



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi B.P. 3113 Bujumbura Tél: 21 8820

E-mail : oag@cbinet.net Site Web: www.oag.bi

Analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

**Légiférer pour la stabilisation politique et le renforcement
de la démocratie participative et intégrative**

Bujumbura, avril 2013

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Julien NIMUBONA pour son apport précieux dans l'analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections susceptibles de contribuer à la stabilisation politique et au renforcement de la démocratie participative et intégrative.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du Comité de pilotage et de lecture dont les noms suivent:

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur François BIZIMANA, Lecteur critique indépendant;

Monsieur Elias SENTAMBA, Lecteur critique indépendant;

Monsieur Léonidas HAVYARIMANA, Lecteur critique indépendant ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Déo NZUNOGERA, Chargé des programmes de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Oxfam Novib » pour son appui financier.

Table des matières

n°	Matière	Page
	Remerciements.....	2
	Sigles et abréviations.....	5
	Résumé exécutif.....	6
	Introduction générale.....	9
0.1.	Contexte de l'analyse.....	9
0.2.	Objectifs de l'analyse.....	9
0.3.	Méthodologie.....	9
0.4.	Articulation du rapport.....	10
	Chapitre 1. Les fondements d'une élection démocratique régulière au regard des contentieux burundais.....	11
1.1.	A quoi servent les élections ? : Considérations générales sur les fonctions politiques des élections.....	11
1.1.1.	Les élections sont un instrument de stabilisation politique et de résolution pacifique des conflits.....	11
1.1.2.	Les élections sont un instrument de représentation de la population.....	12
1.1.3.	Les élections sont un instrument de responsabilisation des dirigeants.....	12
1.1.4.	Les élections sont ensuite un instrument de socialisation politique ou d'apprentissage de la politique.....	12
1.1.5.	Les élections sont enfin un instrument de communication entre gouvernants et gouvernés.....	13
1.2.	Qu'est-ce qu'une élection démocratique ? : Considérations générales sur les conditions d'une élection démocratique régulière.....	13
1.2.1.	L'élection doit être libre.....	13
1.2.2.	L'élection doit favoriser une pleine participation politique : l'importance des modes de scrutins.....	14
1.2.3.	L'élection doit être sincère.....	15
1.2.4.	L'élection doit être transparente.....	15
1.2.5.	L'existence de mécanismes efficaces de régulation des contentieux.....	15
	Chapitre 2. Etat des lieux des conditions et des enjeux politiques et institutionnels des élections au Burundi.....	17
2.1.	Les conditions politiques des temps électoraux.....	17
2.2.	Les termes et enjeux des cadres institutionnels et légaux des élections.....	20
2.2.1.	Les termes généraux des cadres institutionnels et légaux.....	21
2.2.2.	Les enjeux politiques du cadre institutionnel des élections.....	22
	Chapitre 3. Etat des lieux des textes législatifs et réglementaires régissant les élections : les forces et les faiblesses.....	23
3.1.	Les forces du cadre légal des élections.....	23
3.2.	Les faiblesses des textes législatifs et réglementaires pouvant entraîner des contentieux.....	27
	Chapitre 4. Propositions en vue de l'amélioration des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi	34
4.1.	Les principes directeurs.....	34

4.2.	Propositions pour l'amélioration du cadre législatif et réglementaire régissant les élections au Burundi.....	36
	Chapitre 5. Conclusion et recommandations.....	43
5.1.	Conclusion : Un cadre légal et réglementaire à améliorer.....	43
5.2.	Recommandations.....	44
5.2.1.	Recommandations générales: Au-delà de simples opérations techniques, des élections pour structurer le système politique et prévenir des conflits	44
5.2.2.	Recommandations particulières.....	48
	Bibliographie.....	51

Sigles et abréviations

ADC : Alliance Démocratique pour le Changement

CCIP : Comité Consultatif Interpartis

CECI : Commission Electorale Communale Indépendante

CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante

CEPI : Commission Electorale Provinciale Indépendante

CIM : Commission Indépendante de Médiation

CNDD : Coalition Nationale pour la Défense de la Démocratie

CNDD – FDD : Coalition Nationale pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la démocratie

FNL: Forces Nationales de Libération

FRODEBU: Front pour la Démocratie au Burundi

MRC: Mouvement pour la Reconstruction et la Citoyenneté

MSD : Mouvement pour la Solidarité et le Développement

OAG : Observatoire de l'Action Gouvernementale

OPJ : Officier de Police Judiciaire

PALIPEHUTU-FNL : Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération

PARENA: Parti pour la Reconstruction Nationale

PUF: Presses Universitaires de France

TIC: Technologies de l'Information et de la Communication

UPD : Union pour la Paix et le Développement

UPRONA: Unité pour le Progrès National

USAID : United States Agency for International Development

USTL/FSES: Université des Sciences et Technologies de Lille/Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Résumé exécutif

Eu égard à la situation particulière du Burundi, en tant que pays sortant progressivement d'un conflit civil long et violent, l'importance du débat sur les textes régissant les élections tient essentiellement au fait de l'existence de grands défis à savoir : la consolidation de la **paix et la stabilisation politique**, l'approfondissement de la balbutiante expérience d'une **démocratie intégrative** et l'établissement d'un **Etat de droit**. Pour que ces objectifs soient réalisés, il faut d'abord éviter que des contentieux électoraux ne puissent remettre tout en cause.

Au regard des fondements d'une élection démocratique et de l'expérience récente du Burundi en matière électorale, on peut remarquer que ces contentieux relèvent certainement du cadre institutionnel et légal, mais également des enjeux politiques de la compétition. Des mécanismes institutionnels et politiques de la résolution de ces contentieux ont été expérimentés mais méritent un approfondissement pour rester efficaces, tandis que d'autres sont à entreprendre.

Si effectivement, les élections ont cette fonction spéciale d'intégration et de stabilisation du système politique, elles ont d'autres fonctions générales qui concourent toutes à l'amélioration du climat et à l'approfondissement de la démocratie. En effet, elles ont *une fonction démocratique* dès lors qu'elles permettent une intégration sociale et politique d'individus ou de groupes sociaux ou sociopolitiques. Elles deviennent *un instrument de résolution pacifique des conflits* dans la mesure où pacifiquement, l'électeur gratifie ou condamne les dirigeants par voie symbolique du dépôt de bulletin dans une urne au lieu de recourir à la violence physique.

Ce faisant, les élections deviennent un instrument de résolution des conflits et de stabilisation des systèmes politiques. Beaucoup de politologues comme l'Américain Martin Seymour Lipset pensent que **l'alternance au pouvoir par les élections permet d'éviter les crises** dans la mesure où non seulement les populations renouvellent leurs dirigeants mais aussi choisissent de nouveaux programmes de gouvernement¹. Quant au Français Roger-Gérard Schwartzberg, il pose **le choix direct des dirigeants comme première loi de la stabilisation des systèmes politiques** car à travers ce choix se noue un contrat de confiance entre dirigeants et dirigés². L'alternance au pouvoir permet d'éviter le vieillissement des élites et la lassitude progressive des gouvernés face aux réponses conservatrices des dirigeants. La concurrence devient ainsi intéressante car en rendant possible le vote-sanction, elle permet le changement de comportement des dirigeants. Elle légitime ainsi la sanction démocratique et chasse à la périphérie la compétition basée sur le recours à la force ou la violence.

D'autre part, les élections deviennent *anti-démocratiques et source de conflits et d'instabilité politique* à partir du moment où elles viennent amplifier les clivages existants ou **participent de l'exclusion d'un ou de groupes**, dérivant vers un régime monocratique. Dans ce cas, elles perdent **leur fonction intégrative** des groupes sociaux ou politiques et alimentent la confrontation violente entre ces derniers. Cela est d'autant plus possible que les **sociétés politiques sont fortement clivées** et surtout connaissent un clivage unique superposé comme le clivage de domination ethnopolitique qui a été à

¹Lipset Martin Seymour dans *Political Man. The social bases of politics* (Baltimore, John Hopkins, 1959) et *L'Homme et la politique*, Paris, Seuil, 1963

²Schwartzberg Roger-Gérard., *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1977

l'origine de « **conflits de succession** » (survenus lors des échéances électorales) au Rwanda et au Burundi.

Ensuite, les élections sont un instrument de représentation de la population dans ce sens que celle-ci délègue ses pouvoirs à des représentants qui doivent lui rendre compte. A travers ce mécanisme les élections deviennent un instrument de responsabilisation des dirigeants. Ce dernier instrument ne pourrait cependant être efficace que si les élections sont un instrument de socialisation politique ou d'apprentissage de la politique c'est-à-dire qu'elles organisent entre dirigeants et dirigés des cadres d'échange ou de communication entre gouvernants et gouvernés.

Cependant, toutes ces fonctions ne peuvent être assurées que si les élections se sont déroulées sous des conditions fondamentales telles que les conditions de liberté, de sincérité, de transparence et d'existence d'institutions administratives neutres et judiciaires indépendantes ainsi que des organes indépendants et responsables de gestion des élections (CENI) et des organismes indépendants d'observation. En amont de tout cet environnement institutionnel, il faut insister sur la condition de l'existence d'un cadre légal et réglementaire qui garantit le déroulement régulier des élections et la gestion efficace des contentieux électoraux éventuels. Ce Cadre a été élaboré dans un contexte historique et politique aux enjeux institutionnels et stratégiques des acteurs précis.

Cette analyse qui focalise sa grande attention sur ces deux derniers aspects relève que les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi accusent des lacunes, des imperfections et des incohérences qu'il faut absolument corriger si on veut que les élections de 2015 soient un facteur de consolidation de la paix et d'approfondissement de la démocratie. En effet, il faut d'abord adapter la législation au contexte actuel qui s'éloigne de plus en plus de celui d'Arusha. Sur le plan politique, la nouvelle demande forte est moins à l'intégration des ethnies qu'à celle des forces politiques. Les modes de scrutin et la répartition des pouvoirs sont à repenser à cette aune.

Ensuite, il y a des contradictions entre les contenus des textes fondamentaux tels que la Constitution et d'autres textes d'application à commencer par le Code électoral. Les grandes lacunes soulevées concernent notamment le respect à travers les textes d'application des droits et libertés civils et politiques ; l'indépendance de la magistrature ou l'inexistence de juridictions spécialisées pour garantir une bonne gestion du contentieux électoral ; les mandats de l'Administrateur et du Conseil communal ; le problème du droit d'ester en justice pour les partis politiques ou les coalitions ; la question du double degré de juridiction ; etc. L'autre texte fondamental pour les élections à savoir le Code électoral pose des problèmes d'application en particulier en ce qui concerne les pièces d'identification des électeurs, l'utilisation des enveloppes et des urnes, les mécanismes de cooptation, la gestion des procès – verbaux, les pouvoirs différenciés accordés aux CEPI et CECI (qualité d'OPJ), l'absence de sanctions administratives, etc.

En complément aux forces que le cadre légal présente, toutes ces lacunes et bien d'autres se posant au niveau de la Loi communale, de la Loi sur les partis politiques, de la Loi portant statut de l'opposition politique au Burundi, des Décrets portant création et organisation de la CENI ont été relevées au niveau du chapitre III. Des propositions ont ensuite été formulées au chapitre 4 afin d'améliorer le cadre légal et réglementaire régissant les élections. Parmi les grandes propositions, il y a la grande affirmation et la protection des droits civils et politiques ; l'organisation des élections basée sur les principes de liberté, de sincérité, de transparence ; la mise en place d'un bulletin unique ; le regroupement des scrutins ; la

mise en place de mécanismes efficace de gestion des élections à travers une CENI plus politiquement intégrée ; une mise en place de mécanismes plus efficaces à travers une juridiction spécialisée, des Comités consultatifs et des mandataires permanents et leur prise en charge ; l'introduction de nouveaux modes de scrutin dont le suffrage universel direct en ce qui concerne l'Administrateur communal ; etc.

En conclusion, au chapitre 5, l'analyse vient rappeler que les élections ne se réduisent pas à une simple opération technique mais elles participent à la structuration du fonctionnement du système politique. C'est dans cette perspective que des principes directeurs et des recommandations générales et particulières sont adressés à tous les intervenants.

Au niveau des recommandations générales, l'analyse rappelle que les élections au Burundi devraient les objectifs suivants : la consolidation des acquis fondamentaux de dialogue permanent et de consolidation de la paix ; le renforcement de la stabilisation politique en approfondissant la démocratisation participative et intégrative ; la clarification de la nature du régime en donnant la force aux institutions civiles et en les responsabilisant devant le Parlement et la Nation ; la promotion d'une citoyenneté libérée des pressions communautaristes (ethnies, régions, religions) et respectueuse des institutions et des lois ; la transformation des partis en des partis nationalistes et démocratiques ; la marginalisation de la démagogie populiste en tenant en compte les contextes et les limites structurelles du pays ; la considération des incertitudes institutionnelles et politiques post-électorales.

Quant aux recommandations particulières, elles sont en rapport avec les propositions d'amélioration du cadre légal et réglementaire. Elles sont adressées aux principaux intervenants en matière électorale, chacun en ce qui le concerne pour la mise en œuvre des matières transversales ou spécifiques.

0. Introduction générale

0.1. Contexte de l'analyse

Le Burundi s'apprête à organiser entre mai et septembre 2015 des élections générales : communales, présidentielle, parlementaires et collinaires. Comme un peu partout en Afrique, ces élections s'annoncent très compétitives et pourront entraîner un activisme et une participation politique intenses. Si elles ne sont pas bien organisées, elles débouchent sur des contentieux importants qui mettent en cause les conditions de la paix et de la stabilité politique. L'un des mécanismes importants pour réussir les élections consiste à mettre en place une « **Médiation préventive** » **fondée sur la mise en place d'un cadre institutionnel et légal largement consensuel, applicable et performant.**

C'est dans ce cadre que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) a initié une analyse suivie de débats sur les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

0.2. Objectifs de l'analyse

Cette activité fait suite à des préoccupations exprimées à travers divers cadres.

En effet, lors des débats qui ont été organisés avant les élections de 2010 par diverses organisations dont l'OAG, il a été relevé de nombreuses lacunes au niveau du cadre légal et réglementaire c'est-à-dire au niveau de la Constitution du 18 mars 2005, du Code électoral du 18 septembre 2009, de la Loi portant Organisation de l'Administration communale du 20 janvier 2010, de la Loi portant organisation des partis politiques du 10 septembre 2011 ; de la Loi régissant les partis politiques de l'opposition du 14 novembre 2012, les Décrets portant organisation et fonctionnement de la CENI ainsi que les Arrêtés et règlement d'ordre intérieur de la CENI. De plus, dans son rapport de décembre 2010 sur le déroulement des élections de 2010, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a recommandé « la révision de certaines des dispositions des différents textes pouvant entraîner des contentieux électoraux importants ». Plus récemment, les participants aux séminaires-ateliers organisés tout au long de l'année 2012 par cette Commission sur le renforcement de la culture démocratique ont exprimé le même souhait.

La présente analyse qui sera suivie de débats se veut également être une contribution aux réponses qui seront apportées par les différents acteurs concernés à l'appel du Chef de l'Etat qui, dans ses messages à la Nation des 31 décembre 2011 et 2012 a annoncé la révision de certaines dispositions des textes régissant les élections dont la Constitution. Enfin, l'activité permettra d'inspirer le travail d'éducation citoyenne indispensable pour des élections apaisées.

0.3. Méthodologie

Cette analyse est essentiellement analytique et prospective. Mais elle s'appuie sur une approche documentaire en ce sens qu'elle est basée sur la lecture, la compréhension et l'interprétation des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi. Une démarche compréhensive et interprétative de ces textes appuyée par une perspective comparative permet de saisir et mettre en lumière le concept d'élection avant de l'inscrire dans son environnement fonctionnel c'est-à-dire les systèmes électoraux et les systèmes politiques en général. De cette perspective comparative, nous avons dégagé les fondements et les fonctions des élections applicables au système burundais. Nous en

avons également tiré les leçons de modes de scrutins et de pratiques électorales qui ont fait leurs preuves ailleurs en en tirant les meilleures qui puissent valoir pour le Burundi. L'analyse a enfin été complétée par une approche participative dans la mesure où elle s'est basée sur le traitement de documents écrits de partis politiques et d'acteurs institutionnels puis complétée par de nombreux points de vue et propositions d'acteurs divers³.

0.4. Articulation du rapport

L'analyse s'articule en cinq chapitres : le premier chapitre donne les fondements qui sont à l'origine des élections démocratiques ; le deuxième chapitre focalise sur l'état des lieux des conditions politiques et des enjeux des cadres institutionnels et légaux des élections au Burundi ; le troisième porte sur les forces et les faiblesses du cadre législatif et réglementaire des élections ; le quatrième chapitre propose des améliorations nécessaires pour que les nouveaux textes permettent d'éviter des contentieux susceptibles de remettre en cause la paix, la stabilité politique et les débuts d'un processus de démocratisation ; enfin le dernier chapitre est élaboré sous forme de conclusion et recommandations adressées à différents intervenants dans le domaine des élections au Burundi.

