



Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl

*Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura Tél.:22 21 88 20*

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

BURUNDI : Projet de révision de la Constitution

**Vers le rejet du consensus et le triomphe
de l'unilatéralisme en politique**

Bujumbura, novembre 2013

Résumé exécutif

L'analyse objective du projet constitutionnel actuel montre une certaine rupture avec l'Accord et l'esprit d'Arusha et par conséquent, il présente beaucoup de conséquences à la fois sur l'image du Burundi en Afrique et dans le monde, sur l'équilibre des pouvoirs et sur la réconciliation entre Burundais.

Vers une rupture avec l'Accord d'Arusha

Les négociateurs Burundais ont conclu à Arusha que les problèmes de gouvernance sont liés « *aux conflits de toutes sortes et au manque de cohésion sociale* ». ¹C'est pourquoi, ils se sont entendus que pour avoir une société sans conflits et violences politiques, il fallait instaurer la démocratie et la bonne gouvernance. En effet, ils étaient convaincus que la fonction du régime politique est « *d'unir, de rassurer et de réconcilier tous les Burundais, tout en veillant à ce que le Gouvernement puisse être au service du peuple burundais, source de son pouvoir et de son*

¹ République du Burundi, Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Bujumbura, 2000, p.144

autorité² ». Pour eux, le Gouvernement devrait respecter « la séparation des pouvoirs, la primauté du droit et les principes de bonne gouvernance et de la transparence dans la conduite des affaires publiques³».

La bonne gouvernance est caractérisée par la volonté du gouvernement d'associer directement les citoyens au processus de prise de décision afin d'aboutir à *«une sorte de co-production des choix publics par les élus et les citoyens concernés⁴»*, à associer et promouvoir la participation aux choix par les concernés. Or, pour le cas d'espèce, le gouvernement semble moins disposé à faire participer et à associer ses partenaires politiques (surtout de l'opposition) et sociaux (société civile) dans ce projet de révision de la loi fondamentale. Ce qui consacre une rupture avec l'esprit d'Arusha puisque celui-ci met en avant le consensus entre tous les acteurs politiques autour d'un projet commun au lieu de l'unilatéralisme en politique.

² République du Burundi, op.cit, p.26

³ Ibidem

⁴ Jean-Pierre GAUDIN, La démocratie participative, Paris, Armand Colin, 2007, p.10

Conséquences politiques du projet de révision constitutionnelle au Burundi

- Un noircissement de l'image politique du Burundi en Afrique et dans le monde

Pendant longtemps, le Burundi était connu en Afrique et dans le monde pour ses violences de masse (massacres interethniques, actes de génocide), les assassinats de personnalités politiques (Rwagasore, Ngendandumwe, Ndadaye, etc.) et des pratiques de discrimination sur base ethnique et même régionale.

Toutefois, depuis 2000, avec l'Accord d'Arusha et ses conclusions, les Burundais ont prouvé au monde entier qu'ils avaient la volonté à la fois de reconstruire leur pays déchirée et de se réconcilier par un engagement à *« mettre un terme aux causes profondes de l'état continu de la violence ethnique et politique , de génocide et d'exclusion , d'effusion de sang, d'insécurité et d'instabilité politique, qui ont plongé le peuple dans la détresse et la souffrance et compromettent gravement les perspectives de développement économique et la réalisation de l'égalité et de la justice sociale dans notre pays »*.

Par ailleurs, le Burundi est partie prenante des différentes conventions, déclarations et chartes internationales ayant comme finalité l'édiction des règles de convergence constitutionnelle. Il s'agit entre autres de la déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone du 1^{er} au 3 novembre 2000 et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 juin 2007.

Ces deux instruments visent la consolidation des mécanismes de démocratie et de bonne gouvernance aussi pour la conquête, l'accès et l'exercice du pouvoir. Or faire fi des engagements pris par le Gouvernement du Burundi après plusieurs décennies de violences politiques et ethniques et aller à l'encontre des valeurs démocratiques universelles déboucherait au noircissement de l'image politique du pays non seulement en Afrique mais également dans le monde entier.

Dans ces conditions, la réconciliation et le développement du pays seraient compromis pour un pays trop dépendant de l'aide publique au

développement en vue de réaliser ses projets de développement.

- **Une consécration d'un déséquilibre entre les pouvoirs**

Le projet de révision de la constitution consacre un déséquilibre entre les pouvoirs qui compromet la bonne collaboration entre les pouvoirs pour l'intérêt de la démocratie et de la lutte contre la tyrannie. En effet, le projet actuel consolide les pouvoirs du Président de la République au détriment du pouvoir législatif et pourrait être à la base de l'instabilité gouvernementale.

Normalement dans une démocratie, l'objectif est de tendre vers un équilibre entre les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). Or, le projet de révision de la Constitution renforce démesurément les pouvoirs du Président de la République. Ainsi, celui-ci ne pourrait plus être déclaré déchu de ses fonctions par le congrès ; il n'aurait plus besoin de faire approuver par le sénat ses nominations aux hautes fonctions civiles et militaires ; et il peut destituer l'Assemblée nationale et non l'inverse et enfin, la volonté de l'exécutif pourrait facilement se réaliser sans que

l'Assemblée Nationale ait les possibilités de résister ou de s'opposer au pouvoir exécutif à cause de l'allègement des modalités de vote des lois (majorité absolue des 2/3 des députés présents ou représentés pour les lois ordinaires et les 3/5 des députés présents ou représentés pour les lois organiques).

Par ailleurs, le fait que le sénat ne pourra plus exercer son droit de regard sur certaines nominations du Président de la République prive les élus du peuple d'un cadre de contrôle si les différentes composantes sociales et politiques du pays sont en train de partager équitablement les ressources du pays ou les positions de pouvoir.

Dans ces conditions, en affaiblissant à la fois l'assemblée nationale et le sénat devant le Président de la République, il y a risque à ce que celui-ci mette en avant ses propres intérêts sans mettre en avant l'intérêt national.

