

LE ROLE DES PARLEMENTAIRES ET DES PARTIS POLITIQUES DANS LA PREPARATION DES ELECTIONS AU BURUNDI

L'annonce et l'approche des élections au Burundi suscitent de nombreuses réactions, très variées, au sein de la classe politique et de la société burundaise en général.

Dans beaucoup de pays africains, l'organisation des élections est une opération complexe et sensible qui peut déboucher sur des violations des droits de l'homme, des affrontements sanglants et même une guerre civile. L'histoire des élections au Burundi n'est pas très reluisante. Beaucoup de burundais ont peur des élections car ils craignent qu'elles ne conduisent à des dérapages catastrophiques.

Que ces peurs soient fondées ou pas, il importe surtout de préparer ces élections pour qu'elles aient lieu dans les meilleures conditions et qu'elles soient un pas en avant sur le long chemin de la démocratisation de la société burundaise.

Parmi les nombreux acteurs impliqués dans la préparation des élections, il m'a été demandé de développer le rôle des parlementaires et des partis politiques qui sont deux acteurs clés dans le processus électoral.

En effet, les parlementaires sont les détenteurs du pouvoir législatif et, jusqu'à la fin de leur mandat, ils ont le pouvoir de contrôler l'action du Gouvernement.

Quant aux partis politiques, ils s'expriment déjà à travers les parlementaires car la grande majorité d'entre eux en est issue. Les partis politiques et les mouvements politiques armés ont joué un rôle décisif au cours de ces années de négociations. Les partis politiques qui ne sont pas signataires de l'Accord d'Arusha et des autres accords ont moins d'importance dans la mesure où ils n'ont pas été intégrés dans les institutions (gouvernement, parlement). Cependant, à la veille des élections, tous les partis politiques entendent s'engager dans la bataille électorale et jouir des mêmes droits. Leur objectif étant la conquête du pouvoir et la participation au pouvoir, les partis politiques sont intéressés au plus haut point par la préparation des élections à l'issue desquelles ils espèrent obtenir un maximum de ministres, de parlementaires et d'élus locaux provenant de leur formation politique.

S'agissant des autres acteurs appelés à s'investir dans la préparation des élections, je me contenterai d'énumérer les plus importants : le Gouvernement et l'ensemble de ses services (y compris les forces de défense et de sécurité), la CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante), les juridictions, la société civile, les médias, les pays de la sous – région, la communauté internationale et les bailleurs de fonds.

Après cette introduction, il est temps d'entrer dans le vif de notre sujet intitulé, rappelons-le, « le rôle des parlementaires et des partis politiques dans la préparation des élections au Burundi ».

Ma communication est subdivisée en trois parties :

- L'importance du contexte à l'approche des élections ;
- Les conditions requises pour organiser des élections crédibles ;

- La préparation et l'adoption des textes de loi régissant l'organisation des élections.

I. L'importance du contexte à l'approche des élections

Ignorer le contexte dans lequel se préparent et s'organisent les élections au Burundi peut être une erreur grave voire fatale. C'est pourquoi un bref aperçu sur le contexte s'impose. Il s'agit évidemment d'un point de vue personnel qui, je le sais, est contestable.

J'ai choisi d'être bref pour limiter les points de divergence et de polémique. C'est aussi un choix dicté par la qualité de l'auditoire composé de personnes qui suivent de près l'évolution de la situation politique au Burundi. C'est enfin une approche qui permet d'attirer votre attention et de la focaliser sur les questions essentielles.