³ En plus des Textes législatifs et réglementaires eux-mêmes et des entretiens menés auprès de personnalités, les documents suivants ont été consultés : CENI, *Rapport général sur le processus électoral de 2005* ; CENI, *Rapport général sur le processus électoral de 2010* ; CENI, *Rapport – synthèse des séminaires – ateliers sur le renforcement de la culture démocratique : phase I* ; Bujumbura, juin 2012 ; NDI/C. FOMUNYOH, *Médiation des conflits électoraux*, 9-10 juin 2010 ; USAID/L. NDUWAYO, *Avant-Projet de Révision de la Loi N°1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral*, Mars 2006 ; CNDD/L. NYANGOMA, *La question électorale : A la recherche d'assises et de garanties* ; Conférence, Bujumbura, 6 décembre 2008 ; CNDD, *2 Documents de propositions d'amendements de la Constitution et du Code électoral*, 2009 ; CNDD/L. NYANGOMA, *Les techniques de fraudes électorales et Failles du Nouveau Code électoral du Burundi*, Conférence, Bruxelles, 24 octobre 2009 IOB/H. Helbig de Balzac, B. Ingelaere, S. Vandeginste, *Pratiques de vote et pensées politiques des électeurs durant les élections de 2010 au Burundi* ; J. NIMUBONA, *Médiation des contentieux électoraux au Burundi. Enjeux et Perspectives pour les Présidentielle et parlementaires*, Conférence, 9 juin 2010 ; Entretiens avec P.C. NDAYICARIYE, Président de la CENI ; E. NKENGURUTSE, Sénateur UPRONA ; F. BIZIMANA, Porte – Parole CNDD.

Chapitre 1. Les fondements d'une élection démocratique régulière au regard des contentieux burundais

Bien qu'elles en fassent partie des dispositifs importants, les élections ne font pas, à elles seules la démocratie. Non seulement parce qu'elles doivent être articulées à d'autres piliers dont principalement la culture de tolérance et le respect des institutions et des règles et procédures légales en général, constitutionnelles en particulier, mais aussi parce qu'elles doivent remplir certaines fonctions et se dérouler selon certaines conditions. C'est pourquoi il faut s'interroger sur les fonctions des élections et les conditions qui les rendent efficaces.

1.1. A quoi servent les élections ? : Considérations générales sur les fonctions politiques des élections.

1.1.1. Les élections sont un instrument de stabilisation politique et de résolution pacifique des conflits

De manière générale, les élections remplissent une double fonction : l'une démocratique, l'autre anti-démocratique.

Elles ont *une fonction démocratique* dès lors qu'elles permettent **une intégration sociale et politique d'individus ou de groupes sociaux ou sociopolitiques**. Elles deviennent *un instrument de résolution pacifique des conflits* dans la mesure où pacifiquement, l'électeur gratifie ou condamne les dirigeants par voie symbolique consistant en un dépôt d'un bulletin de vote dans une urne au lieu de recourir à la violence physique.

Ce faisant, les élections deviennent aussi un instrument de résolution des conflits et de stabilisation des systèmes politiques. Beaucoup de politologues comme l'Américain Martin Seymour Lipset pensent que **l'alternance au pouvoir par les élections permet d'éviter les crises** dans la mesure où non seulement les populations renouvellent leurs dirigeants mais aussi choisissent de nouveaux programmes de gouvernement⁴. Quant aux Français Raymond Aron et Roger-Gérard Schwartzberg, ils posent **le choix direct des dirigeants comme première loi de la stabilisation des systèmes politiques** car à travers ce choix se noue un contrat de confiance entre dirigeants et dirigés⁵. L'alternance au pouvoir permet d'éviter le vieillissement des élites et la lassitude progressive des gouvernés face aux réponses conservatrices des dirigeants. La concurrence devient ainsi intéressante car en rendant possible le « vote – sanction », elle permet le changement de comportement des dirigeants. Elle légitime ainsi la sanction démocratique et chasse à la périphérie la compétition basée sur le recours à la force ou la violence.

D'autre part, les élections deviennent *anti-démocratiques et source de conflits et d'instabilité politique* à partir du moment où elles viennent amplifier les clivages existants ou **participent de l'exclusion d'un ou de groupes** ; dérivant vers un régime monocratique. Dans ce cas, elles perdent **leur fonction**

⁴Lipset Martin Seymour dans *Political Man. The social bases of politics* (Baltimore, John Hopkins, 1959) et *L'Homme et la politique*, Paris, Seuil, 1963

⁵Aron Raymond, *Dix – huit leçons sur la société industrielle*, Paris, Gallimard, 1964 ; Schwartzberg Roger-Gérard., *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1977

intégrative des groupes sociaux ou politiques et alimentent la confrontation violente entre ces derniers. Cela est d'autant plus possible que les **sociétés politiques sont fortement clivées** et surtout connaissent un clivage unique superposé comme le clivage de domination ethnopolitique qui a été à l'origine de « **conflits de succession** » (échéances électorales) au Rwanda et au Burundi. .

1.1.2. Les élections sont un instrument de représentation de la population

Comme partout ailleurs, les élections permettent de mesurer le degré de représentation de la population à travers les partis. A ce titre, elles sont la jauge du **degré de légitimité des élites politiques dirigeantes**. Selon Nonna Mayer et Pascal Perrineau, il n'y a de démocratie que quand il y a participation du peuple à travers des élections⁶. Les élections sont donc un élément fondamental de l'expression démocratique. Beaucoup de contentieux électoraux résultent de ce qu'il manque un consensus autour des types d'organisations pour mettre en œuvre cette représentation à travers les élections. Ainsi, les modes de scrutin et l'organisation des élections deviennent source de contentieux majeurs.

1.1.3. Les élections sont un instrument de responsabilisation des dirigeants.

Les élections sont un instrument de contrôle et par conséquent de responsabilisation des dirigeants. En effet, à travers les élections, les gouvernés évaluent la mise en œuvre des promesses de leurs dirigeants au pouvoir et par la même occasion font un choix entre les propositions nouvelles. Les élites politiques sont ainsi gratifiées par le renouvellement de mandats ou alors sont sanctionnées par la perte des suffrages. Ce faisant et au fur et à mesure qu'elles sont renouvelées en toute régularité démocratique, les élections deviennent un mécanisme puissant qui permet d'amener les dirigeants à ajuster leurs manières de gouverner, à adopter des comportements de redevabilité et donc de respect des pratiques de bonne gouvernance et de performances socio-économiques.

1.1.4. Les élections sont un instrument de socialisation politique ou d'apprentissage de la politique⁷.

A travers leur fonction d'encadrement des populations, les partis, en particulier à l'occasion des campagnes électorales, font accéder à la connaissance de leurs militants beaucoup d'objets politiques. La routinisation de la pratique électorale démystifie petit à petit la politique politicienne et ses « sorciers populistes et extrémistes des passions, sentiments et ressentiments », car **elle dépasse le débat politique en l'ancrant dans la réalité concrète, c'est-à-dire dans la mise en œuvre des promesses faites**. Par ce mécanisme, les élections sont l'occasion de valorisation ou de sacre des citoyens⁸, c'est-à-dire des individus qui se dégagent de plus en plus des leurs appartenances passionnelles, sentimentales inspirées par leurs identités ethniques, régionales, etc. Au lieu d'obéir aux autres individus et communautés d'appartenance, ces citoyens obéissent à l'Etat, aux institutions et aux lois. Ce faisant, les élections produisent deux impacts majeurs dans la vie du pays : d'une part, elles

⁶Mayer Nonna et Perrineau Pascal, *Les comportements politiques*, Paris, Seuil, 1990, p.1

⁷Guionnet Christine, « Elections et apprentissage de la politique. Les élections municipales sous la Monarchie de juillet », in *Revue française de Science politique*, V.46, N°4, août 1996, pp.555-579.

⁸Rosavanllon Pierre., *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992; Huard Raymond., *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, Paris, Aubier, 1991; Leca Jean, « La citoyenneté entre la nation et la société civile », dans Colas Dominique et al. (Dir.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, PUF, 1991.

participent à la **formation symbolique de l'esprit civique et du sentiment de vivre ensemble** et donc **consolident la Nation**⁹ ; mais aussi elles **légitiment la politique et l'Etat** en imposant aux dirigeants des réponses concrètes des dirigeants aux demandes des gouvernés.

1.1.5. Les élections sont un instrument de communication entre gouvernants et gouvernés¹⁰.

L'élection constitue une réponse à une ou des pratiques politiques concrètes même si les gouvernants tentent de contrôler le jeu en le portant sur des terrains plus sentimentaux que pragmatiques. En effet, à l'occasion d'une campagne électorale, les candidats envoient des signaux et des messages en termes d'identités politiques différentes et des projets de gouvernance variés. Les électeurs réagissent à ces messages en s'en appropriant, en les chahutant ou en les rejetant. A travers ces moments, il se développe une véritable communication directe et même un échange plus ou moins violent entre les acteurs politiques et la société. Des acteurs sont qualifiés ou disqualifiés sur base de la façon dont ils ont rendu compte de leurs performances ou ont défendu leurs projets. Dans le même temps, en participant aux campagnes électorales et au vote, les gouvernés accèdent à des contenus et aux sens des objets de la politique.

1.2. Qu'est-ce qu'une élection démocratique ? : Considérations générales sur les conditions d'une élection démocratique régulière.

Pour remplir ces fonctions, les élections doivent être organisées et se dérouler sous **certaines conditions**.

Par principe, l'élection est d'abord **l'expression de droits : le droit de penser et de croire ; le droit d'expression d'une opinion ; le droit à l'inscription ; le droit de vote, le droit de se faire élire**. En tant que droit démocratique, l'élection n'est significative qu'à partir du moment où elle a été **libre et sincère**.

De manière générale, le respect de la **liberté** et de la **sincérité** du vote est garanti par toute une série de techniques et de procédures légales et politiques qui déterminent les systèmes électoraux.

1.2.1. L'élection doit être libre.

L'élection est considérée comme **libre** à partir du moment où l'électeur a été mis en mesure d'exprimer son choix **sans contraintes** extérieures à lui de natures **institutionnelle** (par des dispositifs militaires et/ou policiers ; légaux ou réglementaires) **et/ou structurelle** (des peurs communautaires ou partisans).

La liberté de vote emporte ainsi un débat en rapport avec **les modes de scrutins**. Ainsi, une élection à bulletin unique ou à bulletins multiples ne garantit pas de la même manière la liberté de vote, de la même manière qu'un vote à mains levées, le mode de scrutin de listes ouvertes ou de listes bloquées à représentation proportionnelle ou avec panachage ne garantiront pas de la même manière la liberté d'expression électorale. Plus les listes sont ouvertes, plus le champ d'exercice de la liberté s'élargit.

⁹Saada Emmanuelle, « La République des indigènes », dans Duclert Vincent et Prochasson Christophe (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, pp.364-370.

¹⁰Cotteret Jean-Marie et Emeri Claude, *Op cit.*, pp.83 et ss.

La liberté de vote suppose ensuite que **l'électeur est compétent** devant l'objet politique lui proposé, c'est-à-dire le contenu des projets/programmes de gouvernement lui offerts par les candidats. Cela renvoie à la question du niveau de la formation et de l'éducation mais aussi de la sensibilisation des populations par rapport aux contenus. Il est prouvé que plus les électeurs sont peu formés ou sensibilisés, moins ils seront compétents et seront par conséquent portés à voter par sentimentalisme, par émotion, par proximité sociale (ethnie, région, identité culturelle) que par connaissance des retombées positives concrètes de leurs choix sur leur vie quotidienne.

La liberté du vote suppose aussi le débat sur **l'obligation de voter**. Celui-ci doit être considéré comme un droit de l'électeur en tant que citoyen et non pas comme une fonction publique et par conséquent obligatoire.

Enfin, pour être libre le vote doit être secret : cela signifie que l'électeur effectue son choix dans une totale liberté, sans être soumis aux pressions de ceux qui l'entourent en opérant l'enregistrement ou l'observation. C'est pourquoi l'organisation du bureau de vote doit être faite de sorte que le principe d'un vote en **isoloir** soit respecté.

La place des modes de scrutin dans l'expression de la liberté de vote fait intervenir un autre débat sur l'exercice plein de ce droit de vote : celui de la participation.

1.2.2. L'élection doit favoriser une pleine participation politique : l'importance des modes de scrutin.

Les études sur la participation politique électorale ont pris le parti des approches psychosociologiques qui ont établi que l'électeur pouvait voter sous contraintes des appartenances structurelles (Ecole de Columbia) ou par intérêts et par enjeux conjoncturels ou contextuels (Ecole de Michigan). Cependant, en intégrant l'approche constitutionnelle telle que développée par Martin Seymour Lipset, on s'est rendu compte que l'alternance au pouvoir et la liberté de vote sont garanties d'abord par un mécanisme institutionnel qui favorise **la participation**. Il a donc été remarqué que les modes de scrutin constituent un facteur déterminant de la participation électorale.

Ainsi, si le **mode de scrutin majoritaire** réduit l'espace d'expression publique à peu de partis ou de groupes d'intérêts et par conséquent a tendance à réduire le taux de participation, il a l'avantage de rendre l'alternance claire et légitime, de confier le pouvoir à une majorité nette avec un programme visible, et de stabiliser le système politique que le mode de scrutin proportionnel.

Quant au **mode de scrutin proportionnel**, il a l'avantage de favoriser la participation de plusieurs partis politiques et/ou groupes d'intérêts et par conséquent d'élever le taux de participation de la population. Mais il dégage cet inconvénient qu'il favorise la dispersion des voix, rend la majorité illisible par la dispersion possible des voix et crée une instabilité gouvernementale par la constitution de coalitions incohérentes et non viables à cause de la diversité de projets et d'idées différents qu'elles charrient.

Qu'il s'agisse du mode de scrutin majoritaire ou du mode proportionnel, la participation dépendra ensuite de la façon dont le scrutin est organisé. Ainsi si le mode est de **liste bloquée**, l'électeur verra sa **liberté de vote limitée** à la proposition lui suggérée par les états-majors des partis. Ce mode ne réduit pas seulement la liberté de vote et donc la participation, il tue la volonté de se battre en politique et

étouffe l'émergence d'un nouveau leadership. Il empêche même l'alternance en favorisant la reproduction des candidats – clientèles internes au cercle des élites au pouvoir. Le vieillissement des élites qui en découle provoque une démobilisation politique par dépolitisation des électeurs en général, des militants en particulier. Par contre, les **modes de scrutin majoritaire uninominal** ou de **listes ouvertes avec possibilité de panachage** (à condition que les populations soient culturellement capables) favorisent la participation en donnant la vraie place à l'électeur, en rendant possible l'émergence des candidats valables et nouveaux, en réduisant le clientélisme politique et la corruption des élites des partis.

1.2.3. L'élection doit être sincère.

L'élection est considérée comme **sincère** dès lors que les résultats proclamés sont conformes aux choix des électeurs. Cela suppose que des mécanismes transparents ont été utilisés pour permettre la restitution fidèle des résultats.

Ces mécanismes doivent empêcher que les fraudes permettent d'inverser le résultat du vote. Des manipulations d'urnes, des incidents provoqués sur les lieux du comptage des voix, la corruption des instances chargées de la proclamation des résultats, etc. constituent certains de ces mécanismes qui aboutissent au détournement de la sincérité du vote. Bref, il s'agit de ces votes faits en connaissance de causes des effets qu'induiront les choix et les résultats qui détruisent la sincérité d'une élection.

1.2.4. L'élection doit être transparente

Pour que l'on qualifie une élection de transparente, il faut que toutes les étapes du processus conduisant au vote aient été vérifiées et considérées comme conformes à la loi par toutes les parties concernées directement par les élections en particulier la Commission électorale et les représentants des partis politiques, des indépendants et des observateurs. La transparence doit particulièrement concerner l'étape de la constitution du fichier électoral, le comptage des voix, la sécurisation du transport des urnes contenant les résultats, le respect des délais de proclamation des résultats, le traitement des cas de recours ou du contentieux en général.

1.2.5. L'existence doit être gérée par des mécanismes efficaces de régulation des contentieux électoraux.

Lorsque les élections ne sont pas libres et/ou sincères, elles deviennent la source d'un contentieux électoral. Pour éviter une telle situation, la liberté et la sincérité doivent être légalement protégées en amont **par un cadre légal performant (lois, décrets, arrêtés)** et un **cadre institutionnel (commissions ou comités de gestion ou d'observation indépendants)**, en aval par **une Administration neutre et une Justice indépendante** garantie par un **organe juridictionnel ou une instance institutionnelle spéciale** et suffisamment **indépendants** (Commission électorale, Cour ou Conseil constitutionnelle, Conseil d'Etat), ou alors quand c'est possible un ou des **comités de liaison interpartis, des commissions consultatives indépendantes** ou des **organes traditionnels/coutumiers** indépendants de facilitation et de régulation des conflits.