- **Une réconciliation nationale rendue de plus en plus compliquée**

Le projet constitutionnel actuel risque de compromettre la réconciliation nationale. En effet, parmi les garanties de la réconciliation, il y avait entre autres l'institution de la vice-présidence ; la place accordée aux partis minoritaires dans la gestion du pays et l'instauration de certains conseils nationaux pour le renforcement d'une culture démocratique et de cohésion sociale.

D'un côté, l'instauration du poste de Premier Vice-président de la République, chargé de coordonner le domaine politique et administratif, visait rassurer la minorité tutsi, obligée de céder , en 2000 à Arusha, à la majorité hutu sous la hantise du génocide. Il fallait donc que les ministères clés chargés de la sécurité (défense, sécurité, intérieur) soient confiés à un Tutsi. Or, le projet constitutionnel garde un premier vice-président figuratif, sans aucun pouvoir et par conséquent qui fait effondrer une des garanties de la sécurisation de la minorité tutsie.

Ensuite, l'Accord d'Arusha avait instauré la démocratie « consociative » où tous les acteurs

politiques étaient associés à la gestion politique du pays. Or, le projet de la constitution actuel donne peu de place aux parties minoritaires dans la gestion du pays. D'un côté, ce projet de loi vise à écarter les partis minoritaires dans les institutions politiques à cause du durcissement des conditions de représentation politique à l'Assemblée nationale.

Désormais, il faudrait qu'un parti politique totalise un nombre de suffrages égal ou supérieur à 5% de l'ensemble de suffrages exprimés au moment des élections législatives contre 2% dans la Constitution actuellement en vigueur. En comparant les deux textes, on pourrait affirmer que la volonté du Gouvernement actuel est d'écarter et non d'intégrer le maximum d'acteurs politiques dans le jeu de la gouvernance du pays. Ce qui est une entorse à l'Accord et à l'esprit d'Arusha qui voulait rapprocher les Burundais et les impliquer dans la gestion des affaires publiques.

Enfin, l'Accord d'Arusha avait pris des balises en matière de révision de la constitution puisqu'il fixait une majorité des 4/5 des membres qui composent l'Assemblée nationale, c'est-à-dire une convergence unanime sur les normes et les institutions à mettre

en avant par la quasi-totalité des acteurs politiques. Dans ces conditions, la révision de la constitution serait le vœu de toute la population. Or, le projet de révision de la constitution actuelle émane d'un seul parti politique, d'où les controverses politiques actuelles. Ce projet de loi divise au lieu de rassembler la classe politique et par conséquent, il augure un avenir politique et institutionnel incertain dans une société fragile dans laquelle toutes les plaies ne sont pas encore pansées.

Conclusion

Le projet de loi portant révision de la constitution de la république du Burundi consacre une rupture avec l'esprit et l'Accord d'Arusha dans la gestion du pays. Il remet en cause la « démocratie consociative » en privilégiant la « démocratie majoritaire » dans une société segmentaire longtemps secouée de violences politiques et ethniques ainsi que de pratiques d'exclusion et de discrimination sur base ethnique et régionale. Alors que la constitution en vigueur émanant de l'Accord d'Arusha incitait les acteurs politiques à rechercher le consensus via le vote des lois, la nomination aux hautes fonctions du pays, la coordination du domaine sensible de

sécurité par un Premier Vice-Président de la République ethniquement et politiquement différent du Président de la République, la limitation des mandats pour donner les chances à l'alternance politique et à la consolidation de la démocratie, etc. le projet actuel ne fait que réactiver les peurs entre communautés et ouvrir les portes à l'autoritarisme.

0. Introduction

Le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Burundi est de l'initiative du Gouvernement actuel sans que les autres forces politiques et sociales aient participé dans la détermination des changements constitutionnels à intégrer.

Ce projet soulève des controverses entre acteurs politiques. Il crée également un climat de tension entre d'une part le gouvernement qui est sur la même ligne que le parti au pouvoir et d'autre part l'opposition et même plusieurs organisations représentatives de la société civile.

Ce projet unilatéral met en cause tant l'esprit issu de l'Accord d'Arusha basé sur la recherche du consensus par tous les acteurs politiques dans la gestion des affaires publiques que le système politique basé sur le consociationalisme. En effet, le Burundi est toujours en train de panser ses blessures causées par des violences politiques cycliques dues aux pratiques de mauvaise gouvernance et d'exclusion surtout que les mécanismes de justice transitionnels prévus par

l'Accord d'Arusha pour aider les Burundais à tourner la page peinent à être mis en place par manque de volonté politique.

Le projet de loi portant révision de la constitution de la République du Burundi remet en cause l'esprit d'Arusha alors que la société est encore fragile et non réconciliée. Chercher à consolider les pouvoirs du Président, fonder la gestion du pays sur l'unilatéralisme dans une société déchirée et remettre en cause les principes, les institutions et les pratiques qui ont été discutés, validés et convenus comme étant la meilleure voie de reconstruction de la paix et de la réconciliation pour tout un peuple, n'est pas un bon signe. Le doute peut être permis sur les visées des dirigeants burundais et leur engagement à consolider la paix et la démocratie dans le pays.

1. Réviser les constitutions pour installer les présidents à vie

Avant les années 90, la plupart des régimes politiques africains étaient dominés par le parti unique vouant le culte au chef suprême (le monocratisme présidentiel). Le chef d'Etat était tout

puissant et inamovible et ne pouvait quitter le pouvoir que par la mort ou par un coup d'Etat.

La vague démocratique qui déferla sur l'Afrique à travers des transitions démocratiques des années 90 ont permis un peu d'inverser la tendance en intégrant dans les nouvelles constitutions un certain nombre de droits et libertés entre autres le multipartisme, les libertés d'expression et d'association et les mécanismes d'alternance politique. Les pays africains ont quelque peu renoué avec le constitutionalisme à la faveur de ces processus démocratiques.

Toutefois, peu de temps après, nombre de dirigeants africains se sont rendus maîtres dans l'art de contourner ou modifier les règles constitutionnelles et électorales en vue de rester le plus longtemps possible au pouvoir. Malheureusement cet exercice a fait beaucoup à un moment au Sénégal, au Gabon, au Congo Brazzaville, au Burkina-Faso, au Cameroun, et plus près de nous en Ouganda.