Les principales caractéristiques de la situation actuelle sont les suivantes :

- Un processus de négociations et d'accords successifs avec des incohérences et des réserves sur des questions fondamentales. Ce processus reste inachevé puisque les FNL sont toujours en guerre ;
- Un processus de paix qui a légitimé la violence dirigée contre les populations civiles comme moyen de revendication politique ;
- Une transition qui touche à sa fin avec un faible taux de réalisation du programme de transition et la subsistance d'un climat de méfiance entre les partenaires politiques ;
- Un niveau satisfaisant de sécurité dans 15/17 provinces, mais les FNL ont renforcé leurs actions militaires de guérilla et commis des crimes atroces comme ceux des Banyamulenge au camp de Gatumba le 13/08/2004 ;
- Une impunité de fait qui chemine visiblement vers sa légalisation ;
- Un manque de volonté et une lenteur à mettre en place des mécanismes pour clarifier les faits et établir les responsabilités relatifs aux crimes de sang, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre perpétrés au Burundi depuis son indépendance et en particulier depuis le 21/10/1993 ;
- Un Etat en déliquescence dont les décisions majeures sont prises à l'étranger par des étrangers ;
- Une situation socio-économique à la dérive et une paupérisation croissante de la grande majorité des Burundais ;
- Une réforme des corps de défense de sécurité ainsi qu'un programme de DDR lents et qui s'annoncent difficiles ;
- Une société civile qui demeure faible et des médias privés qui ont atteint un degré satisfaisant de crédibilité ;

- Une marginalisation et une répression de l'Accord-cadre qui reste opposé au processus en cours ;
- Un environnement sous-régional devenu encore plus tendu avec les derniers événements de Gatumba ;
- Une campagne électorale sournoise en cours qui se développe en dehors de toute règle avec une administration engagée, complaisante et/ou défailante ;
- Une tension politique manifeste autour de la question des échéances électorales et du risque de vide institutionnel au 1^{er} novembre 2004, date butoir de la transition.

En effet, depuis le début de l'année, une question est au cœur des préoccupations, à savoir l'organisation des élections dont l'étape ultime de l'élection du Président de la République doit marquer la fin de la transition, initialement prévue le 01 novembre 2004.

Considérant la définition et les objectifs de la transition, celle-ci est loin d'être terminée. La société burundaise reste encore profondément marquée par, notamment, ses divisions ethniques, ses violations massives des droits de l'homme et son incapacité à juguler le fléau de l'impunité, la médiocrité de sa classe politique, son échec à transcender les clivages dans l'intérêt supérieur de la Nation, le manque de patriotisme de ses dirigeants, leur mauvaise gestion de la chose publique, l'absence d'une justice impartiale et efficace.

Si la mise en œuvre du programme de transition s'est avérée peu performante au cours de la transition de 36 mois, c'est avant tout parce que toutes les prévisions partaient d'une donnée de base erronée. La poursuite de la guerre avec le CNDD – FDD a tout faussé et ce n'est qu'en novembre 2003 que les relations avec ce mouvement se sont vraiment améliorées de manière significative, soit aux 2/3 de la période de transition.

Avec l'entrée du CNDD–FDD dans les institutions, une étape importante de la transition a commencé. Cette entrée ayant été jalonnée d'incidents, son impact sur l'apaisement du climat général n'a pas été substantiel d'autant plus que l'approche des échéances électorales a provoqué une dynamique contraire de méfiance, de concurrence et de confrontation à différents niveaux.

Par ailleurs, cette évolution conflictuelle paraissait aussi inévitable parce qu'en définitive, il n'y avait jamais eu de véritable accord sur le contenu de la Constitution post – transition, du code électoral et de la loi communale. Cependant, il aurait été difficile voire indécent d'entamer de nouvelles négociations sur des matières aussi importantes en période de guerre intense et en l'absence d'un acteur aussi important que le CNDD – FDD de NKURUNZIZA.

En conclusion, la société burundaise est une société malade à laquelle il faut administrer des soins particuliers et prescrire une période plus longue de convalescence. Il faudra donc tenir compte de ce contexte qui constitue la toile de fond du processus électoral.

Cependant, cette situation n'est pas immuable. Bien au contraire, au-delà de la nécessité pour les parlementaires et les partis politiques de prendre conscience de ce contexte, il leur appartient d'agir pour l'influencer positivement et contribuer ainsi à créer un environnement socio politique et sécuritaire meilleur en vue de l'organisation des élections.