En conclusion à ce chapitre, nous pouvons dire que si donc les élections semblent de plus en plus incontournables dans le gouvernement des sociétés politiques modernes, il convient cependant de relativiser leur impact sur la stabilisation des sociétés, **tant que toutes ces fonctions et conditions ne**

sont pas remplies. En effet, comme l'écrit Jean-Pierre Derriennic, dans les démocraties qui fonctionnent normalement, « l'élection est une institution fondamentale parce que c'est elle qui oblige les partis à adopter des programmes modérés, acceptables par le plus grand nombre ». Dans ces conditions, « l'élection n'est plus le moment du choix décisif entre des options opposées, mais l'aboutissement d'un processus de sélection entre des options différentes »¹¹. Le même auteur poursuit en disant que « là où les institutions démocratiques sont stables et le respect des lois solidement établi, la polarisation des conflits qui résulte des mécanismes électoraux se fait entre modérés et non entre radicaux. Le risque est alors nul que la guerre civile mise en scène devienne violente ». **L'auteur nuance en précisant :** « En revanche, ce risque est tout à fait réel là où les institutions démocratiques sont faibles ou inexistantes »¹².

Jean Baechler illustre cette dimension violente des élections en déportant le débat sur le terrain des modes de scrutin. Selon lui, l'idée selon laquelle la loi de la majorité est la loi suprême des démocraties et doit l'emporter toujours sur toute autre loi est une croyance constitutive des démocraties absolues¹³. Elle produit dans les sociétés clivées et dans certains contextes des résultats plus ou moins désastreux et absolument effrayants comme au Burundi et au Rwanda en 1993 et 1994. Dans ces pays, les idées que la démocratie est la « loi de la majorité démographique » sont très crues par des leaders hutu et leur contestation par des élites tutsi se résout dans des conflits plus ou moins ouverts, des crimes de masses, ou des génocides¹⁴. C'est cette même raison du poids de l'histoire et des antagonismes sociopolitiques¹⁵ qui explique que dans tous les systèmes politiques, le suffrage universel a toujours été instauré par étapes¹⁶.

¹¹Derriennic Jean-Pierre, *Op cit.*, p.198.

¹²*Ibid.*, p.198

¹³Baechler Jean, *Précis de la démocratie*, Paris, Calmann-Lévy, 1994, p.177.

¹⁴Sur cette question, voir Chrétien Jean-Pierre, *Le défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi : 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997; Reyntjens Filip, *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994; Guicahoua André (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris, USTL/FSES/Karthala, 1995; Chrétien Jean-Pierre Chrétien et Mukuri Melchior, (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002.

¹⁵Geschiere Peter, « Le poids de l'histoire » et Jewsiewicki Bogumil, « La mémoire », dans Coulon Christian et Martin Denis-Constant, *Les afriques politiques*, Paris, Editions La découverte, 1991, pp. 29-43 et pp.59-71

¹⁶Macpherson Crawford Brough, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte/Boréal Express, 1985, p.29.

Chapitre 2. Etat des lieux des conditions et des enjeux politiques institutionnels des élections des élections au Burundi.

La forte tension qui caractérise généralement les temps électoraux au Burundi tient d'abord à l'histoire propre au pays et aux contextes électoraux précis. L'esprit des textes légaux et réglementaires mis en place pour encadrer ces élections est quant à lui à comprendre en le situant dans ce cadre socio-historico-politique. Il est par conséquent important de revenir succinctement sur ces deux variables (histoire et contextes) pour comprendre les grands enjeux des élections au Burundi. Ainsi les conditions politiques expliquent les états psycho-sociologiques des acteurs en situations électorales variables (II.1) et les élites politiques élaborent des cadres institutionnels et légaux en conséquence (II.1). Agissant sous la contrainte des enjeux ponctuels, les acteurs politiques en arrivent à oublier que les élections au Burundi débordent les seules préoccupations des temps présents pour structurer toute la vie politique.

2.1. Les conditions politiques des temps électoraux

De par leur encadrement institutionnel et les dimensions passionnelles et politiques qui les animent, les élections au Burundi s'inscrivent dans un processus sociopolitique relativement long écrit par des crises politiques dont la plus déterminante est celle de 1993. Ces crises ont été régulées par le processus de négociations qui a abouti à l'Accord d'Arusha, les élections de 2005 et 2010 ainsi que les développements institutionnels et politiques qui ont suivi ces élections. Ces éléments peuvent être regroupés en trois temps électoraux importants.

Le premier temps est celui des élections de 1993. Malgré une campagne relativement longue (1988-1992) de déminage du champ des tensions politico-ethniques historiquement structurées, ces élections eurent comme enjeu majeur un choc frontal entre élites majoritairement tutsi au pouvoir et élites de l'opposition majoritairement hutu. La lutte visait donc la conquête ou la conservation du pouvoir. Les discours et les alliances stratégiques de partis qui ont caractérisé ces élections ainsi que les événements qui les ont suivies prouvèrent à suffisance la lourdeur des rancœurs, des haines, des passions, des sentiments et des ressentiments à caractère ethnique qui couvaient dans la société et qui explosaient de temps en temps depuis l'indépendance.

Après des moments de violences intenses et un temps de négociations internes (gouvernements de conventions), les parties au conflit décidèrent d'engager des négociations ouvertes qui ont débouché sur la signature le 28 août 2000 de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Cet accord consacre une philosophie de partage du pouvoir sur le plan politique et ethnique entre les deux principales composantes du pays : les Hutu et les Tutsi. Les principes y relatifs furent ensuite coulés dans la Constitution post-transition et le Code électoral qui guidera les élections de 2005. La période de transition fut dirigée tour à tour par un président issu du parti UPRONA (Pierre BUYOYA) puis par un autre issu du parti FRODEBU (Domitien NDAYIZEYE).

Le deuxième temps est celui des élections de 2005. Celles-ci interviennent donc après une crise institutionnelle et politique longue et des négociations politiques engagées entre divers acteurs pour la résoudre. Cette période est fondamentalement ambiguë. D'une part, elle est caractérisée par une crise de confiance dans les capacités des acteurs et du système politique en place à résoudre les conflits et

les problèmes qui assaillaient la société. D'après des études effectuées entre 2000 et 2005¹⁷, les populations ont même le sentiment que ce sont les mêmes acteurs qui sont auteurs et acteurs des drames. **Cette crise de représentation a justifié le rejet électoral et le refuge politique des électeurs dans de nouveaux acteurs (CNDD-FDD)**. D'autre part, elle correspond à des innovations importantes comme **l'institutionnalisation de l'intégration des composantes sociales et politiques** là où jusque-là on se contentait d'un simple contrôle de la circulation des élites généralement par « cooptation ».

Du côté de la sécurité, les nouveaux dirigeants réussissent à signer un accord de paix et de cessez-le-feu avec le dernier mouvement rebelle : le Palipehutu-FNL qui intégrera les institutions avant d'être agréé comme parti politique sous l'appellation des Forces Nationales de Libération (FNL). Ainsi, un climat de paix et de sécurité relatif s'est installé sur l'ensemble du territoire.

Sur le plan politique, les années qui ont précédé les élections de 2010 ont été marquées par un fonctionnement normal des institutions émaillées cependant par des crises institutionnelles importantes à l'Assemblée nationale et au Gouvernement. A l'Assemblée nationale, le parti au pouvoir a perdu sa majorité à la suite de la destitution et l'emprisonnement de son ancien président Hussein Radjabu. Cela a provoqué un débat autour de la compétence de la Cour constitutionnelle d'autoriser la destitution des députés. La modification du Code électoral et des règlements d'ordre intérieur des deux chambres du parlement pour valider cette procédure a également provoqué un débat houleux. Cette étape a semé **le doute sur l'impartialité et l'indépendance de la Justice**.

Au niveau de l'Exécutif, le parti UPRONA a retiré la confiance au premier vice-président et provoqué sa démission, ce qui a montré **les limites constitutionnelles des pouvoirs des Vice – Présidents dans le cadre du régime institué ; un régime qui affaiblit les institutions de l'Etat en accordant la force aux partis politiques**.

Au cours de ce temps, l'enjeu ethnique reste présent dans les esprits comme en témoignent la prise en compte de cette dimension dans les nominations et les crispations constatées dès lors qu'on abordait les questions relatives à la justice transitionnelle, à la question des terres et autres biens ou encore à celle des déplacés. On a même l'impression qu'il s'agissait d'un déplacement radical du clivage¹⁸. Cependant, **le clivage ethnique n'est plus bipolaire et se joue aussi au niveau intra-ethnique, tandis que des stratégies trans-ethniques** ont été observées en particulier lors des élections communales de 2005. Ces alliances et mésalliances traduisaient et exposaient sur la scène publique un autre clivage politique important : le clivage régional (des partis très localement implantés : le MRC à Mwaro et le CNDD à Bururi) ou proprement politique (le MRC et le Parena contre l'Uprona, le FRODEBU contre le CNDD-FDD).

Cette dynamique est l'élément majeur des transformations de l'espace public. Elle a rendu possible la multiplication des partis politiques dont les directions ne se déclinent plus par la seule appartenance ethnique. Cela rendait le jeu politique ouvert mais **sa gestion nécessitait une adaptation de l'arsenal institutionnel, ce qui n'a pas été sérieusement considéré par les partis, le Gouvernement et le Parlement**.

¹⁷ OAG/Nimubona Julien, *Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha*, 2002 ; LDGL/Nimubona Julien, *Perceptions ethniques dans le processus électoral au Burundi*, Bujumbura, mai 2005

¹⁸ Pour plus de détails, voir LDGL/Nimubona Julien, *Op cit.*

En dépit des cas parfois engagés de tentatives de restriction des libertés publiques et de violation des droits de l'Homme, les organisations de la société civile et les médias ont conservé leur espace de liberté et ont joué un rôle considérable dans le renforcement de l'espace démocratique naissant.

Sur le plan socio-économique, le contexte était marqué par des politiques publiques importantes orientées vers les populations telles que la construction d'infrastructures scolaires et sanitaires ainsi que les gratuités de santé offertes pour les femmes qui vont accoucher et les enfants de moins de 5 ans ou encore pour la scolarité primaire. Par contre, au sommet de l'Etat, les débats ont été dominés par de grands cas de mauvaise gouvernance.

Le troisième temps est celui des élections de 2010. Le processus électoral de 2010 s'est opéré dans un contexte de paix et de sécurité relativement bon. En effet, en dépit des agressions verbales ou physiques dont les jeunes des partis CNDD-FDD et PALIPEHUTU – FNL se rendaient coupables, le climat global de paix et de sécurité ne pouvait remettre en cause le processus électoral. Les conditions politiques des élections de 2010 sont rendues favorables par le fait que le dernier mouvement rebelle armé (Palipehutu – FNL) a signé l'accord de paix et s'est transformé en mouvement politique (FNL). Aussi, un nouveau cadre légal des élections a été mis en place sans trop de heurts entre les parties en concurrence. Ainsi, le Décret n°100/22 du 20 février 2009 a mis en place une nouvelle Commission Electorale Nationale Indépendante et cette fois permanente ; un nouveau Code électoral a été promulgué le 18 septembre 2009.

Ce contexte est caractérisé par des enjeux politiques importants. Pour les acteurs au pouvoir, l'enjeu proclamé du « *renforcement des acquis démocratiques* » cache mal l'impérieuse nécessité de conserver le pouvoir avec cette signification subséquente que l'« *alternance démocratique* » tant souhaitée par l'opposition les exposerait à des incertitudes judiciaires et même physiques auxquelles leur soumettraient la justice de droit commun (pour les violations de droits et les crimes économiques) et les mécanismes de la justice transitionnelle. De plus, les élites au pouvoir pouvaient craindre les règlements de compte que leur livreraient les anciens alliés condamnés dans le cadre du procès Hussein Radjabu et du nettoyage de l'Assemblée nationale des députés dits « dissidents ».

Au cours de cette campagne de 2010, les rangs de l'opposition ont été renforcés par l'arrivée de trois grands partis : les Forces Nationales de Libération (FNL) dont l'idéologie de « libération » menaçait sur le terrain électoral du parti au pouvoir ; l'Union pour la Paix et le Développement UPD – Zigamibanga composée des « déçus », « expulsés » ou « transfuges » du CNDD-FDD, le Mouvement pour la Solidarité et le Développement (MSD) chassant sur l'électorat des déçus de l'UPRONA, du PARENA et du système « CNDD-FDD – UPRONA ». Les recompositions allaient donc nettement au – delà du simple clivage ethnique ou régional. Autant dire que la révision du cadre institutionnel et légal des élections devait tendre vers le dépassement progressif de l'intégration ethnique pour plus d'intégration politique des partis étant donné que dans les pays du Sud, le politique prédomine sur l'économique¹⁹.

Après les élections communales de 2010, beaucoup de partis politiques de l'opposition ont dénoncé des fraudes massives qui auraient caractérisé le vote et ont décidé de boycotter les scrutins suivants c'est-à-dire présidentiel, législatifs, sénatoriaux et collinaires. Certains d'entre – eux ont décidé de

¹⁹ Badie Bertrand, *Développement Politique*, Paris, Economica, 1995

s'organiser en une coalition qu'ils ont appelée « Alliance Démocratique pour le Changement » (ADC-Ikibiri). Après les élections, un climat d'insécurité physique a pesé sur les membres de certains partis de l'opposition et surtout sur certains leaders qui ont alors décidé de se réfugier à l'étranger.

Pendant ce temps, des textes régissant les élections et les libertés publiques ont été revus venant durcir les conditions de concurrence électorale. C'est le cas de la Loi sur les partis politiques, la Loi portant Statut de l'Opposition politique au Burundi, le projet de Loi portant sur les médias, le projet de Loi portant réglementation des réunions et manifestations sur les voies publiques, etc.. Ces textes n'ont fait qu'augmenter les tensions existant entre le pouvoir et l'opposition, entre le pouvoir et les médias, entre le pouvoir et la société civile.

En conclusion, si en 2005 et 2010 (comme en 1993) les élections viennent refléter l'expression des représentations politiques des populations, on ne peut pas pour autant dire qu'elles sont libres et sincères. **Elles sont libres sur le plan de la forme juridique** en ce sens que les Commissions électorales et leurs relais administratifs ont bien préparé et conduit les opérations de vote, mais en réalité l'électeur qui entre dans l'isoloir n'est qu'un « agi » qui va exécuter des ordres venus d'ailleurs²⁰. Une telle expression n'est ni libre ni sincère parce que les électeurs sont sous forte influence idéologique ou structurelle et surtout n'opèrent pas leurs choix en connaissance de cause des projets ou des programmes de gouvernement²¹. Dans la plupart des cas, les discours messianiques et populistes émettant sur les sentiments, les angoisses et les passions de la société viennent masquer et cacher difficilement un terrible vide au niveau des propositions de projets de gouvernement. C'est en fait dire que le choix est surdéterminé par les enjeux, les situations et les appartenances. **Des élections qui libèrent le citoyen de ses dépendances communautaires et ainsi établissent une culture de participation politique sincère n'ont donc pas encore eu lieu.** Elles restent des moments de renforcement des cultures infra-nationales au détriment de la culture citoyenne.

A cet aspect instrumentaliste des électeurs, il faudrait ajouter **une dimension élitiste du processus d'élaboration du cadre institutionnel et légal.** Les textes juridiques fondamentaux comme la Constitution et le Code électoral qui réglementent la nature des régimes, les modes de scrutin et les élections ont été contrôlés par les états majors des partis et des élites au pouvoir afin d'éviter les incertitudes qui pouvaient découler de la libre expression. Ainsi, le mode de scrutin de liste bloquée à représentation proportionnelle a été systématiquement institué à tous les niveaux des élections nationales et communales, à l'exception des collinaires.

2.2. Les termes et enjeux politiques des cadres institutionnels et légaux des élections

2.2.1. Les termes généraux des cadres institutionnels et légaux

Partout ailleurs, au Burundi en particulier, les problèmes soulevés par les processus électoraux notamment les modes de scrutin, tourmentent toujours les acteurs politiques. Les constitutions comme les lois électorales déterminant les modes de scrutin et structurant les régimes politiques ne sont jamais neutres et concernent au premier chef des élus ou non élus qui sont au pouvoir, mais aussi de

²⁰ Voir Lazarsfeld Paul, dir., *Voting*, Columbia, Columbia University Press, 1944 repris en guise de démonstration dans Nimubona Julien/LDGL, *op cit.*

²¹ Pour le vote sur enjeu, voir l'Ecole de Michigan représentée par Antony Downs, *The economic theory of democracy*, Michigan university press, 1986 ; cette thèse est reprise et appliquée au contexte électoral et politique burundais dans Nimubona Julien/LDGL, *op cit.*

nouveaux acteurs qui veulent entrer sur scène. Les réformes électorales mettent en cause l'influence politique respective des différents partis et pour certains d'entre eux, leur existence même. On comprend alors que les positions des uns et des autres, face aux modes de scrutin, soient assez variables en fonction des circonstances.