L'union Africaine a réagi à cette dérive en convaincant ses membres d'adopter une charte africaine de la démocratie, des élections et de la

bonne gouvernance dans le but de mettre fin à ce type de pratiques. Le Burundi a déjà signé cette charte en 2007 mais ne l'a pas encore ratifiée.

La raison majeure qui préside à ces révisions constitutionnelles est le maintien de privilèges d'un petit noyau d'oligarques autour du président mais aussi de préserver généralement l'impunité des crimes qu'ils ont commis et éviter ainsi des poursuites en cas de perte du pouvoir.

Pour parer à cela, l'Union Africaine et l'Organisation internationale de la Francophonie ont instauré des règles de convergence constitutionnelle constituées par :

- La déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur le « bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » du 1^{er} au 3 novembre 2000 ;
- La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 juin 2007.

La plupart de ces révisions constitutionnelles sont dites « dé-consolidantes » car relevant d'un mouvement de restauration autoritaire dont l'objectif

primordial est celui d'affaiblir le constitutionnalisme et remettre finalement en cause les acquis démocratiques des années 1990.

2. L'enjeu des négociations d'Arusha : trouver une solution consensuelle et durable aux violences politiques du Burundi indépendant

Le Burundi indépendant a été le théâtre de plusieurs conflits identitaires violents, répétitifs, voire systématiques. Certaines dates fatidiques restent inoubliables pour de nombreux Burundais car associés à des crimes atroces : 1961, 1965, 1969, 1972, 1988, 1991, 1993-2008, etc.

Ces dates correspondent à des moments inoubliables de l'histoire où des assassinats de hautes personnalités politiques (Rwagasore, Ngendandumwe, Ndadaye, etc.), des massacres de populations, voire des actes de « génocide » (1972, 1993) ont été commis.

Les négociations d'Arusha visaient entre autres à mettre fin à ce cycle de violence et proposer des mécanismes pour réconcilier les Burundais. Ainsi, après plus de deux ans d'âpres et laborieuses

négociations, les différentes parties ont abouti à un Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Ils ont proposé la mise en place de certains instruments/mécanismes pouvant aider les Burundais à tourner définitivement la page sombre de leur histoire et à sauvegarder la paix durement acquise après plus de 10 ans de guerre civile et à se réconcilier.

Aujourd'hui en 2013, force est de constater que la plupart des mécanismes proposés ne sont pas encore mis en place. La réconciliation nationale bute sur le manque de volonté politique. L'opinion publique attend toujours « *une justice réelle pour les putschistes comme pour les génocidaires* ⁵».

Face à ce constat, cet instrument devrait continuer à servir de référence pour guider les hommes politiques dans la mise en place des mécanismes prévus en vue de cheminer vers une paix durable et une société réconciliée, rassurante pour chaque

⁵ Jean-Pierre CHRETIEN, « Le Burundi après la signature de l'Accord d'Arusha » in *Politique africaine*, 2000

burundais que la haine ethnique et les violences politiques ne seront plus de mise au Burundi.

3. L'acquis fondamental de l'Accord d'Arusha : la bonne gouvernance est la solution de tous les problèmes !

Les négociateurs Burundais d'Arusha ont vu juste dans leur diagnostic lié aux causes des conflits récurrents au Burundi. Il était donc plus évident pour ces négociateurs que pour avoir une société réconciliée et exemptée de violences politiques, il fallait instaurer la bonne gouvernance surtout au niveau politique, économique et administrative.

Au niveau politique, les négociateurs d'Arusha étaient convaincus que la fonction du régime politique est *« d'unir, de rassurer et de réconcilier tous les Burundais, tout en veillant à ce que le Gouvernement puisse être au service du peuple burundais, source de son pouvoir et de son autorité »*⁶ Pour eux, le Gouvernement devrait respecter *« la séparation des pouvoirs, la primauté du droit et les principes de bonne gouvernance et de*

⁶ République du Burundi, op.cit, p.26

la transparence dans la conduite des affaires publiques⁷».

Si les Burundais ne veulent plus la reproduction des erreurs du passé et des violences qui en ont suivies, la solution magique proposée par les « négociateurs » d'Arusha réside dans l'application effective de la bonne gouvernance à tous les niveaux. Alors que la bonne gouvernance devrait être caractérisée par la volonté du gouvernement d'associer directement les citoyens aux prises de décision afin d'aboutir à « une sorte de « co-production » des choix publics par les élus et les citoyens concernés »⁸, à associer et promouvoir la participation aux choix par les concernés ; pour le cas d'espèce, le gouvernement n' a pas montré cette volonté de faire participer et d'associer ses partenaires politiques (surtout de l'opposition) et sociaux (société civile) dans ce projet de révision de la loi fondamentale.

⁷ Ibidem

⁸ Jean – Pierre GAUDIN, La démocratie participative, Paris, Armand Colin, 2007, p.10

Pourtant, l'un des objectifs de la stratégie nationale de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption est celui du « *renforcement de la participation des citoyens et de la société civile dans le choix de ses dirigeants et dans la gestion des affaires publiques*⁹ ». En effet, la bonne gouvernance privilégie le consensus entre acteurs politiques autour d'un projet commun au lieu de l'unilatéralisme.

L'Accord d'Arusha est l'émanation d'un consensus des négociateurs difficilement acquis, de même, la révision d'une constitution qui en émane devrait refléter la même logique de recherche permanente de consensus sur les changements constitutionnels à opérer par rapport à cette constitution du 18 mars 2005.

4. Les conséquences de l'abrogation de la constitution du 18 mars 2005 au Burundi

Les constituants burundais avaient souhaité que la constitution burundaise à l'instar des autres

⁹ République du Burundi, Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015, Bujumbura, 2012, p.10

constitutions du monde soit construite sur la stabilité et la durée ; en témoigne le durcissement des modalités de sa révision (4/5 des députés). La volonté exprimée était de rendre l'impossible sa révision à moins que toutes les forces représentées soient d'accord. En effet, au vu du système de vote proportionnel pratiqué au Burundi avec une quarantaine de partis politiques présents sur l'échiquier politique burundais, il aurait été normalement difficile, voire impossible à un seul parti politique de réunir les 4/5 des députés nécessaires pour la révision.

L'autre constat est qu'en plaçant la barre aussi haut, les constituants ont souhaité que la procédure de révision soit l'objet d'un consensus très élevé et par conséquent tous les partis politiques représentés dans l'Assemblée nationale devaient s'entendre sur les changements institutionnels à proposer.

Or, le projet unilatéral au seul parti du CNDD FDD de réviser la constitution serait hanté, à l'instar de quelques autres partis en Afrique, par « la nostalgie

du parti unique¹⁰ » ou plus encore par le complexe de ne pas avoir pu accéder au pouvoir à l'issue d'une victoire militaire.

4.1. Vers une rupture avec l'Accord d'Arusha

La constitution du 18 mars 2005 se référait en premier lieu dans sa partie « *Visas* » sur « *L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi* ». Dans ces conditions, il était clair que la constitution prenait sa source dans l'Accord et qu'elle incarnait l'esprit d'Arusha dans son contenu.

Or, dans l'actuel projet de Loi portant révision de la constitution de la République du Burundi, le visa « *Vu l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi* » a été supprimé et remplacé par une formule diluée en deuxième ligne « Réaffirmant notre foi dans l'idéal de paix, de réconciliation et d'unité nationale conformément à l'Accord d'Arusha... »; une façon de montrer que la nouvelle constitution ou du moins les institutions

¹⁰ Chris Maina Peter The Quest for Free and Fair Electoral Processes in East Africa: A Comparative Analysis of Developments Within the East African Region, A paper presented at the EALS annual meeting conference, 19-20 november 2010, Bujumbura, Burundi.

politiques qui seront issues de son application ne seront plus liées à l'Accord d'Arusha.

La question qui est posée reste : comment est-ce qu'un seul parti politique aussi dominant soit-il peut s'arroger le droit de remettre en cause un Accord signé entre 19 parties soutenues par la Communauté internationale à travers la médiation, l'initiative régionale, l'Union africaine, les Nations-Unies, l'Union européenne, etc. ?

4.2. Affaiblissement de la légitimité politique du Burundi au niveau international ou noircissement de son image en Afrique et dans le monde

Pendant longtemps, le Burundi était connu en Afrique et dans le monde pour ses violences de masse (massacres interethniques, actes de génocide), les assassinats de personnalités politiques (Rwagasore, Ngendandumwe, Ndadaye, etc.) et des pratiques de discrimination sur base ethnique et même régionale.

Toutefois, depuis 2000, avec l'Accord d'Arusha et ses conclusions, les Burundais ont prouvé au monde

entier qu'ils avaient la volonté à la fois de reconstruire leur pays déchirée et de se réconcilier par un engagement à *« mettre un terme aux causes profondes de l'état continu de la violence ethnique et politique , de génocide et d'exclusion , d'effusion de sang, d'insécurité et d'instabilité politique, qui ont plongé le peuple dans la détresse et la souffrance et compromettent gravement les perspectives de développement économique et la réalisation de l'égalité et de la justice sociale dans notre pays »*.

Par ailleurs, le Burundi est partie prenante des différentes conventions, déclarations et chartes internationales ayant comme finalité l'édiction des règles de convergence constitutionnelle. Il s'agit entre autres de la déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone du 1^{er} au 3 novembre 2000 et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 juin 2007.

Ces deux instruments visent la consolidation des mécanismes de démocratie et de bonne gouvernance aussi pour la conquête, l'accès et l'exercice du pouvoir. Or faire fi des engagements

pris par le Gouvernement du Burundi après plusieurs décennies de violences politiques et ethniques et aller en l'encontre des valeurs démocratiques universelles déboucherait au noircissement de l'image politique du pays non seulement en Afrique mais également dans le monde entier.

Dans ces conditions, la réconciliation et le développement du pays seraient compromis pour un pays trop dépendant de l'aide publique au développement en vue de réaliser ses projets de développement.

4.3. L'alternance compromise et un Président tout puissant et au dessus de la loi

Dans le préambule de la Constitution du 18 mars 2005, le principe constitutionnel et légal suivant était ainsi stipulé : « L'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de la bonne gouvernance ». Dans l'actuel projet constitutionnel, ce principe a été enlevé. Il va donc de soi que la vision du gouvernement à travers ce projet de constitution n'est ni la recherche du consensus en politique ni d'associer et de faire participer les autres partenaires politiques dans le choix collectifs.

L'Accord d'Arusha avait mis en avant dans son protocole 2 les principes de partage du pouvoir entre les différentes forces politiques du pays. Mais la nouvelle constitution semble reléguer aux calendes grecques la participation et le consensus puisqu'il a revu à la baisse la majorité requise pour adopter les lois aussi bien à l'Assemblée nationale, au sénat, les conseils nationaux et ont donné beaucoup de pouvoirs au président de la République qui ne doit plus recourir à l'approbation du sénat pour nommer aux différentes fonctions énumérées dans l'ancienne constitution mais également il a réduit à néant les compétences de certaines institutions comme le vice-président et le sénat. La présence d'un premier vice-président, d'ethnie différente de celle du président, ayant des pouvoirs constitutionnels d'infléchir la décision présidentielle, était pourtant un mécanisme de protection dans une société clivée comme le Burundi. Ceci transparait d'ailleurs à travers certains changements constitutionnels projetés.

Premièrement, dans la Constitution en vigueur actuellement, l'article 116 prévoit que le Président de la République peut être déclaré déchu de ses fonctions pour faute grave, abus grave ou corruption,

par une résolution prise par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis. Or, dans le nouveau projet constitutionnel le Parlement n'a plus cette prérogative excepté celle de l'accuser de haute trahison. Le Président de la République deviendra ainsi un homme tout puissant, intouchable, jouissant d'une totale impunité.

Deuxièmement, dans la constitution en vigueur, certaines nominations aux hautes fonctions civiles, militaires et judiciaires ne devenaient effectives que si elles étaient approuvées par le Sénat (Article 111).