A propos des modes de scrutin, le débat porte sur les niveaux de participation (des composantes ethniques, des femmes, des régions), les types d'élections politiques (nationales ou locales) et les niveaux de représentation, les types de suffrages (universels ou restreints, directs ou indirects). Le mode de scrutin oppose ensuite les partisans du **scrutin majoritaire à ceux de la représentation proportionnelle**, sans même penser à des systèmes électoraux mixtes²². Le débat qui remonte à l'époque et au contexte d'Arusha est composé de trois courants de pensée : les partisans de la **démocratie majoritaire** qui pariaient sur le **suffrage universel direct** avec l'espoir idéologique de voir la majorité démocratique concorder avec la majorité démographique ; les tenants de la **démocratie des communautés** qui proposaient un mode de scrutin qui égaliserait les composantes ethniques par des votes intracommunautaires ; **les tenants de la démocratie de consensus** qui soutient un système de partage du pouvoir institutionnalisé avec **correction des inégalités de représentation par des suffrages indirects et des cooptations**²³.

En réalité entre le deuxième et le troisième courants, il n'y a qu'une différence de dosage du taux de participation politique des composantes ethniques, c'est pourquoi nous parlons de deux systèmes en conflit. **Le suffrage universel direct** a été accepté pour les élections communales (conseillers communaux) et législatives ainsi que pour le Président de la République seulement au terme du premier mandat. Il est de liste bloquée pour le premier cas et **uninominal à deux tours** pour le second cas.

Avec le débat sur les modes de scrutin, c'est la question des **capacités intégratives des partis politiques qui est ré-ouverte**. En ce qui concerne les élections législatives, la proposition largement acceptée est celle des listes bloquées à la représentation proportionnelle constituées dans le respect des équilibres ethnique et de genre de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur quatre soit une femme²⁴.

De manière générale, les acteurs politiques semblent s'être orientés vers la formule d'Arusha corrigée de manière à être plus intégrative. L'opinion largement soutenue par les partis composés majoritairement de Hutu voulaient une démocratie intégrale à tous les niveaux tandis que la plupart des partis composés majoritairement de Tutsi s'opposaient à ce système.

Le clivage ethnopolitique restait donc majoritaire. Mais au delà de ce constat, quels sont les véritables enjeux de ce débat sur le système électoral et politique ? Car, au delà d'un enjeu conjoncturel, les élections et leur cadre institutionnel ont une finalité structurante du système politique.

²²Cotteret Jean-Marie et Emeri Claude, *Les Systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1970, pp.73-82.

²³Position du parti UPRONA par exemple.

²⁴Constitution du 18 mars 2005, Art.168.

2.2.2. Les enjeux politiques du cadre institutionnel des élections

Le cadre institutionnel de la constitution et du code électoral du Burundi découle du processus de résolution d'un conflit ethno-politique. A ce titre, il pose un problème majeur : celui de la **nature du régime qui peut satisfaire efficacement les demandes politico-ethniques**.

La Constitution proposait que le Président de la République fût élu au suffrage indirect pour les cinq ans du premier mandat. Cette proposition qui satisfaisait à des impératifs et des calculs politiques induisait pourtant un grave biais dans le fonctionnement des institutions. En effet, **imaginer que le Président se fasse adouber par des députés et sénateurs élus au suffrage universel direct et en même temps lui demander d'exercer des pouvoirs comme s'il avait été élu lui-même au suffrage universel direct, c'était créer un régime atypique et unique au monde**. La conséquence est qu'il y a eu un temps d'une crise de l'autorité : **un Exécutif faible, un Parlement faible et une absence de mécanismes de gestion des conflits** puisque dans ces conditions l'Assemblée nationale ne pouvait présenter de motion de censure et non plus le Président ne pouvait user du droit de dissolution²⁵.

D'autre part, la même constitution prévoit qu'au terme des cinq premières années, le Président devait être élu au suffrage universel direct, pouvoir nommer les vice-présidents et les ministres qui ne sont pas responsables devant le Parlement. Celui-ci aura un pouvoir de contrôle sur l'action gouvernementale sans cependant pouvoir utiliser une motion de censure à l'encontre de l'ensemble du Gouvernement. On est donc en présence d'un régime présidentiel. Cependant, les édulcorations de nature politico-ethnique, l'absence d'une culture démocratique et d'une société civile forte entraînent soit **un exécutif diminué avec un régime de partis**, soit **une dérive présidentialiste** en particulier en cas de concordance des majorités présidentielle et législative, ce qui est le cas depuis les élections de 2005. Plus qu'un présidentialisme, on pourrait même déboucher sur un **présidentialisme monocentré et autoritaire**²⁶. Qui plus est, la Constitution de 2005 n'a pas clarifié la question des mandats présidentiels. Si elle parle de deux mandats, elle n'a pas précisé si ces derniers incluent la période post-transition alors que les modes de scrutin ne sont pas les mêmes pour les deux périodes.

Au total, à plusieurs endroits des textes légaux, il y a des contradictions énormes qui ne font qu'ajouter du brouillard dans les ténèbres institutionnelles burundaises. Cela a découlé en grande partie de ce que le débat sur la structuration de la compétition électorale autour des concepts de « famille politico-ethnique » ou de « coalition politique »; les suffrages universels ou restreints, directs ou indirects; les scrutins de listes bloquées avec équilibres ethniques, a été clos sans consensus. Tout tourne finalement autour d'un enjeu plus tu ou plus évacué que vidé : l'« **enjeu ethnopolitique** » issu des négociations d'Arusha²⁷. Il convient que la révision de ce cadre légal sorte de plus en plus du seul « **esprit d'Arusha fétichisé** » pour **articuler l'intégration ethnopolitique et l'intégration participative**.

²⁵Constitution du 18 mars 2005, 302

²⁶Bourmaud Daniel, *La politique en Afrique*, Paris, Armand Colin, 1998.

²⁷Nimubona Julien, « De l'Accord d'Arusha aux élections de 2005 : le processus de paix au Burundi. Entre espoirs et inquiétudes », in Remacle Eric, Rosoux Valérie et Saur Léon, dir., *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, pp.63-93.

Chapitre 3. Etat des lieux des textes législatifs et réglementaires régissant les élections : les forces et les faiblesses

La gestion de tout le processus électoral y compris les mécanismes de résolution des contentieux électoraux au Burundi sont prévus dans des textes fondamentaux tels que la Constitution, le Code électoral, la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques, la loi communale, la loi portant statut des partis politiques de l'opposition, les Décrets, Arrêtés et Règlement d'Ordre Intérieur de la CENI. En principe, pour que ces mécanismes légaux et réglementaires soient un bon instrument de médiation préventive des crises électorales, il faut qu'ils permettent de savoir si le processus électoral est inclusif et équitable pour tous les candidats et leurs partisans et s'il sera possible de garantir l'égalité sur terrain au cours de tout le processus allant de l'enrôlement au dépouillement et même à la gestion des mécontentements qui s'expriment immédiatement après les élections .

Cela doit être garanti par une structure de gestion des élections, une justice et une administration neutres, impartiales et indépendantes. Un cadre juridique et institutionnel partisan qui vise à empêcher la participation effective de certains individus ou groupes sociaux et politiques aux élections tue la confiance de la population en l'élection et est à l'origine de conflits en Afrique (cas de la Zambie en 1996 et de la Côte d'Ivoire en 2000)²⁸. De même, un cadre juridique qui institue un système électoral plein de failles susceptibles de favoriser des pratiques frauduleuses et des inégalités est source de contentieux électoraux importants.

Par rapport aux élections de 2005 et 2010, les **dispositions constitutionnelles** sont restées pratiquement les mêmes. Seule la modalité électorale du Président de la République, par ailleurs déjà prévue, a changé passant du vote parlementaire au scrutin de suffrage universel direct.

Le **Code électoral** a été modifié en 2009 dans ses dispositions concernant essentiellement l'encadrement des mandats des députés et le nouveau calendrier électoral. Quant à la **Loi communale**, elle a été améliorée uniquement dans le sens de protéger les pouvoirs de l'administrateur. La **Loi sur les partis politiques** n'a pas été modifiée.

C'est dire que les mécanismes constitutionnels et institutionnels ayant régi les élections de 2005 et 2010 ont peu changé à la veille des élections de 2015. Pourtant, si tous ces textes offrent des opportunités pour réussir les élections, ils ont montré leurs limites face au contentieux électoral de 2010 parce qu'ils comportent un certain nombre de lacunes, d'ambiguïtés et de contradictions.

3.1. Les forces du cadre légal des élections

1° Au niveau de la Constitution (Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi).

La Constitution de la République du Burundi aujourd'hui en vigueur est une émanation de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation du 20 août 2000. Le Titre IV de cette loi fondamentale relatif à la démocratie est tiré de l'article 20 de l'Accord dans son Protocole II.

²⁸ Voir Fomunyoh C., *op cit.*

Par rapport à la question électorale, la Constitution du 18 mars 2005 consacre en ses multiples dispositions des principes importants permettant de prévenir un contentieux électoral. Ainsi sont préconisés : les textes fondamentaux internationaux de Droits de l'Homme (**Article 19**) ; la liberté d'expression, de pensée, de religion, de conscience et d'opinion (**Article 31**) ; la liberté de réunion et d'association (**Article 32**) ; le droit de défense et d'ester en justice (**Article 38-39**) ; la reconnaissance du multipartisme au Burundi (**Article 75**) ; la non-ingérence des pouvoirs publics dans le fonctionnement interne des partis politiques (**Article 80**) ; le droit de vote (**Article 86**) ; une mission large accordée aux structures de gestion des élections à savoir la Cour constitutionnelle (**Art.228**) et surtout la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de veiller à ce que les élections soient libres, régulières, apaisées et transparentes (**Article 91**) ; les équilibres ethniques et de genre dans les institutions (*Au Gouvernement* : 60% de hutu, 40%de Tutsi et au moins 30% des femmes : **Article 129** ; *au sein des Corps de défense et de Sécurité* : 50% de Hutu et 50% de Tutsi : **Article 257** ; *A l'Assemblée Nationale* : 60% de Hutu, 40% de Tutsi, au moins 30% de femmes et cooptation de 3 personnes de l'ethnie Twa : **Article 164** ; *Au Sénat* : 50% Hutu, 50% Tutsi, au moins 30% de femmes, anciens Chefs d'Etat, cooptation des Twa : **Article 180** ; *Aux Conseils Communaux* : aucune composante ethnique ne peut avoir plus de 67% des administrateurs communaux au niveau national. Sinon c'est le recours à la cooptation : **Article 266** ; *Au sein du Pouvoir judiciaire* : « Le pouvoir judiciaire est structuré de façon à refléter dans sa composition l'ensemble de la population » : **Article 208**) ; l'existence du conseil National de la communication pour entre autres missions de garantir l'accès équitable aux médias publics et veiller à la liberté de presse (**Article 208**) ; l'élection du Président de la République au suffrage universel direct au terme de la période post-transition (**Art.96, Art.302**) ; la qualité des candidats aux élections (**Art.97**), etc..

2° Au niveau de la Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant Révision de la Loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral.

Le Code électoral est l'autre instrument fondamental qui offre des opportunités pour le règlement pacifique des contentieux électoraux. Le Code électoral du 2009 jouit d'une légitimité puisqu'il a été adopté par le Parlement. En effet, il s'inspire de la Constitution elle-même tirée de l'Accord d'Arusha. De plus, son contenu, à défaut d'être parfait, couvre toutes les matières en rapport avec les élections.

Ainsi, c'est le texte qui crée et organise la Structure de gestion des élections en l'occurrence la Commission Electorale Nationale Indépendante - CENI (**Art.3 à Art.20**). C'est dire que le Code électoral est structuré de manière classique en présentant des dispositions générales (**Art. 1 à 3**) ; des dispositions communes à tous les types d'élections (**Art.4 à 88**) ; des dispositions particulières à l'élection présidentielle (**Art.89 à 104**) ; des dispositions particulières aux élections des députés (**Art.105 à 137**) ; des dispositions particulières aux élections des sénateurs (**Art.138 à 164**) ; des dispositions particulières aux élections locales (**Art.165 à 201**) ; des dispositions relatives au référendum (**Art. 202 à 206**) ; des dispositions relatives à la participation des Burundais résident hors du Burundi (**Art. 207 à 220**) ; des dispositions pénales (**Art. 221 à 237**) et des dispositions finales (**Art.238 à 240**).

C'est aussi à travers ce texte que tout le processus électoral et toutes les opérations de vote et de comptage sont tracés. Ainsi par exemple, en son **article 1**, il précise le calendrier électoral qui a bénéficié d'un minimum de consensus entre les partis et les députés. Son **article 21** porte accréditation

des mandataires pour observer l'enrôlement des électeurs, la régularité et la crédibilité du fichier électoral.

Le Code électoral prévoit également des cas de recours : contre l'inscription ou l'omission au rôle électoral (**Article 22**), contre le déséquilibre ethnique et de genre dans la nomination des Commissions Electorales Provinciales Indépendantes et des Commissions Electorales Communales Indépendantes. Il dispose à propos du dépôt des signes des partis et des indépendants et envisage le mécanisme de séparation en cas de litige (**Article 102**). En même temps que le Code prévoit les modalités de dépôt des candidatures à tous les scrutins, il propose les voies de recours à propos de ces dépôts et des résultats du vote (**articles 184** : communales, **169** : collinaires, **103** : présidentielles, législatives et sénatoriales, **74** : recours contre les résultats aux collinaires, **75** : recours contre les résultats aux communales, **86** : aux présidentielles et parlementaires).

A travers ses autres dispositions, le Code balise beaucoup de terrains de fraudes et/ou de contentieux. Il s'agit notamment, des conditions de liberté autour du Bureau électoral (**Art.40**) ; des conditions de vote en rapport avec la carte d'électeur et la carte d'identité (**Art.55**) ou encore l'observation (**Art.70**) et les procès verbaux des résultats (**Art.69.**), de la responsabilité et des sanctions en cas de contentieux. Ainsi, à ce dernier sujet, l'**article 44** dispose que « *Le président du bureau de vote a la qualité d'OPJ le seul jour du scrutin* ») et l'**article 221** (et plus) ajoute le recours aux autres instruments juridiques notamment le Code pénal en cas de lacunes du Code électoral. L'**article 42 al.3** précise que seules les observations enregistrées sont prises en considération à l'appui d'une requête ultérieure introductive d'un contentieux électoral. Le Code circonscrit les modalités du vote par procuration (**Articles 48, 49 et 56**) et celles relatives à l'élection et au mandat du président de la république (**Art.90**). Au chapitre II du dernier titre, le Code prévoit des sanctions pénales à l'encontre des auteurs des infractions électorales (**Art. 226 à 237**).

3° La Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration communale

Cette loi apporte des innovations par rapport à celle de 2005 notamment en ce qui concerne le nombre des conseillers. Ainsi, l'**article 181 réduit le nombre de conseillers communaux à 15** au lieu de 25 dans la Loi précédente. La loi garantit 30% au moins de sièges réservés aux femmes tandis qu'au poste d'Administrateur communal elle confirme les équilibres d'Arusha de 67% réservés pour les Hutu et 33% réservés aux Tutsi. Enfin, la Loi communale à travers son **article 15** soutient le cadre de contrôle horizontal et donc de responsabilisation des élus en prévoyant deux réunions par an de présentation des réalisations aux gouvernés.

4° Au niveau de la Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la Loi n°1/06 du 26 juin 2003 portant Organisation et Fonctionnement des partis politiques

La Loi sur les partis politiques s'intéresse aux élections d'une part parce que les partis politiques en sont les acteurs principaux en tant qu'acteurs qui concourent aux suffrages, d'autre part parce qu'en cours de campagne électorale ils sont gérés par la Commission électorale nationale indépendante.

S'agissant des matières électorales proprement dites, ladite loi dispose en son **article 4** que les partis politiques se créent, s'organisent et exercent leurs activités **librement**, sans réserve des dispositions reprises à l'article 23 de la présente loi (art. 23 : respect de la constitution ; charte de l'unité nationale, lois et règlements, l'ordre public et bonnes manières).

L'article 8 reconnaît aux partis politiques le droit de former des **coalitions** tandis que **l'article 10** interdit aux pouvoirs publics de s'ingérer dans le fonctionnement interne des partis politiques. **L'article 11** stipule quant à lui que les partis politiques peuvent tenir des réunions, organiser des manifestations et faire de la propagande dans les conditions prévues par la loi. Les **articles 12, 55 à 60** reconnaissent aux partis **le droit d'ester en justice, et en cas de contentieux** à propos du droit d'agrément, le recours est intenté devant la chambre Administrative de la Cour Suprême ou en Cassation. Enfin, **l'article 67** précise que la compétence pour la dissolution relève de la compétence de la Chambre administrative de la Cour Suprême et ce en cas de troubles graves à l'ordre public ou atteinte à la sûreté de l'Etat.

L'article 27 vient régler de manière préventive un contentieux qui peut naître des symboles utilisés par les partis en prescrivant que *« aucun parti politique ne peut se doter de nom, de sigle ou autre signes identiques ou apparentés à ceux d'un autre parti »*.

Article 29 : Afin de rendre l'élection sincère, la loi oblige à travers cette disposition les partis à se doter des programmes de gouvernement.

5° Au niveau de la Loi n°1/25 du 14 novembre 2012 portant Statut de l'Opposition politique au Burundi

La Loi est venue comme pour refléter la volonté de consolider la démocratie en accordant plus d'espace de débat et de dialogue politique entre la majorité et l'opposition. Elle s'articule en cinq chapitre : Les dispositions générales (**Art. 1 à 4**) ; Les droits et devoirs des partis de l'Opposition (**Art.5 à 10**) ; Du Chef de l'opposition politique (**Art.11 à 19**) ; Des Sanctions (**Art.20 à 22**) ; Des dispositions transitoires et finales (**Art.23 à 27**).