Le projet constitutionnel actuel exclut cette disposition garantit ainsi un pouvoir discrétionnaire pour nommer qui il veut aux hautes fonctions de l'Etat, cela lui assure des prérogatives « néo-patrimonialistes ». Or, la finalité de cette approbation était d'avoir des personnalités de consensus.

Troisièmement et enfin, la volonté du Gouvernement et du Président de la République ne rencontrera pas de résistance à l'Assemblée nationale grâce à l'assouplissement des procédures de vote de loi ou des votes d'approbation de certaines personnalités (Vice-Président, Premier Ministre, membres de la

CENI, etc.). En effet, la majorité absolue requise pour voter n'a pour finalité que d'enlever les obstacles éventuels à l'action gouvernementale.

Par ailleurs, avec la suppression de l'article 302 qui entretenait - pour certains un flou sur la possibilité de briguer un troisième mandat- le Président de la République se donne la possibilité de briguer ce troisième mandat puisque dans le nouveau projet seul l'article 96 reste de référence à savoir que le Président de la République est élu au suffrage universel pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois ». Avec ce projet de loi, ce n'est plus un secret que Président de la République veut être candidat puisque le flou a été dissipé.

Ainsi, le projet de loi portant révision de la constitution de la République consolide les pouvoirs et la domination du Président de la République sur tout l'appareil étatique.

4.4. Durcissement des conditions de représentation politique à l'Assemblée Nationale : la fin du consociationalisme

La volonté affichée à travers ce projet constitutionnel est d'écarter les partis minoritaires des institutions politiques. En effet, le projet constitutionnel durcit les conditions de représentation politique à l'Assemblée Nationale puisqu'un parti politique devrait totaliser un nombre de suffrages égal ou supérieur à 5% de l'ensemble de suffrages exprimés au moment où la constitution du 18 mars 2005 exigeait seulement 2% des suffrages exprimés.

En comparant les deux textes fondamentaux, il devient évident que l'un veut intégrer le maximum possible d'acteurs dans le jeu de la gouvernance du pays alors que l'autre vise plutôt à les en écarter.

Ceci est donc contraire à l'esprit d'Arusha qui voulait impliquer le maximum de Burundais, bénéficiant d'une certaine légitimité populaire, à la gestion des affaires publiques.

4.5. La vice-présidence : une institution « dé-substantialisée »

Avec le nouveau projet constitutionnel, la vice-présidence devient une institution symbolique dépourvue de toute autorité car si en 2005, chaque vice-président de la République jouait le rôle d'assurer la coordination de son domaine spécifique notamment le domaine politique et administratif pour le Premier vice-président ; dans le nouveau projet constitutionnel il a été retenu un seul vice-président.

Mais ce vice-président n'a aucun pouvoir. A part que le Président de la République le consulte quelques fois pour prendre telle ou telle décision (formation du gouvernement, déclaration de l'état d'urgence, de guerre, etc.) ou peut le déléguer pour présider le conseil des Ministres et sur un ordre du jour déterminé ; on ne voit pas clairement la légitimation de ce poste dans l'architecture de l'exécutif. Concrètement, il ne pourra rien décider puisqu'il ne coordonne aucun domaine. D'ailleurs, le projet de constitution ne prévoit pas qu'il puisse contresigner les décrets du président de la République, c'est-à-dire en quelque sorte qu'il n'a pas la possibilité de s'opposer à la mise en œuvre de telle ou telle

décision, politique publique, projet de loi, etc. qui pourraient être contraires à ses convictions politiques et/ou éthiques.

Or, dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, en prévoyant que le Premier vice-président de la République [ethniquement et politiquement différent du Président de la République] soit chargé de la coordination du domaine politique et administratif, c'était une façon de rassurer la communauté ethnique « Tutsi », obligée, à l'époque, de céder le pouvoir à la majorité hutue dans la hantise de son génocide à l'instar de ce qui venait de se passer en 1993 au Burundi et en 1994 au Rwanda, que rien de tel ne pourrait plus se passer au Burundi puisque les ministères de la défense, de la sécurité et de l'Intérieur faisaient partie de son domaine de coordination.

On pourrait donc logiquement penser qu'avec la désubstantialisation de la vice-présidence, une des garanties de la sécurisation de la communauté tutsie vient de s'effondrer. Personne ne devrait donc s'étonner si ces modifications servaient à alimenter des peurs, voire d'éventuelles passions identitaires.

4.6. L'institutionnalisation des votes de lois non consensuels

Si dans les régimes démocratiques, les votes de certaines lois exige d'avoir simplement la majorité absolue, ceci paraît inapproprié et moins démocratique dans des sociétés longtemps déchirées par les violences politiques et ethniques et la confiance entre les communautés s'est fortement érodée.

C'est pourquoi, les négociateurs d'Arusha avaient voulu éviter qu'un seul groupe politique et/ ou ethno-politique n'impose ses décisions au reste d'acteurs politiques par une simple majorité. Dans le souci de restaurer la confiance et la paix entre Burundais dans toutes leurs diversités, ils ont souhaité que le vote des lois aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat soit consensuel afin que les lois votées soient le reflet d'une large adhésion des parlementaires. Ils ont ainsi souhaité que les lois soient votées par les 2/3 des députés présents et représentés à l'Assemblée nationale tandis que les lois organiques soient votées par les 3/4 des députés présents et représentés.

Cependant, le projet constitutionnel actuel a revu à la baisse le nombre de parlementaires requis pour voter une loi aussi bien ordinaire qu'organique.

L'article 179 du projet actuel stipule que pour qu'une loi soit votée, il faut une majorité absolue des députés présents et représentés des $\frac{2}{3}$ des députés présents et représentés.

Avec une telle disposition, un petit nombre de parlementaires bien organisés et disciplinés pourraient faire voter des lois d'une grande importance pour le pays. Par exemple, aujourd'hui, nous avons une assemblée nationale composée de 106 députés. Les $\frac{2}{3}$ des députés présents pour délibérer valablement seraient autour de 70 députés. Avec 2 ou 3 procurations, on pourrait avoir au moment du vote entre 72 et 73 députés présents et représentés. Or la majorité absolue des 73 députés présents et représentés est constituée par $36 + 1$ c'est-à-dire 37 députés. Cela veut dire que 37 députés peuvent voter une loi ordinaire.

Quant à la loi organique, il faudra $\frac{3}{5}$ des députés présents et représentés des $\frac{2}{3}$ des députés présents et représentés. Or, en prenant le même

exemple, avec le nombre de 73 députés présents et représentés (quorum minimal requis pour voter), les $\frac{3}{5}$ de 73 sont constitués par 44 députés. Une loi organique pourrait donc être votée par 44 députés sur l'ensemble de 106, c'est-à-dire autour de 41,5%.

La question est de savoir comment 37 sur 106 députés (pour une loi ordinaire) et 44 sur 106 (pour une loi organique), pourraient objectivement être considérés au moment du vote comme représentants véritablement la nation et trouver qu'une loi qui a été votée par moins de 50% de l'ensemble des députés soit considérée comme légitime et légale ?

De même, ce projet constitutionnel assouplit les procédures d'adoption du projet ou la proposition d'amendement de la constitution puisqu'avant il fallait une majorité des $\frac{4}{5}$ des membres qui composent l'Assemblée nationale alors qu'actuellement il en faut les $\frac{2}{3}$.

La vision du Gouvernement est d'assouplir pour le vote des lois et de durcir les conditions d'entrée à l'Assemblée nationale.

4.7. Un sénat diminué et amputé de certaines compétences

Le projet constitutionnel actuel ampute le sénat de certaines de ses compétences au profit de la consolidation du pouvoir du Président de la République. En effet, dans la constitution de 2005, les membres du sénat étaient constitués de trois groupes : deux délégués de chaque province provenant de communautés ethniques différentes, trois personnes issues de l'ethnie Twa et les anciens chefs d'Etat (Art.180). Or, avec le projet actuel les anciens chefs d'Etat ne sont plus membres à part entière. Il est stipulé à l'article 184 que « les anciens Chefs d'Etat peuvent siéger au Sénat à titre honorifique et participer aux débats sans voix délibérative ». C'est aussi une entorse grave à l'Accord d'Arusha. Les anciens présidents de la République sont considérés comme des sages qui pourraient contribuer avec leur expérience à enrichir le débat au sénat. ,

4.8. « Arushisation » de la magistrature

Le nouveau projet constitutionnel établit que la magistrature comprend au plus 60% de Hutu, 40% de Tutsi et d'au moins 30% de femmes (art. 209).

Dans la constitution de 2005, ces quotas n'existaient pas. S'il est vrai que ces quotas sont pratiqués pour les deux autres pouvoirs (exécutif et législatif). Mais les députés et les membres du Gouvernement sont des mandataires politiques qui se relayent aux différents postes selon que leurs partis politiques ont gagné certaines positions de pouvoirs au sein de ces deux institutions (Parlement et Gouvernement) au cours des différentes élections législatives alors que les magistrats sont des fonctionnaires avec un statut organisant leur carrière professionnelle.

Par ailleurs, nous savons qu'avec l'Accord d'Arusha, la magistrature, l'administration publique et les établissements publics devraient incarner progressivement les équilibres ethniques et de genre, mais leur instauration ne devrait pas être brutale.

En effet, au vu de la configuration ethnique actuelle de la magistrature, comment est-ce que le pouvoir procédera pour faire respecter cette nouvelle disposition constitutionnelle ? Faudra-t-il que la magistrature passe des années et des années sans penser au recrutement des Tutsi ? Faudra-t-il alors imposer aux lauréats Tutsi une période moratoire pour fuir les facultés de droit ? Faudra-t-il accorder une retraite anticipée aux magistrats tutsi aujourd'hui en surnombre surtout dans les juridictions supérieures ?

4.9. Remise en cause droits acquis : le retrait du droit syndical aux magistrats

Le syndicat des Magistrats du Burundi(SYMABU) a été enregistré par ordonnance ministérielle n°660/100/94 du 1^{er} juin 1994. Ce n'est pas pour la première fois que le Gouvernement nie le droit aux magistrats de se syndiquer puisqu'en 2003, suite à une grève des magistrats le Ministre d'alors avait nié son existence légale et affirmé que les magistrats n'avaient pas le droit de se syndiquer. Toutefois, bien que les magistrats soient régis par des textes différents des autres fonctionnaires publics, la Convention n°87 de l'Organisation Internationale du

Travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 et ratifié par le Burundi en 1993 reconnaît en son article 2 alinéa 1 « *le droit des fonctionnaires sans distinction d'aucune sorte de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier* ». Or, le projet constitutionnel interdit en son article 37 aux magistrats le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier.

Le retrait du droit syndical aux magistrats est donc une violation des droits acquis et une remise en cause de cette Convention internationale de l'OIT dont le Burundi a déjà ratifié.

4.10. La liste des autorités « bénéficiaires de l'impunité » s'allonge

La constitution de 2005 limitait seulement à trois grandes personnalités (Président de la République, Président de l'Assemblée nationale et Président du Sénat) justiciables seulement devant la Haute Cour de Justice. Le projet constitutionnel actuel a étendu cette liste à d'autres personnalités : le Premier Vice – Président de la République, le Premier Ministre, le Président de la Cour Suprême, le Président de la

Cour Constitutionnelle, l'Ombudsman et les membres du Gouvernement.

Or, on ne voit pas les critères retenus pour allonger cette liste car s'il fallait mettre les membres du gouvernement, protocolairement, on pouvait également penser aux députés et sénateurs ou s'il fallait mettre le président de la Cour Suprême on ne comprend pas pourquoi le Procureur Général de la République ne ferait pas partie de cette liste, s'il fallait mettre l'ombudsman, pourquoi pas les vices-présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, etc.