En matière électorale, le texte apporte des innovations en précisant que:

- tout parti politique qui accepte d'entrer au Gouvernement perd son statut de parti d'opposition (**Art.4**) ;
- les droits et devoirs des partis d'opposition s'exercent au sein ou en dehors du parlement à titre individuel ou à titre des groupes parlementaires ou de groupes de partis politiques (**Art.5**) ;
- en cas de non respect des droits, les partis, les alliances de partis ou groupes politiques lésés peuvent saisir la Chambre Administrative de la Cour Suprême pour examen en procédure d'urgence (**Art.10**) ;
- le Chef de l'Opposition est le Président du parti de l'Opposition ayant le plus grand nombre de parlementaires ou de suffrages en cas d'égalité (**Art.11**) ;
- ce Chef de l'Opposition représente les intérêts de toute l'opposition y compris l'opposition extraparlamentaire (**Art.12**) ;
- le même Chef de l'opposition jouit de considérations protocolaires, d'un véhicule protocolaire et des frais de fonctionnement (**Art.15**) et ce pour un délai quasi indéterminé sauf en cas de décès, démission, empêchement définitif, cessation de fonctions de président de parti, condamnation à une peine d'emprisonnement de six mois et plus ou acceptation d'un poste de responsabilité politique au sein de gouvernement (**Art. 16**).

La Loi prévoit enfin des sanctions à l'encontre des auteurs de restriction des droits de l'opposition ou de discrimination fondée sur l'appartenance à l'opposition (**Art.20**). De même, des sanctions sont prévues pour les membres de l'opposition qui se rendent coupables de propos mensongers, calomnieux, diffamatoires tendant à perturber la paix et la sécurité (**Art.21**). Enfin, dans ses dispositions transitoires et finales, la Loi postule que tout parti politique qui quitte l'opposition organisée dans le cadre de la présente loi renonce à sa qualité de parti d'opposition (**Art.24**)

6° Au niveau des Décrets et Arrêtés portant mise en application du Code électoral

Deux décrets importants et des arrêtés de la CENI structurent les élections au Burundi : le Décret n°100/22 du 20 février 2009 portant organisation et fonctionnement de la CENI et le Décret n°100/38 du 13 mars 2009 portant nomination des membres de la CENI.

Plusieurs arrêtés (40 en 2005 ; 39 en 2010) ont été pris pour mettre en application le Code électoral mais aussi pour pallier les insuffisances de ce dernier.

Le Décret portant organisation et fonctionnement de la CENI met en place cette structure avec pour mission de préparer et organiser les élections. Il innove en en faisant **une structure permanente**, ce qui est contraire à la CENI de 2005. Le décret proclame l'autonomie organique et de gestion financière tout en bénéficiant des appuis budgétaires de l'Etat.

Le décret comporte un chapitre important relatif à l'organisation de la CENI en trois commissariats, subdivisés en services. Un Règlement d'Ordre Intérieur de la CENI d'avril 2009 est venu détailler le fonctionnement de ces services. Enfin, le décret précise que le Président, le Vice – Président et les Commissaires sont nommés par Décret Présidentiel après consultation de l'Assemblée Nationale pour **un mandat de trois ans**, ceci pour que leur mandat ne concorde pas avec celui des mandataires politiques élus.

3..2. Les faiblesses des textes législatifs et réglementaires pouvant entraîner des contentieux.

1° Au niveau de la Constitution

1. **L'Article 92** qui s'inscrit en parfait esprit d'Arusha mettant en avant la dimension ethnopolitique du conflit et sa réponse en termes de partage des pouvoirs entre Hutu et Tutsi devrait être modifié pour structurer différemment le processus électoral et doter à l'Etat des institutions exécutives mieux fonctionnelles et plus responsables.
2. **L'Article 96** postule que « *le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelables une fois* ». Dans le même texte, à l'article 302, il est écrit que « *A titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat élus réunis en Congrès* ». Cependant, cette disposition donne une précision supplémentaire sur les modalités d'accès à la magistrature suprême au cours de la première législature post-transition et ne déroge pas du tout sur le nombre de mandats indiqué par l'Accord d'Arusha. Etant donné qu'il y a un débat polémique autour de cette question, il s'avère nécessaire de respecter l'Accord d'Arusha, quels que soient les modes de scrutins.

3. **L'article 81 est relatif à la liberté de coalition**, mais l'exercice de ce droit se heurte à une limitation introduite par la nouvelle Loi sur les partis politiques et par ailleurs le Code électoral n'en fixe pas les modalités d'application.
4. **L'Article 103 fixe le cadrage ferme de la tenue de l'élection présidentielle**. Or, en cas d'annulation ou de 2^{ème} tour (respectivement Art. 65 et 83 du Code électoral), il y aurait des problèmes de **délais** et de **logistique (Délai de 5 jours)**
5. **Article 121 al 7** : En cas de vacance du Président de la République, une CENI est **nommée pour organiser le scrutin**. Or, le Décret de 2009 portant organisation et fonctionnement fait de la CENI une **Commission permanente** !
6. **L'Article 209** prévoit que le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif mais les modalités par lesquelles ce pouvoir est institué et garanti à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature (**Art.210 à 220**) et les Juridictions supérieures (Cour Suprême : **Art.221 à 224**; Cour Constitutionnelle : **Art.225 à 232** ; Haute Cour de Justice : **Art.233 à 236**) sont de nature à hypothéquer cette indépendance (les magistrats, dans leur carrière, sont nommés par le Président de la République).
7. **L'Article 228** prévoit que la Cour Constitutionnelle est compétente entre autres pour « *interpréter la Constitution, la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale, du Président du Sénat, d'un quart des députés ou d'un quart des sénateurs* ». Une telle disposition exclue les partis politiques agréés du **droit d'ester en justice en cas de contentieux électoral. Il en est de même à l'article 230.**
8. **Article 231** : La Constitution tient que les décisions de la Cour Constitutionnelle sont sans appel, ce qui est contraire au **principe du droit du double degré de juridiction** ;
9. **Article 236** : La loi organique fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la **Haute Cour de Justice** ainsi que la procédure applicable n'existent pas encore. Par conséquent, en cas de contentieux, **le degré de juridiction suprême que représenterait cette Cour serait manquant**, ce qui aggraverait la situation.
10. **L'Article 264** attribue le pouvoir d'administration de la commune à la fois à l'**Administrateur** de la Commune et au **Conseil communal**, ce qui entretient un **conflit** entre les deux autorités.
11. **L'Article 266** en rapport avec la cooptation au sein des Conseils communaux a été transposé dans l'article 181 du Code électoral de 2009 alors qu'il est très difficilement applicable.
12. **Les articles 301 à 303** du Titre XV relatif aux « Dispositions particulières à la première période post-transition » ne sont plus de mise et ne font qu'entretenir un débat qui pourra nourrir un **contentieux pré-électoral**.

2° Au niveau du Code électoral

Malgré de nombreux appels à l'amélioration substantielle du Code électoral de 2005²⁹, le Code électoral de 2009 renferme toujours des insuffisances (incohérences, imprécisions et contradictions) qui pourraient provoquer ou entretenir un contentieux électoral important en 2015 si ces dernières ne sont pas corrigées. Les principales questions posées par le Code électoral tournent autour des points suivants : le rythme et l'ordre des scrutins, la hiérarchie des autorités communales ; les juridictions pour traiter du contentieux électoral dans ses aspects pénaux et administratifs ; les éléments constitutifs de la qualité d'électeur ; la sécurisation des bureaux de vote pour garantir la liberté de vote ; l'établissement et la gestion transparente du fichier électoral ; etc.

Nous reprenons ici les grandes dispositions du Code qui pourraient poser des problèmes :

1. **L'Article 1^{er}** donne **une chronologie des élections trop serrée** du fait aussi que les fins de mandats sont très serrées. Outre que ce calendrier fatigue les organisateurs, facilitateurs et observateurs des élections, il entraîne des difficultés de le respecter en cas d'annulation, de recours introduits en annulation de scrutins ou de résultats, ou encore en cas de second tour à organiser.
2. **L'Article 3** concernant la CENI renvoie à un Décret tout ce qui est en rapport avec les missions, l'organisation et le fonctionnement de la CENI tandis qu'il soumet la nomination des premiers responsables de la structure à l'autorité du Président de la République. Cela **réduit l'indépendance, l'équilibre et la neutralité de la CENI** et crée **une crise de confiance de l'opposition** envers cette institution chargée de conduire le processus électoral.
3. **Article 15** : Difficultés liées aux **pièces d'identification** permettant la vérification de la qualité d'électeur. La notion de « tout autre document » est imprécise et entretient un environnement favorable à la manipulation du fichier électoral.
4. **Articles 18 et 71** : **4 Procès –verbaux** des opérations de vote sont prévus : 1 procès-verbal à donner aux mandataires alors que les partis politiques peuvent être très nombreux (par exemple 44 Partis Politiques en 2010 en plus des Indépendants).
5. **Article 43** : **Prise en charge des mandataires** des Partis politiques et des Indépendants par la CENI. Aucun partenaire au développement n'a accepté de financer cette activité alors que le budget de la CENI ne prévoyait aucune rubrique de financement de cet aspect. Or, cette prise en charge permettrait d'avoir de manière permanente des mandataires de partis et de candidats indépendants dans tous les bureaux de vote, ce qui permettrait de crédibiliser tout le processus électoral.

²⁹ Recommandations des études menées par l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) ; par la Coalition pour le Monitoring des Elections (COSOME), par l'USAID, par National Democratic Institute/African Friends Service Committee (NDI/AFSC), par des partis et autres acteurs de la société civile : voir Documents *supra*.

6. **Articles 55, 62 , 63, 64 et 65** : Beaucoup d'étapes d'opérations de vote avec des **bulletins multiples, un double comptage** des bulletins dans toutes les urnes, **des enveloppes noires à cacheter et parapher**, des **modalités de contrôle fortuit** non clairement définies en cas de soupçon de vol de bulletins de vote . Le vote et le dépouillement sont par conséquent des opérations très coûteuses et très longues avec tous les risques d'erreurs, de fatigue des scrutateurs, etc. De plus, avec les bulletins multiples, **l'électeur, soumis à une pression extérieure**, est obligé de sortir avec les bulletins non utilisés afin de montrer pour qui il a voté.
7. **Article 65** : Annulation du scrutin en cas de discordance entre les bulletins distribués et les bulletins comptés lors du dépouillement au-delà du seuil fixé par la CENI et la **reprise d'élections dans 5 jours**. Ce délai paraît trop court.
8. **Les Articles 72 et 94** prévoient que les recours relatifs aux élections collinaires sont adressés à la CECI alors que l'article 103 donne cette compétence à la CEPI qui statue au premier et dernier ressort. Il y a donc **contradiction**.
9. **Article 78** : La cour constitutionnelle statue dans 4 jours dès la transmission des résultats provisoires par la CENI, ce qui pose le **problème par rapport à l'article 86 qui impose les délais de recours de 10 jours**. De plus, il y a probabilité que la Cour constitutionnelle procède à la proclamation des résultats définitifs alors qu'il peut y avoir une requête après. La solution préconisée à **l'article 6** de communiquer sans délai (Transmission tardive de 6 jours / la CENI des résultats provisoires à la Cour Constitutionnelle) suppose une gestion délicate.
10. **L'Article 87 al. 2 postule que «La requête n'est pas suspensive** ». Or, la prestation de serment par le Président pourrait être envisagée alors que la requête est pendante devant la Cour Constitutionnelle et peut ensuite se poursuivre à la Haute Cour de Justice.
11. **L'Article 109 prévoit que** « Le mandat court dès la proclamation des résultats par la Cour Constitutionnelle ». Or, les **scrutins sont trop rapprochés ; il pourrait y avoir des problèmes logistiques et un risque de vide institutionnel en cas d'annulation et une impossibilité de tenir ces scrutins un peu avant pour ne pas avoir 2 parlements en activité en même temps**.
12. **Les Articles 222 à 236** relatifs aux sanctions à prendre en cas d'infractions électorales prévoient uniquement des sanctions pénales sous forme d'amendes. **Les sanctions administratives** ne sont pas prévues et aussi **aucune juridiction spécialisée** pour faire face à ce type de contentieux n'est prévue alors même que **la CENI n'en a pas la compétence et que seul le président du Bureau de vote a la qualité d'Officier de police judiciaire (art.43)**.
13. **Article 237** : Cet article du Code électoral relatif à la sanction maximale de servitude pénale de 10 ans est **inapplicable car l'article 67 al. 2 du Code pénal** prévoit que l'application des sanctions complémentaires de l'article 66 du Code pénal concerne celui qui a été condamné à une peine supérieure à 10 ans.

3° Au niveau de la Loi communale

Prolongeant l'esprit de l'article 264 de la Constitution, l'article 8 de la Loi communale dispose que la Commune est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal. Cette disposition crée dans la pratique des conflits de compétence. La modalité électorale devrait induire un certain degré de légitimité. Or, **l'article 30** stipule que l'Administrateur communal dirige et administre la commune. Ces deux articles 8 et 30 sont contradictoires et leur mise en application est non seulement difficile mais aussi a été à l'origine de conflits d'autorité et de limogeages de beaucoup d'administrateurs au moment même où le Gouvernement veut faire de la commune une entité véritablement décentralisée et un pôle de développement local. Il convient d'ajouter que ces dispositions ne prévoient pas des critères objectivement mesurables d'évaluation des défaillances par des services techniques habilités (médecin, cours et tribunaux, etc.), ce qui ne fait qu'aggraver les conflits.

4° Au niveau de la Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant Révision de la Loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant Organisation et Fonctionnement des partis politiques

Alors que la Loi de 2003 avait marqué des avancées substantielles en matière d'élections démocratiques, celle de 2011, très soucieuse des conflits politiques nés du contentieux électoral de 2010, a restreint les libertés d'expression des partis de l'opposition. Cette Loi a été élaborée, analysée et votée sans que les partis politiques de l'opposition aient été associés.

Certaines dispositions nouvelles viennent illustrer notre propos :

1. **Les articles 3 et 8** : Alors que l'article 8 de la loi de 2003 parlait de liberté de coalition sans restriction, la nouvelle loi n'envisage ce droit que « **le cas échéant** » (art.3) et uniquement « **lors des élections** » (art.8, al.2). Cela est contraire à la Constitution et au Code électoral qui tous proclament la liberté des partis à l'auto-organisation dans le respect de la paix, de la sécurité et de l'unité. Par ailleurs les conditions mêmes d'agrément de la coalition contenues à l'art.8, al.3 dont des procès verbaux de congrès souscrivant à la coalition sont non seulement une atteinte au droit à la liberté d'organisation mais aussi procèdent d'une intention de prohibition.
2. **Article 10** : Alors que la Constitution garantit la non-ingérence des pouvoirs publics dans le fonctionnement interne des partis, l'al.2 de la loi sur les partis politiques a ouvert une brèche qui n'existait pas dans celle de 2003 à savoir que « *le Ministre de l'Intérieur peut vérifier le respect de l'application des statuts et de règlement intérieur des partis* », sans être requis et sans conflit préalable. Il s'agit là d'une contradiction qui autorise l'ingérence.
3. **Article 31** : le nombre exigé pour la fondation d'un parti est passé de 6 à 20 personnes réparties sur tout le territoire. Si l'intention d'une représentation nationale des partis est bonne, il ne fait l'ombre d'un doute que le législateur veut supprimer certains partis politiques dont la plupart sont de l'opposition en leur demandant de repartir au recrutement avant de se soumettre à un nouveau processus d'agrément qui sera soumis à évaluation par le Ministre de l'Intérieur.

4. **Article 32** : l'obligation de résider sur le territoire national pour le dirigeant du parti était contenue dans la Loi de 2003. Cependant, reprise en 2011 au moment où certains chefs de l'opposition étaient réfugiés, avec l'obligation requise de se mettre en conformité à la loi (**Art.72**) a été comprise comme une intention d'éliminer politiquement ces leaders gênants.
5. **Article 33** : Les organes du parti aux niveaux national et provincial doivent refléter les équilibres ethniques et de genre mais pour seul ce dernier les modalités sont précisées (30%).
6. **Articles 41 et 68** : Les pouvoirs publics ne devraient demander un inventaire de biens et un rapport financier annuels que quand l'Etat intervient dans le financement des partis.
7. **L'article 18** parle de financement des partis par l'Etat ; ce qui permettrait de rendre les partis égaux devant les élections. Cependant, cette disposition reste difficile par manque de volonté du parti au pouvoir.
8. La Loi ne dit rien sur le cadre de concertation ou de dialogue entre les partis politiques en particulier le Forum des partis politiques créé par l'Ordonnance conjointe n°530/214/1301 du 7.10.2009 relative à la légalisation du Forum permanent de dialogue des partis politiques agréés au Burundi par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation. Pourtant, ce genre de forum, ailleurs appelé Comité Consultatif Interpartis (**CCIP**), jouerait un rôle important dans la résolution des contentieux électoraux aux côtés de la CNI.

5° Au niveau de la Loi régissant les partis politiques de l'opposition

1. **L'Article 11** prévoit que le Chef de l'opposition est le président du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre de parlementaires. Etant donné le risque permanent d'inconstance de l'opposition, le Chef ne devrait pas lui être imposée mais devrait être élu par l'opposition elle – même.
2. **Article 12** : Le Chef de l'Opposition représente les intérêts de toute l'opposition. L'existence d'une représentation ne devrait pas signifier que l'opposition est agrégée. Chaque parti garde son identité et un Chef de parti ne pourrait pas représenter les intérêts d'autres partis. Par ailleurs, cela est contraire à la Loi sur les partis politiques qui garantit des droits propres à chaque parti et/ou aux coalitions.
3. **L'article 15** accorde des avantages au Chef de l'Opposition. Provenant de l'Etat, cette disposition pourrait entraîner la corruption et l'achat de conscience du Chef de l'opposition si celui-ci n'est pas suffisamment contrôlé par les partis.
4. **L'article 16** fixe les conditions de fin de mandat du Chef de l'Opposition. Ces conditions doivent intégrer l'évaluation par les partis.

5. **Article 24** : Cet article stipule que « Tout parti est libre de quitter l'opposition. Dans ce cas, il renonce à sa qualité de parti d'opposition ». Cette disposition est contraire à la Constitution qui proclame la liberté de pensée et d'expression ainsi que la liberté des associations à s'auto-organiser. La loi sur les partis de l'opposition ne peut pas venir supprimer la liberté de pensée et d'organisation. Un parti est libre d'appartenir ou de ne pas appartenir à cette organisation de l'opposition et conserver dans tous les cas son opposition politique, l'opposition signifiant penser et proposer différemment que la majorité au pouvoir.

6° Au niveau du Décret portant organisation et fonctionnement de la CENI et autres Arrêtés et Décisions de la CENI

Ce Décret comporte quatre grandes failles :

1. Le Décret en tant que texte d'application du Code électoral crée une CENI impuissante face à des contentieux électoraux de nature politique. Tout est fait pour que **la CENI soit seule face aux dimensions politiques et administratives des contentieux** comme si le Gouvernement était démissionnaire pendant toute la période de campagne.
2. Le Décret crée une CENI **dépendante politiquement**. En effet, le fait que ses membres soient nommés, même après approbation de l'Assemblée nationale, expose la CENI à la concurrence politique arbitrée par l'autorité de nomination, soit le Président de la République, donc le parti au pouvoir.
3. Même s'il affirme une autonomie organique et de gestion financière, le Décret crée **une CENI dépendante économiquement** et matériellement du gouvernement et surtout des partenaires extérieurs. Cela pose un sérieux problème de programmation, de planification des opérations mais aussi d'autonomie et d'indépendance de la CENI et de souveraineté du pays.
4. Les arrêtés en tant qu'actes réglementaires pris en application de l'article 239 du Code électoral restent de portée générale et les décisions de portée limitée. Par conséquent, la CENI disposera de **peu de pouvoirs et de force pour agir immédiatement sur les infractions électorales**.

Chapitre 4. Propositions en vue de l'amélioration des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

Les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi comportent donc des lacunes importantes qui ont déjà été à l'origine d'un contentieux électoral (2010) et qui pourraient en provoquer d'autres. Il est par conséquent important et urgent que les acteurs politiques négocient des termes de révision de la Constitution, du Code électoral, de la Loi Communale, de la Loi sur les Partis politiques, de la Loi sur le Statut de l'opposition politique, du Décret portant organisation et fonctionnement de la CENI. Les négociations pour améliorer ces textes ne devraient pas se faire à chaud à la veille des élections. Elles doivent intervenir longtemps avant les élections.

Au cours de ce processus de révision, **des principes directeurs** devraient guider les acteurs politiques.

4.1. Les principes directeurs

1° Mettre en place des Institutions politiques plus fonctionnelles, efficaces, responsables devant la Nation et intégratives des dimensions proprement politiques des conflits burundais.

La Constitution et le Code électoral qui s'en inspire portent la grande marque des négociations et de l'Accord d'Arusha. Etant donné que ce temps était fortement marqué par une confrontation ethnique, les mécanismes de résolution du conflit ont consisté en des opérations d'institutionnalisation des représentations ethniques. Aujourd'hui, il est temps de se demander si cette approche doit rester pertinente et surtout dominante. En effet, depuis 2005, il apparaît que la représentation ethnique au sommet de l'exécutif n'a aucune pertinence ni surtout n'a aucune performance au niveau du fonctionnement de l'Etat. De plus, depuis les élections de 2005, il est apparu que le clivage ethnopolitique détermine de moins en moins les enjeux électoraux. Le contentieux de 2010 est même une illustration d'une demande forte d'intégration proprement politique.

Enfin, il est important que le nouveau cadre légal revienne sur le fonctionnement des institutions républicaines qui sont trop dépendantes des états-majors des partis politiques. Car, les logiques partisans sont très souvent en contradiction et même en conflit avec celles de l'Etat. Les modes de scrutins de listes bloquées à représentation proportionnelle constituent une entrave à la libération du citoyen et au renouvellement d'un nouveau leadership, sont un outil de dépendances clientélistes et ethnistes ou de corruption politique et un levier au service des contrôleurs d'états - majors des partis pour contrôler les gestionnaires des institutions publiques.

Cela rappelle que les élections ne sont pas que de simples opérations techniques mais sont un important rendez-vous politique.

2° Garantir les droits et libertés démocratiques

Les élections sincères et crédibles, en tant que véritable possibilité de choix, ne peuvent être organisées que dans un régime démocratique qui proclame et garantit les droits et libertés civils et politiques. En matière électorale, il convient d'insister sur la liberté d'association ou d'organisation, la liberté de pensée et d'opinion, la liberté de mouvement ou l'accès libre dans tout le pays, la liberté d'expression et de manifestation publique, la liberté de réunion, le droit à la différence, la liberté d'inscription sur les bulletins de vote et les listes électorales, l'accès équitable aux médias publics, etc.

3° Garantir la liberté du vote

La liberté de vote est un principe sacré de crédibilisation des élections. En effet, une élection ne vaut que quand l'électeur posant son geste de vote n'est soumis à aucune contrainte extérieure à lui ou agit en connaissance de cause de la signification de son comportement par rapport à ses intérêts personnels. La première garantie des libertés électorales est **le vote à bulletin secret**. Ainsi donc, sont contraires à la liberté de vote entre autres pratiques : les harcèlements de populations par les pouvoirs, les pressions communautaristes (ethniques, religieuses, régionales), les surveillances et menaces policières et politiques de militants, les présences des corps de défense et de sécurité très prêts des bureaux de vote, les services publics rendus et les promesses d'emplois contre des comportements électoraux, l'achat de conscience en général, etc.

4° Garantir la sincérité du vote

La sincérité du vote signifie que les résultats proclamés à la fin du processus électoral correspondent aux suffrages effectivement exprimés. Les bourrages d'urnes, les manipulations des fichiers électoraux, les votes multiples, le changement d'urnes par d'autres urnes arrangées d'avance, les manipulations politiques de l'inscription des électeurs et le découpage des circonscriptions électorales, etc. relèvent de cette violation de la sincérité du vote et sont à l'origine des contentieux électoraux les plus conflictuels.

5° Garantir la transparence du processus électoral

La transparence du processus électoral signifie que toutes les opérations se déroulent en présence et en étroite collaboration avec les protagonistes, les organes d'organisation et d'observation selon des règles connues et des procédures consensuelles arrêtées longtemps à l'avance. Garantie par une administration neutre et un organe de gestion électorale indépendante et impartiale, la transparence se réalise aussi à travers le comptage des voix publiquement sur les lieux mêmes du scrutin, la publication des résultats partiels sur place, l'annonce des résultats dans les délais impartis, l'implication de comités d'appui à la Structure de gestion (CENI) dont des Comités conjoints entre partis régis par un Code moral et des organismes ou des comités indépendants de vérification et de médiation.

6° *Mettre en place des mécanismes efficaces responsables de la médiation des contentieux et de gestion des infractions y compris sur le plan administratif*

Lors du contentieux de 2010, la CENI est apparue trop seule face aux parties en conflit. Elle a même été qualifiée de partie au conflit. L'Etat et son administration trop politisée, étaient partis en campagne. Aucun mécanisme de liaison entre les parties n'était prévu. Une telle situation pourrait être plus dangereuse pour la paix et la stabilité. De plus, les infractions électorales prennent deux versants principaux : le versant pénal et le versant administratif. Lors des élections de 2010, il est apparu que la CENI n'avait pas le pouvoir de prendre des sanctions administratives alors qu'aucune autre juridiction n'était prévue pour prendre en charge cet aspect. Or, l'impunité de telles infractions augmente les tensions et le sentiment que tout est permis alimente le conflit.

A propos particulier de la CENI, au lieu de la doubler par des mécanismes concurrents et de rester figé dans une conception fictive de son indépendance, il est important d'en faire une Structure équilibrée politiquement, représentative des partis et de la société civile. Ce faisant, elle peut être un organe de

médiation préventive des contentieux. Par rapport à ses missions importantes et délicates, elle doit être instituée par voie légale et non réglementaire.

Plusieurs propositions d'amélioration des textes régissant les élections peuvent être faites. Dans ce document, nous proposons celles qui auraient **des effets structurants** pour prévenir un ou des conflits électoraux.

4.2. Propositions pour l'amélioration du cadre législatif et réglementaire régissant les élections au Burundi

1° Au niveau de la Constitution

Orientation 1 : Mettre en place une CENI équilibrée politiquement et efficace

Art.90 : La Commission est **permanente** et est composée de **11 membres** dont 3 désignés par le parti ou la coalition au pouvoir, 3 désignés par l'opposition parlementaire, 3 issus de la société civile et 2 magistrats désignés par leurs pairs tenant compte de leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance.

Orientation 2 : Garantir le principe du double degré de juridiction

Art.91 : La Commission est chargée des missions suivantes.... Al.e : Entendre les plaintes concernant le respect des règles électorales et y donner suite. Les décisions prises sont opposables devant la Cour constitutionnelle.

Orientation 3 : Mettre en place un mécanisme favorisant l'alternance politique et le renouvellement des élites pour stabiliser le système.

Art.96 : Le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. **Nul ne peut exercer plus de deux mandats** (al. à ajouter afin d'éviter les retours éventuels).

Art. 301 à 306 : relatifs aux Dispositions transitoires : **A supprimer**

N.B. : Les acteurs politiques doivent négocier une disposition relative à la situation de l'actuel Président de la République quant à la possibilité de se représenter pour un troisième mandat. La Constitution est muette et son inspiration politique à savoir l'Accord d'Arusha a parlé de deux mandats uniquement. Les deux textes n'ont pas spécifié dans quel **type de régime serait-on** ; le régime se définissant généralement par rapport aux modes de scrutin conduisant à la tête de l'exécutif et les modes de collaboration entre celui-ci et les autres pouvoirs.

Orientation 4 : Renforcer l'indépendance de la magistrature

Art. à créer : Le pouvoir judiciaire dispose de pouvoirs et de ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions et garantir son indépendance par rapport au Pouvoir Exécutif et au Pouvoir Législatif. Il **jouit d'une autonomie organique et de gestion.**

Art.217 : Le Conseil Supérieur de la Magistrature comprend :

- Trois membres **désignés par le Gouvernement** ;

- Quatre juges des juridictions supérieures **élus par leurs pairs** ;
- Trois magistrats relevant du Ministère Public **élus par leurs pairs** ;
- Deux juges des tribunaux de résidence **élus par leurs pairs** ;
- Deux membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé ;
- Un Doyen d'une faculté de droit, le plus ancien en âge et disposant du grade académique le plus élevé évoluant dans les établissements d'enseignement publics et privés.

Art. à créer : Le Président de la République assure la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature. La Vice-Présidence est assurée par un membre du Conseil élu par ses pairs.

Orientation 5 : Droit des partis d'ester en justice en cas de contentieux électoral.

Art.228 : La Cour Constitutionnelle est compétente pour.... « interpréter la Constitution à la demande.... **Ajouter : des partis politiques agréés**

Art.230 al.4 : La Cour Constitutionnelle est saisie par le Président de la République.... **Ajouter : les partis politiques agréés.**

Orientation 6 : Résoudre le problème des conflits d'autorité au niveau communal

Art. 264 : Le pouvoir d'administration de la commune est exercé par l'Administrateur Communal.

Art.266, al.1. : Ajouter : Le Code électoral précise les modalités pratiques de cette cooptation.

Art.266, al.2 : L'Administrateur communal est élu au suffrage universel direct.

Orientation 7 : Promouvoir l'accès au droit citoyen de se faire élire

Art.165 : Le candidat aux élections législatives doit être de nationalité burundaise (supprimer d'origine burundaise). Une personne ayant acquis la nationalité burundaise depuis au moins dix ans peut se porter candidat (harmoniser avec l'art.145 du Code électoral).

2° Au niveau du Code électoral

Orientation 1 : Instituer une Commission électorale politiquement équilibrée et efficace.

Art. 3 et suivants (à créer) : C'est dans ce Code qu'il doit être précisé : la création, le siège, les missions, l'organisation, la composition, le statut des membres, etc. de la CENI

Art.40 : Un bureau électoral est composé de **5 membres** ; un représentant de la CENI qui en est le Président, deux **représentants du parti ou coalition** de partis au pouvoir, deux représentants de l'opposition légale parmi les électeurs inscrits au rôle dudit bureau. La composition du Bureau est validée par la CEPI. Un recours contre le respect des règles de composition peut être adressé à la CEPI.

Orientation 2 : Instituer des mécanismes qui rendent les opérations électorales transparentes et permettent d'éviter les fraudes.

Art.11, al.1 : Les électeurs sont convoqués, **sur proposition de la CENI, 45 jours au plus avant le scrutin...**

Art.12, ajouter al.3 et 4 : Les listes électorales sont dressées par un bureau de deux personnes désignées par la CENI, un représentant de l'Administration, un représentant de chaque parti légalement reconnu.

La CENI valide la composition du Bureau et nomme son responsable.

Art.13 : Les listes électorales sont permanentes. La CENI organise sa révision annuellement en collaboration avec l'administration. Un Décret en précise les modalités et la périodicité.

Art. à créer : L'identification des électeurs se fait sur base d'une **carte d'identité infalsifiable** comportant les éléments suivants au moins : nom et prénom, le sexe, la date de naissance, le nom du père et de la mère (filiation), le domicile ou la résidence, la profession.

Art.20 : Ajouter : Les rôles électoraux sont affichés à la province, dans les communes, aux chefs lieux des zones et autres places publiques appropriées 60 jours avant le scrutin.

Art. à créer : En rapport avec la **Carte d'électeur**, sa qualité, sa production, sa durée et sa gestion

Art. à créer : en rapport avec l'interdiction de l'utilisation des moyens de l'Etat et des réalisations de l'Etat à des fins de campagne électorale. Un délai précédant les scrutins doit être arrêté.

Art.65, 77, 78, 86 et 88 : la chronologie des scrutins : Prévoir un temps raisonnable entre les élections pour permettre la préparation minutieuse des opérations suivantes, le traitement et la réponse aux recours introduits.

Art. 69 et 71 : Le procès-verbal ou une fiche de résultats de dépouillement est établi en quatre exemplaires dont l'un est conservé par le président du bureau et les trois autres envoyés respectivement à la CEPI, à la CECI et aux mandataires des partis et des indépendants. Le PV est transmis 24 heures après sa signature et la CENI doit veiller à ce que cette transmission se fasse en toute sécurité.

Art.72 et 94 : Les recours relatifs aux élections collinaires sont adressés à la CECI. Les recours relatifs aux élections communales sont adressés à la CEPI.

Art. 41 : Les mandataires : Les partis politiques et les indépendants inscrits au vote **doivent avoir des mandataires présents de manière permanente** pendant toutes les opérations de vote, de dépouillement et de proclamation sur place.

Art. 43 : Le budget des élections doit prévoir la rubrique de prise en charge sous forme de per diem à accorder aux mandataires.

Orientation 3 : Garantir la liberté de vote, faciliter les opérations de vote et en réduire le coût.

Art. à créer : Les agents des corps de défense et de sécurité doivent être positionnés à plus de 100 m du bureau de vote.

Art.55, al.2 : Après vérification de la qualité d'électeur..., lui remet une enveloppe... et **un bulletin unique sur lequel figurent la liste de tous les candidats ou de listes de candidats et leurs symboles clairement identifiables devant leurs noms ou listes.**

Art. à créer : Les scrutins peuvent être regroupés. Proposition : (1) Elections communales, législatives et présidentielles ; (2) Sénatoriales et collinaires.

Art. à créer : Le comptage des voix : Dès lors que la condition de présence obligatoire des mandataires est remplie et que les enveloppes ont été comptées à l'avance, que le bulletin unique a été utilisé et que les scrutins sont regroupés, le **double comptage devient une opération de trop** qui retarde la publication des résultats, fatigue les scrutateurs et crée une opportunité de détournement des voix.