Mais là où le bât blesse, c'est que ça fait des années que certaines organisations de la société civile impliquées dans la lutte contre la corruption demandent que cette cour soit mise en place, mais en vain. En allongeant cette liste, la volonté du pouvoir de renforcer l'impunité est évidente. Or, on sait que celle-ci est à la base de la récurrence des violences au Burundi et constitue une entorse grave à la bonne gouvernance dans un pays où tous les citoyens, dans leur égalité devant la loi, devraient être tous des justiciables. Ceci peut être interprété comme une façon de soustraire des poursuites, les

personnes présumées de crimes graves commis ces dernières années.

4.11. Les conseils nationaux supprimés

La constitution de 2005 donnait des clarifications sur les différents conseils nationaux à mettre en place en vue de faire participer les Barundi dans la gestion des affaires publiques mais également en vue de réfléchir sur les valeurs, les stratégies pour prévenir ou prendre en charge certains secteurs clés (communication, sécurité, économie, génocide). Il s'agissait des conseils suivants :

- Le Conseil National pour l'Unité et la Réconciliation ;
- L'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ;
- Le Conseil National de Sécurité ;
- Le Conseil Economique et Social ;
- Le Conseil National de Communication.

Le projet de constitution actuel est muet sur ces conseils et dispose seulement qu'ils seront régis par une loi organique qui déterminera leurs missions,

leurs compétences et leurs modes d'organisation. La seule inquiétude est de savoir si les conseils nationaux qui avaient été prévus et décidés à Arusha et qui n'avaient jamais vu le jour jusqu'à présent seront finalement mis en place. Or, plus on s'éloigne d'Arusha, plus on s'éloigne de toutes les institutions qui avaient été suggérées pour réconcilier les Burundais.

4.12. Le principe de laïcité menacé

Le principe de laïcité distingue le pouvoir politique des organisations religieuses. Par conséquent, un Etat laïque doit rester neutre et garantir la liberté de culte. Jusqu'à présent, en vertu de l'article premier de la constitution en vigueur et celui du projet constitutionnel stipule que le « *Burundi est une République indépendante, souveraine, laïque, démocratique, unitaire et respectant sa diversité ethnique et religieuse* ». Bien plus, les articles 13, 22 et 31 stipulent : d'abord, aucun burundais ne peut être exclu de la vie politique sociale, économique ou politique du fait de sa religion ; ensuite, nul ne peut être objet de discrimination du fait de ses convictions religieuses ; et enfin, l'Etat respecte la liberté de religion, de pensée, de conscience et d'opinion.

Or, le projet constitutionnel actuel instaure un serment faisant référence à Dieu (**Au nom de Dieu le Tout-Puissant**) pour les hautes autorités du pays avant leur entrée en fonction (Président de la République, Vice-Président, Premier Ministre, Ministres, etc.).

Ce serment faisant référence à Dieu est une manière voilée de dire que ces hautes autorités devraient être des croyants en Dieu Tout – Puissant et donc a la prétention d'écarter d'autres personnes aux convictions religieuses et humaines différentes aux ambitions politiques qui pourraient les inciter à conquérir ces positions de pouvoir.

Ce serment introduit donc une discrimination des non croyants aux hautes fonctions politiques sur base religieuse et est donc contraire à la constitution notamment l'article 22.

5. Quelques avancées constitutionnelles

Bien que ce projet constitutionnel remette en cause l'Accord d'Arusha, on peut retenir certains changements constitutionnels qui pourraient être considérés comme des avancées. On retient

l'instauration du poste de premier ministre, les candidats aux différents scrutins (législatives, présidentielles) pouvant provenir des coalitions des partis politiques, les précisions sur les 30% des quotas réservés aux femmes et que la majorité des membres du Conseil supérieur de la magistrature sont élus par leurs pairs et non désignés comme avant.

5.1. L'instauration du poste de Premier Ministre

On pourrait raisonnablement penser que l'instauration du poste de Premier Ministre est une avancée au niveau institutionnel et au niveau de l'efficacité de l'action gouvernementale. En effet, jusqu'à présent, l'action gouvernementale était coordonnée par deux vice-présidents, l'un coordonnant le domaine politique et administratif, l'autre, le domaine économique et social. Avec le projet de révision constitutionnelle actuel, il y aura un seul coordinateur de toute l'action gouvernementale.

Toutefois, bien qu'il soit chef du Gouvernement, les ministres restent responsables devant le Chef de l'Etat et paradoxalement, il ne peut être démis de ses fonctions par le Chef de l'Etat dont lui seul a la

latitude de nommer aux hautes fonctions civiles et militaires.

5.2. La reconnaissance aux coalitions politiques de présenter des candidats aux différentes élections

Concernant la provenance des candidats aux différentes élections, la Constitution de 2005 précisait que les candidatures provenaient des partis politiques ou se présentaient en qualité d'indépendants. Le projet actuel apporte des précisions qui étaient sous-entendues dans la constitution de 2005 puisqu'il était admis que les coalitions des partis politiques pouvaient être formées lors des élections.

5.3. Représentativité politique (30%) des femmes plus clarifiée

Le projet de révision constitutionnelle apporte plus de précision sur la représentativité politique des femmes. En effet, la constitution de 2005 bien qu'elle stipulait que l'Assemblée nationale devrait être constituée par au moins 30% de femmes, dans les textes, elle leur accordait 25% car l'article 168 de la

constitution de 2005 stipulait que sur une liste électorale aux élections législatives, au moins 1 sur 4 devait être une femme, c'est-à-dire 25%. Cette disposition était donc contraire à l'Accord d'Arusha qui accordait 30%. Cette disposition a donc été corrigée, puisque l'article 172 du projet de révision constitutionnel stipule bien que sur une liste aux élections législatives, au moins 1 sur 3 doit être une femme.

La correction de cette disposition est la concrétisation de l'engagement fait lors des négociations d'Arusha pour élever le quota des femmes à 30%. Paradoxalement, cet engagement est rempli alors que toutes les autres tombent aux oubliettes. Volonté réelle de réformer ou manœuvre cosmétique ?

5.4. Convergence de l'année budgétaire et législative du Burundi avec celle de la communauté est-africaine

L'année budgétaire et législative suivie dans la communauté est-africaine et celle du Burundi ne coïncidait avec celle qui était reconnue dans la constitution de 2005. Le projet de révision de la

constitution actuel apporte des modifications pour s'aligner sur l'année budgétaire et législative de la Communauté est-africaine.