Art. 209 : En rapport avec **le vote des Burundais vivant à l'étranger.** Proposition : Seules les missions diplomatiques ou consulaires totalisant au moins 50 électeurs pourraient tenir un rôle des électeurs tandis que les autres inviteraient les électeurs à se faire inscrire dans les missions diplomatiques ou consulaires les plus proches. La CENI pourrait aussi voir comment utiliser les TIC.

Orientation 4 : Instituer un mécanisme efficace de prévention et de gestion du contentieux électoral

Art. 91 à supprimer et remplacer par : Des recours contre les décisions de la CENI sont recevables devant la Cour Constitutionnelle. Celle-ci peut être saisie par...(ajouter) **les partis politiques légalement reconnus et les indépendants** (Double degré de juridiction, droit d'ester en justice)

Après Art. 222 à 238, introduire une disposition : Il est créé des **juridictions spécialisées** chargées de traiter des infractions électorales et d'y réserver des suites tant sur le plan pénal qu'administratif. Elles sont saisies par la CENI, par les partis politiques légalement constitués et les indépendants lésés.

Art. à créer : Concernant les **sanctions administratives** aux infractions électorales notamment la radiation de la liste électorale, le refus de payer l'amende entraîne la transmission du dossier au Tribunal de Grande Instance du ressort qui doit statuer dans un délai de 8 jours.

Art. à créer : Dans ses missions d'organiser les scrutins, la CENI collabore avec un Comité Consultatif Inter-partis (CCIP), des Commissions Indépendantes de Médiation (CIM), des Organisations de la Société civile ou des Observateurs internationaux.

Art. 108, 178, 181 à créer : La **Cooptation à tous les niveaux** : proposition : Les modalités de cooptation font l'objet d'un décret d'application de la Loi électorale sur proposition de la CENI

3° Au niveau de la Loi communale

Orientation 1 : Régler les conflits d'autorités et de légitimités

Articles à créer pour corriger les articles 8 et 30 :

1. Le pouvoir d'administration de la Commune est exercé par l'Administrateur Communal.
2. L'Administrateur Communal est élu au suffrage universel direct parmi les membres de la liste du parti ou de la coalition de partis

3. Le Conseil Communal exerce le pouvoir d'adoption du plan d'actions, de vote du budget, de contrôle de l'exécution du plan d'actions et du budget. Il peut démettre l'administrateur en cas de fautes graves dûment attestées par les services techniques habilités (médecin agréé, cours et tribunaux, etc.).

Orientation 2 : Régler le problème posé par la cooptation et la démission des membres de conseils

Art. à créer : Les modalités de cooptation des membres des conseils communaux et de substitution des membres démissionnaires des conseils de collines sont pourvues par un Décret adopté sur proposition de la CENI.

4° Au niveau de la Loi sur les partis politiques

Orientation 1 : Garantir le respect des droits et libertés d'association

Art.10 al.2 : Le Ministre de l'Intérieur ne peut intervenir pour contrôle de l'application des statuts et du règlement intérieur que si un conflit interne à un parti menace la paix et la sécurité publiques

Art.10 al.3 : En cas de contentieux, la Chambre Administrative de la Cour Suprême est seule compétente. Elle statue sur base d'une requête adressée par la majorité des membres de l'Organe suprême du parti concerné.

Art.3 et 8 : La liberté de coalition est garantie en tout temps et tout lieu sur le territoire national.

Orientation 2 : Réduire l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion des partis

Par rapport aux articles 41 à 68 : A reformuler

Art. : Les partis établissent et exécutent une comptabilité en double partie conformément aux lois en la matière.

Art. : Les partis politiques adressent au Ministre de l'Intérieur un rapport au mois de mars de chaque année comprenant une partie des activités et une partie portant sur les sources de financement de ces activités.

Art. : Les pouvoirs publics exigent des rapports financiers et effectuent même des missions d'audit financier en cas de financement accordé aux partis par l'Etat.

Orientation 3 : Promouvoir l'égalité des partis en temps électoraux : financement des partis politiques

Art.18 : En vue de garantir l'égalité des partis politiques devant l'électorat, l'Etat consent un montant forfaitaire de soutien aux partis politiques. Ce montant sera remboursable pour les partis qui n'obtiendraient pas 2% des suffrages aux élections communales.

Orientation 4 : Garantir un mécanisme conjoint de communication et de gestion commune des contentieux politiques

Art. à créer : En période électorale, les partis mettent en place un Comité Consultatif Inter-parti (CCIP) chargé de maintenir la communication entre eux et avec les partenaires, la gestion pacifique des contentieux électoraux en collaboration avec la CENI.

Art à créer : Les partis désignent des mandataires qui suivent les opérations électorales dans tous les bureaux de vote de manière permanente.

N.B. : Il aurait été souhaitable que la Loi Portant Statut de l'Opposition politique soit aménagée sous forme de Chapitre ou Titre particulier dans le cadre de cette Loi sur les partis politiques. Si l'on doit la garder, nous proposons les améliorations suivantes.

5° Au niveau de la Loi portant Statut de l'Opposition politique au Burundi

Orientation 1 : Garantir le respect de l'auto-organisation de l'opposition

Art.11 : Le Chef de l'Opposition est élu par les Bureaux/Comités exécutifs des partis de l'opposition pour un mandat d'une année renouvelable.

Art.12 : Le Chef de l'Opposition représente les partis organisés sur base d'un cahier de charges commun convenu.

Art.13 : Les partis de l'opposition consentent des avantages matériels et logistiques à accorder au Chef de l'Opposition tandis que l'Etat lui réserve des droits protocolaires.

Orientation 2 : Garantir les droits et libertés de l'opposition

Art. 24 : Les partis qui ne sont pas organisés dans le cadre de la présente loi gardent leurs droits et libertés en tant que parti politique.

N.B. : Cette Loi apparaît comme une Loi d'exception par rapport à la Loi sur les partis politiques. Il aurait fallu l'intégrer dans la Loi sur les Partis Politiques. Nous proposons de réviser cette dernière pour incorporer les améliorations négociées de la loi sur l'opposition.

6° Au niveau du Décret portant organisation et fonctionnement de la CENI

Orientation 1 : Mettre en place une CENI plus équilibrée politiquement et efficace.

Art. : La CENI est composée de membres représentant les partis politiques, la magistrature et les organisations de la société civile. Ses démembrements sont composés selon la même représentation. La CENI se dote d'autant de cadres et agents que de besoin recrutés sur base de neutralité politique.

Art. : L'Etat pourvoit à la CENI de pouvoirs et de moyens lui garantissant son indépendance. Elle jouit de son autonomie organique et de gestion financière.

Art. : L'Etat pourvoit les ressources nécessaires six mois avant les premiers scrutins afin de permettre à la CENI de planifier et d'exécuter à temps toutes les opérations d'organisation des élections.

Orientation 2 : Instituer une CENI efficace dans le règlement des contentieux électoraux

Art. : La CENI dispose de pouvoirs de règlement des infractions électorales. Elle reçoit les plaintes et/ou les recours en la matière et prend des décisions conséquentes. La CENI saisit les Juridictions spécialisées pour la prise en charge des infractions électorales en prenant des sanctions pénales et administratives.

Art. : Il est créé des Juridictions spécialisées à tous les niveaux des scrutins chargées de gérer les infractions électorales de natures administrative et pénale. A cet effet, elles sont saisies par la CENI, les partis et/ou les indépendants.

Art. : Les recours contre les décisions de la CENI sont opposables devant la Cour Constitutionnelle.

Art. : Tout en conservant son indépendance, la CENI travaille en étroite collaboration avec les Comités Consultatifs Inter-Partis afin de garantir la transparence des scrutins et ainsi prévenir les conflits.

Chapitre 5. Conclusion et recommandations

5.1. Conclusion : Un cadre légal et réglementaire à améliorer.

L'analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi atteste de l'existence de contenus pertinents qui inscrivent le pays dans une dynamique certaine de démocratisation. En effet, le texte fondamental en la matière qu'est la Constitution proclame les principes généraux de droits et libertés sur base desquels les textes d'application se basent pour encadrer les pratiques électorales. Ainsi par exemple, le Code électoral prévoit les modalités de jouissance de ces droits et libertés en mettant en place des modes de scrutin adaptés à la société burundaise mais également des mécanismes de gestion des processus électoraux permettant de réduire le nombre et l'intensité des conflits électoraux éventuels. Si ce cadre a permis de réussir les élections de 2005, le contentieux de 2010 en a en même temps montré les grandes limites.

En effet, l'analyse relève des faiblesses, des contradictions, des lacunes et des omissions qui sont de nature à provoquer et alimenter des contentieux électoraux et politiques majeurs. Il en est ainsi au niveau de la Constitution, du Code électoral, de la Loi communale, de la Loi sur les partis politiques, de la Loi sur le Statut de l'Opposition politique ou encore au niveau des Décrets et Arrêtés portant sur la CENI.

Pour relever les faiblesses majeures, l'on notera que la Constitution reste figée dans l'esprit et l'accord d'Arusha. Sa distribution des pouvoirs crée un régime partisan dysfonctionnel au sommet de l'Etat tandis que la réponse à dominante ethnopolitique apportée par Arusha à la question de l'intégration sociopolitique est aujourd'hui dépassée au regard des nouveaux contentieux. De même, ses dispositions relatives à la période post-transition sont tombées en désuétude et sèment la confusion. Du point de vue de sa mise en application, le Code électoral a montré des lacunes notamment, pour ne citer que celles – là, la question des bulletins multiples ; le problème de plusieurs scrutins trop rapprochés ; le problème du mode de scrutin de listes bloquées qui empêche le renouvellement des élites et entraîne le clientélisme au sein des partis ; le problème de la prise en charge des mandataires ; etc. La Loi communale pose le problème des conflits d'autorités entre l'Administrateur et le Conseil communal tandis que des modalités de remplacement des membres de Conseils communaux ou collinaires démissionnaires ne sont pas très précises.

Après avoir rappelé les fondements d'une élection dite « démocratique et régulière » au regard de l'expérience burundaise, l'analyse a donc passé en revue toutes ces faiblesses et a proposé des orientations et des dispositions à intégrer dans le nouveau cadre légal et institutionnel. Elle a particulièrement insisté sur les principes de liberté et de sincérité des élections pour proposer que le nouveau cadre légal introduise suffisamment de garanties en particulier en mettant en place une CENI plus intégrée et plus représentative des forces politiques ; une transparence des opérations par la présence obligatoire des mandataires et leur prise en charge, ainsi que par l'intégration des comités consultatifs interpartis ; une introduction d'un bulletin de vote unique et un regroupement des scrutins ; un cadre régissant les partis respectueux des droits et libertés d'association ; etc.

L'analyse se conclut en retenant cette grande leçon que les élections ne sont pas de simples opérations techniques mais qu'elles fondent et structurent la vie politique générale du pays. Des principes directeurs et des recommandations particulières sont formulés à ce sujet.

5.2. Recommandations

5.2.1. Recommandations générales : Au-delà de simples opérations techniques, des élections pour structurer le système politique et prévenir les conflits.

1. Pour des élections qui consolident les acquis fondamentaux

Il s'offre au Burundi de nombreuses opportunités pour résoudre pacifiquement ses contentieux électoraux. La première est le cadre tracé par l'Accord d'Arusha. Ce cadre a appris aux Burundais les bienfaits de la technique de négociation et de dialogue en politique et a permis une forte intégration politico-ethnique des partis politiques, ce qui atténue les tensions liées aux clivages ethnopolitiques. Ce cadre a été salué par la communauté internationale qui continue de le soutenir. Le cadre législatif et réglementaire régissant les élections à venir doivent donc en tenir compte sans cependant s'y réduire.

2. Des élections pour renforcer la stabilisation politique en approfondissant la démocratisation participative et intégrative : par delà les dimensions ethniques, les forces politiques.

Les élections sont généralement vécues comme des chocs. Elles font s'affronter des clientèles politiques et leurs chefs qui expérimentent ce processus comme une histoire de vie ou de mort. Face à cela, l'organisation des élections doit être très attentive en veillant d'abord à l'environnement sécuritaire des élections, aux libertés des partis et des candidats, mais aussi et surtout au cadre institutionnel (constitution, loi électorale, code de conduite, loi sur les partis, etc.) afin qu'il résulte d'un large accord des parties en compétition. S'agissant de la représentation de composantes sociales (ethnies, genres ou autres), le cadre institutionnel devrait promouvoir la participation politique au sein des partis et laisser d'autres initiatives à la vision volontariste du Chef de l'Etat.

3. Des cadres institutionnels et environnementaux pour clarifier la nature du régime et donner la force et la légitimité aux institutions

Le fonctionnement des institutions depuis 2005 a fait apparaître un manque de cohérence au sommet de l'Exécutif. Alors que le Chef de l'Etat s'est montré très lié aux choix de son parti, étant donné la façon dont l'institution a été mise en place, les deux vice-présidents ont continué de subir les mêmes pressions et surtout ne sont apparus ni des vice-présidents pour prendre des décisions, ni des premiers ministres pour déterminer les choix gouvernementaux. Il en a découlé des dysfonctionnements et une crise d'autorité au niveau des départements ministériels et autres secteurs publics. Le cadre institutionnel à mettre en place devrait combiner deux philosophies : démocratiser la politique d'intégration nationale et donner la force aux institutions.

Démocratiser la politique d'intégration nationale consisterait à affirmer la politique des équilibres sociaux mais leur représentation dans les institutions devrait découler des résultats électoraux. Ainsi, si le Président de la République est issu des élections au suffrage universel direct, il devrait être assisté d'un seul vice président issu d'une ethnie et d'un parti différent du sien. Un premier ministre issu de la majorité législative devrait coordonner la politique du gouvernement. La représentation des composantes définie dans les textes est cependant illustrée dans les partis qui les respectent.

Quant aux modes de scrutin, on devrait viser deux stratégies : discipliner et responsabiliser les élus et favoriser l'émergence d'un bon leadership. Ainsi par exemple, la responsabilisation des partis devrait découler de la logique même des modes de scrutin de listes bloquées : l'élu occupe une position et un siège d'un parti et il doit en tirer les conséquences s'il en vient à quitter le parti. La constitution (art.156) et la loi organique doivent être précises à ce sujet. D'autre part, si au niveau national, on peut comprendre que les modes de scrutin soient de listes bloquées tenant compte du niveau d'analphabétisme des populations burundaises (quoiqu'on puisse corriger cela par une démocratisation de la constitution des listes), en revanche, au niveau local, on devrait introduire un mode de scrutin majoritaire d'individus représentant des partis. Cependant, un débat mérite d'être engagé en ce qui concerne l'administrateur communal qui, s'il devait être élu au suffrage universel direct, devrait rester dépendant du Conseil sur les questions de planification et de gestion.

La démocratisation des institutions n'est efficace que si elle est renforcée par l'efficience. Au cours des dernières années, il a été privilégié la promotion du militantisme militaro-partisan au détriment de la compétence et du mérite. Il est important que le cadre institutionnel à venir réaffirme clairement le respect de la loi sur la distinction des postes techniques et politiques. De même, le gouvernement du Burundi devrait enfin être confié à des personnalités qui auraient les mains propres par rapport aux crimes qui ont été commis dans le pays.

C'est à cette condition de retrouver l'éthique, que les institutions publiques auront suffisamment d'autorité et de légitimité.

4. Des cadres institutionnels et environnementaux pour libérer et sacrer les citoyens

Les élections au Burundi devraient permettre au citoyen de se libérer progressivement des dépendances personnelles envers les détenteurs des pouvoirs qui font du Burundi une « société à milles cours »³⁰. Elles doivent également permettre de libérer progressivement le citoyen des dépendances communautaristes de natures ethnique³¹. Ce faisant, elles auront permis de structurer les mœurs politiques autour des libertés et des comportements démocratiques.

5. Des élections et des cadres légaux pour transformer les partis

Le retour aux origines des partis politiques burundais permet de comprendre le parti pris irrationnel dominant dans leur fonctionnement. Alors que dans les démocraties modernes les partis forts sont nés de clivages économiques (opposition entre classes riches soutenant le libéralisme et classes pauvres mobilisées à travers les projets socialistes), politique fondamental (type d'Etat : centralisé versus décentralisé ou fédéral) ou culturels majeurs (intérêts chrétiens contre révolutionnaires tenant de la laïcité)³², dans les pays du Tiers Monde en général, au Burundi en particulier, les organisations

³⁰ Nimubona J. (1998), *Analyse des représentations du pouvoir politique. Le cas du Burundi*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

³¹ A propos du lien entre les clivages (uniques superposés et clivages multiples non superposés) et les processus de démocratisation, voir Huntington S., (1970), « Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems », in Huntington S., Moore C., ed., *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books, New York, pp.3-47.

³² Rokkan S., *Citizens, Elections, Parties. Approach to the comparative study of the processes of development*, développé dans Seiler D.-L. (1986), *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica ; Offerlé M. (1987), *Les partis politiques*, Paris, PUF ; Duverger M. (1981), *Les partis politiques*, Paris, LGDJ ; Schwartzberg R.-G. (1988), *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien.

partisanes ont essentiellement résulté de mobilisations idéologiques soit souverainistes (lutte pour l'indépendance), soit idéologico-identitaires (ethnisme, régionalisme, religions, etc.).