Ainsi les articles 178 et 180 du projet actuel confirment cette convergence. Ainsi désormais, l'assemblée nationale se réunit chaque année en trois sessions ordinaires de trois mois chacune. La première session débute le premier lundi du mois d'août (avant c'était le mois de février), la deuxième le premier lundi du mois de décembre (avant c'était le mois de juin) et la troisième le premier lundi du mois d'avril (avant c'était le mois d'octobre).

De même, alors qu'avant l'assemblée nationale était saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session du mois d'octobre, avec le projet de révision actuel elle sera plutôt saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'avril.

5.5. Le conseil supérieur de la magistrature plus représentatif

Bien que le pouvoir exécutif garde toujours une main mise sur le pouvoir judiciaire puisque le Conseil Supérieur de la Magistrature reste présidé par chef

de l'exécutif, on peut saluer au moins qu'à part le Procureur Général de la République qui en est membre de droit, les autres membres même s'ils sont à majorité du secteur public soient élus par leurs pairs et non désignés. En effet, dans la Constitution du 18 mars 2005 au moins 5 membres étaient désignés par le Gouvernement.

Bien plus, le projet de révision de la constitution accorde la vice-présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature au Président de la Cour Suprême et non au Ministre de la Justice comme c'était le cas dans la constitution actuelle. C'est donc une avancée même s'il faudrait faire un pas de plus dans la séparation des pouvoirs et rendre indépendant le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire organiser permettre au pouvoir judiciaire de s'organiser et de gérer la carrière des magistrats sans main du pouvoir derrière. Alors ce jour le Conseil Supérieur de la Magistrature sera présidé par le Président de la Cour Suprême et non par le Président de la République.

6. Des flous qui subsistent

Dans ce projet de révision constitutionnel, certaines dispositions laissent planer le doute sur l'intention réelle du Gouvernement. Des flous demeurent quant à la formation du gouvernement, aux arrêtés du Vice-président et aux compétences du chef de gouvernement par rapport au Chef de l'Etat.

6.1. Gestion problématique des portefeuilles ministériels

En ce qui concerne la formation du Gouvernement, la Constitution actuelle était plus claire que le projet de loi portant révision de la constitution. En effet, l'article 129 de la constitution du 18 mars 2005 précisait qu'un parti ayant eu 1/20^{ème} des votes aux élections législatives avait droit d'avoir à un pourcentage, du nombre total des Ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale. On pouvait clairement comprendre qu'un parti ayant par exemple obtenu 15% de suffrages au cours des élections législatives allait avoir 3 ministres.

Mais dans le projet de loi portant révision de la constitution de 2005 la formulation de cette disposition n'est pas claire du tout. L'article 133 de ce projet stipule qu'un parti qui a obtenu au moins 5% des suffrages aux élections législatives a droit d'avoir au moins un membre du Gouvernement. Rien ne dit qu'un parti qui aura, par exemple 10%, aura deux membres. Dans l'esprit de cette disposition, il pourrait même se contenter d'un seul membre au Gouvernement. A notre avis, le fait d'avoir amputé cet article de la partie qui apportait des précisions sur les modalités de calcul des portefeuilles ministériels à revenir pour chaque parti ayant obtenu 5% et plus de suffrages aux élections législatives n'est pas anodin mais pourrait avoir été amputé à bon escient pour laisser la place aux diverses interprétations souvent profitables au gagnant.

6.2. Flou sur les actes du vice-président de la République

L'article 138 du projet de loi portant révision de la constitution de 2005 stipule que les membres du Gouvernement prennent par ordonnances, toutes les mesures de mise en application des décrets du

Président de la République et des **arrêtés du Vice-président de la République** et du Premier Ministre.

Or, le Vice-président de la République n'assure la coordination d'aucun domaine et par conséquent quel genre d'arrêté puisque les arrêtés servent à montrer comment les décrets présidentiels seront appliqués dans le domaine de coordination. A notre avis, cet article entretient également le flou sur les compétences du Vice-président de la République. Celui-ci est censé coordonner un domaine alors que ce domaine n'est pas spécifié dans ce projet de loi de révision de la constitution.

6.3. Le Ministre : responsable devant le Chef de l'Etat ou devant le Chef du Gouvernement ?

Dans la constitution du 18 mars 2005, le Président de la République était à la fois chef de l'Etat et Chef du Gouvernement (Article 142). Il était donc normal au vu de cette disposition que les ministres étaient responsables devant lui et qu'ils devaient rendre compte au Président de la République de la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches et de l'utilisation des fonds qui leur étaient alloués. Maintenant le projet de constitution instaure le poste de chef de

Gouvernement (Premier Ministre), il serait logique que les ministres rendent compte de leur action à lui et non au Chef de l'Etat. Or, l'article 146 du projet de loi portant révision de la Constitution stipule clairement que les ministres doivent rendre compte au Président de la République de la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches et de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués. Dans ces conditions, le chef de l'Etat reste le chef du Gouvernement bien que l'article 130 du projet de loi portant révision de la Constitution montre bien que c'est le Premier Ministre qui est Chef du Gouvernement.

Conclusion

Le projet de loi portant révision de la constitution de la république du Burundi consacre une rupture avec l'esprit et l'Accord d'Arusha dans la gestion du pays. Il remet en cause la « démocratie consociative » en privilégiant la « démocratie majoritaire » dans une société segmentaire longtemps secouée de violences politiques et ethniques ainsi que de pratiques d'exclusion et de discrimination sur base ethnique et régionale. Alors que la constitution en vigueur émanant de l'Accord d'Arusha incitait les acteurs politiques à rechercher le consensus via le vote des lois, la nomination aux hautes fonctions du pays, la coordination du domaine sensible de sécurité par un Premier Vice-président de la République ethniquement et politiquement différent du Président de la République, la limitation des mandats pour donner les chances à l'alternance politique et à la consolidation de la démocratie, etc. le projet actuel ne fait que réactiver les peurs entre communautés et ouvrir les portes à l'autoritarisme.