Cette situation fait que les leaders de ces partis n'ont jamais été animés d'élan démocratique. Ils étaient plutôt mus par des projets populistes fortement marqués par le clientélisme et l'ethnisme. Dès lors, les partis politiques et leurs dirigeants y sont plus idéologiques et populistes que pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers des programmes concrets de gouvernement.

Il est important que les cadres législatifs et réglementaires à mettre en place amènent les partis et les divers acteurs à sortir du piège ethno-politique qui a fini par déstructurer et piéger le système politique. Car, le processus de paix a montré que l'Etat est contrôlé par des acteurs politiques sur qui pèseraient de lourdes responsabilités dans les crimes commis. Cela signifie que pour ces acteurs, l'enjeu des élections est moins de formuler des programmes de développement économique et social que de monter des stratégies pour que l'issue des élections ne menace leur sécurité physique, matérielle et symbolique.

6. Des élections pour marginaliser la démagogie populiste en tenant compte du poids des contextes et des limites structurelles

Les cadres législatif et réglementaire des élections à venir doivent permettre que ces dernières soient dominées par le populisme qui par ses promesses irréalistes dévalorise la politique, l'autorité et l'Etat et ainsi crée les conditions de l'instabilité politique. L'idéalisme du finalisme électoral et démocratique porté généralement par certains partis de l'opposition et les organisations de la société civile est aussi dangereux que le populisme. Il occulte les faiblesses structurelles ou les capacités réelles du système politique à satisfaire les demandes des populations. Même en promouvant une politique de bonne gouvernance et de réduction drastique des dépenses publiques, le Burundi accusera encore des limites structurelles sur le plan économique. Dans ces conditions, la formulation et la présentation des projets économiques et sociaux pour lesquels ils ne sont pas sûrs de trouver les financements exposeront les partis aux risques sinon de la démagogie, du moins du populisme.

7. Des cadres législatif et réglementaire pour éviter les incertitudes institutionnelles et politiques post-électorales

Une dernière préoccupation concerne le devenir institutionnel postélectorale. Jusqu'en 2010, les principaux acteurs politiques avaient en quelque sorte convenu de ne pas toucher à la Constitution actuelle. Ils ont réussi à rallier les autres sur le contenu de la Loi électorale et surtout sur le calendrier électoral. Personne, y compris dans la société civile n'a engagé le débat sur les incertitudes qui pouvaient découler des élections qui s'organisaient dans ce cadre institutionnel. Ce débat à caractère institutionnel a été étouffé alors qu'il concernait directement les élections de 2010. Par exemple, la confusion des échéances électorales est à l'origine d'une des dimensions du contentieux de 2010 : aux communales, les populations ont davantage voté pour les candidats à la présidentielle que pour les conseillers communaux et la nature des résultats s'en trouva modifiée.

De plus, si le processus électoral s'était poursuivi, les vainqueurs auraient été, immédiatement, confrontés à la question du respect de la Constitution et de l'Accord d' Arusha relativement à la désignation des vice-présidents et au respect d'autres équilibres.

Le même problème se serait posé dans l'autre sens si les élections avaient provoqué la dispersion des voix. Dans ce cas, même si les élections se seraient déroulées normalement, ses résultats attendus auraient pu hypothéquer la stabilité institutionnelle et politique du pays.

L'hypothèse de travail est que s'il y avait eu une dispersion des voix au niveau de tous les scrutins et surtout au niveau des élections communales et législatives, il y aurait eu des difficultés énormes pour élire les administrateurs et pour faire fonctionner la gouvernance locale à cause d'un manque de culture suffisante de négociation permanente et d'établissement de compromis. L'élection des sénateurs aurait pu ensuite être marquée par des alliances dont la maîtrise aurait été incertaine.

Le problème se serait posé avec un peu plus d'acuité aux niveaux législatif et gouvernemental. Si on serait parvenu à surmonter les tensions qui auraient été consécutives à l'organisation éventuelle d'un deuxième tour à la présidentielle, il aurait ensuite fallu que le Président élu aux suffrages universels eût une majorité à l'Assemblée nationale pour qu'il pût gouverner efficacement. En cas de dispersion des voix, on aurait eu une Assemblée nationale difficilement gérable et un gouvernement de coalition à base élargie.

Or, on le sait, sans culture démocratique de cohabitation, de négociation permanente, de tels régimes de coalition qui fonctionnent sur base de trop de compromis et d'insatisfaction permanente des passions politiques et des demandes socio-économiques sont exposés à l'instabilité institutionnelle et politique³³. Cette perspective aurait été d'autant plus probable que le Président de la république aurait été, à l'issue des élections, à la fois Chef de l'Etat et Chef de gouvernement avec des vice-présidents qui ne pourront pas, constitutionnellement parlant, lui servir de fusibles.

5.2.2. Recommandations particulières

1. Au Parlement

- Voter le plus tôt possible les amendements aux projets de Loi améliorant le cadre législatif régissant les élections ;
- Légiférer en se fondant et en respectant les conventions internationales pertinentes notamment le Pacte des Droits civils et politiques ;
- Légiférer pour que la Constitution précise la question des mandats au-delà du renouvellement ;
- Evaluer le fonctionnement de l'Exécutif depuis la mise en place des deux vices – présidences ;
- Légiférer pour que le Code électoral permette le regroupement des scrutins et l'utilisation d'un bulletin de vote unique ;
- Légiférer pour que le Code électoral intègre des sanctions administratives et précise quelle autorité est chargée de les infliger aux auteurs des infractions électorales ;
- Légiférer pour que le Code électoral rende obligatoire la présence des mandataires sur les bureaux de vote et précise les modalités de leur prise en charge ;
- Légiférer pour qu'il y ait une Juridiction spécialisée suffisamment indépendante chargée de la gestion des contentieux électoraux ;
- Légiférer pour que les modes de scrutin garantissent l'entrée des personnalités compétentes et renouvelées et des listes composées sur base des équilibres d'Arusha ;

³³ Hermet G. (1983), *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF ; Hermet G. (1989), *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard ; Sartori G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House.

- Légiférer dans le sens de corriger l'article 108 sur la cooptation à l'Assemblée nationale en opérant de sorte que les places soient distribuées non plus à parts égales entre partis ayant obtenu les 5% mais entre tous les partis proportionnellement aux suffrages obtenus ;
- Au Sénat d'évaluer le mode d'élection de l'Administrateur communal pour qu'il soit élu au suffrage universel direct afin d'éviter le bicéphalisme actuel (Administrateur et Conseil Communal) qui provoque des conflits d'autorités ;
- Revoir les Lois régissant les partis politiques pour en faire une seule qui soit plus ouverte aux droits et libertés d'association et d'auto-organisation.

2. Au Gouvernement

En tant qu'institution centrale chargée de concevoir les projets de Loi et les règlements ainsi que de la gestion quotidienne de l'espace des droits et libertés civils et politiques ; le Gouvernement doit :

- Respecter et faire respecter rigoureusement les droits et libertés constitutionnels relatifs aux élections. En particulier, les droits de liberté d'opinion, d'association, d'expression, de réunion, de libre circulation, etc., doivent être garantis ;
- Organiser un cadre d'échanges en faveur de tous les intervenants (partis, CENI, partenaires techniques et financiers) sur les améliorations indispensables du cadre légal et réglementaire relatif aux élections ;
- Initier des réflexions approfondies sur les autres aspects de la Constitution qui pourraient permettre le bon fonctionnement des institutions de l'Etat et qui induiraient des modifications au niveau des processus électoraux (modes de scrutin, répartition des sièges et des postes) ;
- Proposer des projets de Lois ou des amendements nécessaires aux textes existants le plus tôt possible (avant la fin du mois d'août 2013) aux fins de l'amélioration de l'environnement juridique et institutionnel des élections, de leur vulgarisation et de l'intégration des besoins financiers dans le budget ;
- Traduire en Kirundi tous les textes relatifs aux élections pour que les Burundais puissent accéder facilement à leurs contenus ;
- Garantir que l'Administration observe une neutralité politique qui lui permette non seulement de participer dans l'organisation des élections mais également dans la gestion des contentieux. Notamment le Gouvernement doit appliquer rigoureusement la Loi portant distinction des postes politiques et des postes techniques ;
- Garantir que les moyens de l'Etat ne soient pas utilisés à des fins de campagne électorale ;
- Proposer des dispositions rendant effective l'indépendance de la Justice afin que son intervention dans la gestion des processus électoraux (proclamation des résultats, gestion des recours et des contentieux) soit crédible et que sa crédibilité et sa légitimité soient plus renforcées ;
- Garantir à temps les moyens financiers et matériels à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) afin de lui permettre de préparer et d'organiser les étapes du processus électoral car les retards en la matière sont à l'origine des contentieux ;
- Exiger des partis politiques le respect de la Loi en particulier en ce qui concerne les symboles des partis qui doivent être distincts, la tolérance ;
- S'empêcher de s'ingérer dans la gestion interne des partis politiques ;
- Concevoir une politique d'appui financier aux partis politiques ;

- Créer une Juridiction spéciale pour la gestion du contentieux électoral ;
- Concevoir et promouvoir une politique d'éducation civique et électorale à tous les niveaux ;
- Instaurer la Haute Cour de Justice prévue par la Constitution ;
- Instaurer l'usage d'un bulletin unique pour les élections ;
- Mettre en œuvre la feuille de route convenue entre les acteurs lors de l'atelier des 11-13 mars 2013 organisé par le Gouvernement et le BNUB ;
- Prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire respecter les résultats des urnes ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour que la Justice continue de faire respecter les lois et les règlements en vigueur pendant la période électorale par voies de saisine et d'auto-saisine ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la neutralité des corps de défense, de sécurité et de Justice.

3. A la CENI

- Engager des actions d'envergure pour que les acteurs concernés entreprennent et adoptent le nouveau cadre législatif et réglementaire régissant les élections ;
- Adopter une attitude vigoureuse et résolue de neutralité et d'impartialité à l'égard des parties en compétition ;
- Elaborer un Plan d'Actions pour les opérations électorales de 2015 en étroite collaboration avec les partenaires (partis, société civile, comités de liaison, partenaires financiers, observateurs potentiels) ;
- Présenter et partager avec les partenaires nationaux et internationaux les mécanismes qui seront utilisés pour rendre toutes les opérations électorales transparentes en particulier l'élaboration du fichier électoral, le déroulement du vote, le comptage des voix, la sécurisation des urnes, la centralisation des résultats, la proclamation des résultats provisoires et définitifs ;
- Présenter une stratégie à plusieurs scénarii qui sera utilisée en cas de contentieux électoral ;
- Rendre disponible suffisamment à temps le matériel de vote pour éviter les cafouillages des dernières minutes qui sont à l'origine des contentieux ;
- Assurer une formation suffisante aux observateurs nationaux et aux mandataires des partis et des indépendants ;
- Organiser des ateliers-séminaires d'éducation civique et électorale à tous les niveaux et en particulier au niveau des communes et des écoles ;
- Traduire en Kirundi les textes régissant les élections ainsi que les modules de formation en éducation civique et électorale

4. Aux Partis politiques

- Participer aux réunions de révision des textes devant régir les élections de 2015 ;
- Organiser des campagnes de sensibilisation et de formation sur le nouveau cadre légal à l'intention de leurs membres ;
- Elaborer des programmes de gouvernement et des projets de société qui aident les électeurs à avoir et opérer des choix et ainsi à sortir du « tout sentimental, du tout émotionnel » ;
- Mener de grandes campagnes de sensibilisation en faveur des élections paisibles de tolérance et préparer des discours d'apaisement avant et après les élections ;

- Adopter et respecter un Code de conduite en matière électorale ;
- Intégrer les Comités Consultatifs Inter-Partis pour l'interaction avec la CENI et les autres partenaires ;
- S'assurer que les mandataires sont permanents sur les bureaux de vote pendant tous les scrutins ;
- Respecter les Lois en particulier en ce qui concerne les symboles et signes distinctifs, l'organisation des manifestations, le respect des verdicts, etc. ;
- S'impliquer activement dans les ateliers-séminaires d'éducation civique et électorale.

5. A la Société Civile

- Formuler des propositions en vue de l'amélioration des textes régissant les élections ;
- Participer aux activités d'amélioration de ces textes ;
- Participer aux activités d'éducation civique et électorale ;
- Constituer et Former des équipes en vue de la participation à l'observation et au monitoring des élections.

6. A la population

- Participer aux activités d'éducation civique et électorale afin d'acquérir et de contribuer à l'amélioration des nouveaux textes;
- Exiger des partis politiques des programmes de gouvernement clairs ;
- Exiger des partis politiques des symboles clairement identifiables et différents les uns des autres.

7. Aux observateurs nationaux et internationaux

- Connaître bien les contenus des nouveaux textes ;
- Constituer et former à temps les équipes d'observateurs ;
- Garder des observateurs permanents aux lieux de vote pendant toute la période des scrutins ;
- Participer aux Comités Consultatifs indépendants d'Observation.

8. Aux Partenaires de la communauté internationale

- Accompagner et appuyer le processus de révision du cadre législatif et réglementaire régissant les élections ;
- Exiger que les demandes de financement soient adressées par le Gouvernement et la CENI au mois de septembre 2014 au plus tard ;
- Appuyer la mise en place des mécanismes de gestion des contentieux : Juridiction spécialisée, Comités Consultatifs Inter-Partis, etc.

Bibliographie

Ouvrages généraux

1. Badie Bertrand, *Développement Politique*, Paris, Economica, 1995
2. Baechler Jean, *Précis de la démocratie*, Paris, Calmann-Lévy, 1994
3. Bourmaud Daniel, *La politique en Afrique*, Paris, Armand Colin, 1998
4. Chrétien Jean-Pierre et Mukuri Melchior, (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002
5. Chrétien Jean-Pierre, *Le défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi : 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997
6. Cotteret Jean-Marie et Emeri Claude, *Les Systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1970.
7. Downs Antony ; *The economic theory of democracy*, Michigan university press, 1986
8. Duverger Maurice, *Les partis politiques*, Paris, LGDJ, 1981
9. Guichaoua André (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris, USTL/FSES/Karthala, 1995
10. Hermet Guy, *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983
11. Hermet Guy, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989
12. Huard Raymond., *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, Paris, Aubier, 1991
13. Lazarsfeld Paul, dir., *Voting*, Columbia, Columbia University Press, 1944
14. Lipset Martin Seymour dans *Political Man. The social bases of politics*, Baltimore, John Hopkins, 1959
15. Lipset Martin Seymour, *L'Homme et la politique*, Paris, Seuil, 1963
16. Macpherson Crawford Brough, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte/Boréal Express, 1985
17. Mayer Nonna et Perrineau Pascal, *Les comportements politiques*, Paris, Seuil, 1990
18. Valérie et Saur Léon, dir., *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007
19. Nimubona Julien, *Analyse des représentations du pouvoir politique. Le cas du Burundi*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Editions du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2003
20. Offerlé Michel, *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1987
21. Reyntjens Filip, *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994
22. Rosavanllon Pierre., *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992
23. Sartori Guy, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House.
24. Schwartzberg Roger.-Gérard, *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1988.

Articles scientifiques

1. Nimubona Julien, « De l'Accord d'Arusha aux élections de 2005 : le processus de paix au Burundi. Entre espoirs et inquiétudes », in Remacle Eric, Rosoux
2. Geschiere Peter, « Le poids de l'histoire » dans Coulon Christian et Martin Denis-Constant, *Les afriques politiques*, Paris, Editions La découverte, 1991, pp. 29-43
3. Guionnet Christine, « Elections et apprentissage de la politique. Les élections municipales sous la Monarchie de juillet », in *Revue française de Science politique*, V.46, N°4, août 1996, pp.555-579

4. Huntington S., « Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems », in Huntington S., Moore C., ed., *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books, New York, 1976
5. Jewsiewicki Bogumil, « La mémoire », dans Coulon Christian et Martin Denis-Constant, *Les africains politiques*, Paris, Editions La découverte, 1991, pp.59-71
6. Leca Jean, « La citoyenneté entre la nation et la société civile », dans Colas Dominique et al. (Dir.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, PUF, 1991
7. Saada Emmanuelle, « La République des indigènes », dans Duclert Vincent et Prochasson Christophe (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, pp.364-370

Etudes d'expertise

1. LDGL/Nimubona Julien, *Perceptions ethniques dans le processus électoral au Burundi*, Bujumbura, mai 2005
2. OAG/Nimubona Julien, *Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha*, 2002

Documents de référence thématique

1. Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.
2. Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant Révision de la Loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral.
3. Lo n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration communale
4. Li n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la Loi n°1/06 du 26 juin 2003 portant Organisation et Fonctionnement des partis politiques
5. Li n°1/25 du 14 novembre 2012 portant Statut de l'Opposition politique au Burundi
6. Décrets présidentiels (convocation des élections) et Arrêtés de la CENI portant mise en application du Code électoral.