Dans cette optique, les parlementaires ont des pouvoirs plus importants en tant que contrôleurs de l'action gouvernementale et acteurs politiques en première ligne. Cette double casquette crée un conflit d'intérêts devant lequel chaque parlementaire devrait faire son propre examen de conscience. L'objectif prioritaire devrait être celui de s'assurer que le Burundi va organiser des élections libres, transparentes et équitables. L'objectif secondaire, que l'on peut d'ailleurs concilier avec le premier, serait celui de rechercher à satisfaire les intérêts de son parti politique et/ou ses intérêts personnels. Une fois les priorités clarifiées, je suis convaincu que les parlementaires devraient influencer davantage sur l'environnement et dénoncer les irrégularités flagrantes que peut observer n'importe quel citoyen (campagne sournoise, intimidations, partialité de l'administration, utilisation des moyens de l'Etat à des fins de propagande, ...).

De manière générale, il est regrettable de constater que le Parlement n'a pas pu se placer au-dessus des affinités partisans pour dénoncer les nombreuses irrégularités dans la gestion des affaires de l'Etat et, dans les cas les plus flagrants, provoquer la démission du responsable défaillant. De tels actes ont un impact extraordinaire auprès de la population qui attend impatiemment de se réconcilier avec la classe dirigeante. La fin d'un régime ayant généralement tendance à multiplier les malversations, le parlement peut encore jouer un rôle décisif pour éviter l'enlisement. Ce sursaut serait d'autant plus justifié que la période de transition va être prolongée.

II. Les conditions requises pour organiser des élections crédibles

L'organisation d'élections libres, démocratiques, transparentes, régulières et honnêtes est généralement un défi pour n'importe quel pays. Aux USA, l'élection du Président Georges W. Bush en 2000 a été fortement contestée. Dans certains pays, ce genre d'irrégularités aurait pu provoquer des réactions violentes et créer le chaos pendant quelques temps.

Il ne suffit pas de déclarer ses bonnes intentions d'organiser des élections crédibles, encore faut-il mettre en place un dispositif légal et des mécanismes qui soient susceptibles de garantir le bon déroulement des élections.

Posons-nous alors la question suivante : quels sont les problèmes que l'on rencontre généralement au cours d'un processus électoral au point de mettre en cause la crédibilité des élections ?

Je vais tenter de répondre à cette question en identifiant les problèmes les plus courants qui méritent l'attention des parlementaires et des partis politiques. Eu égard au rôle privilégié de ces acteurs du processus électoral, ils doivent être conscients de l'ampleur de leur tâche, être capables, dans la mesure du possible, de prévenir les problèmes grâce à une bonne préparation et être prêts à les résoudre dans les

limites de leurs compétences respectives. Cet inventaire qui n'est pas exhaustif sera suivi d'un bref commentaire qui tient compte du contexte particulier du Burundi.

2.1. La faiblesse de l'Etat et la partialité de l'administration

La crise au sommet de l'Etat est venue aggraver une situation qui était déjà inquiétante. On ne peut pas parler d'un Gouvernement de Transition d'Union Nationale au vu de ses prestations et de ses relations internes. L'absence d'une vision commune, d'un niveau minimum de confiance et de rigueur porte un grave préjudice à la bonne conduite des affaires de l'Etat. Jusqu'aujourd'hui, il n'y a pas de réelle appropriation du processus de paix par les Burundais. Pire encore, le Gouvernement est sous la tutelle de la région qui n'hésite plus à lui donner des ordres écrits. Enfin, il n'est pas superflu de rappeler que l'administration étant au service de tous, elle ne peut pas faire de l'activisme politique et électoraliste en faveur d'un parti politique quel qu'il soit. La situation qui prévaut sur le terrain ne mérite-t-elle pas une intervention énergique des parlementaires et des partis politiques ? Pourquoi leur réaction est-elle si timide voire inexistante ?

2.2. Les relations mal définies entre le Gouvernement (ministère de l'intérieur) et la CENI

C'est un enjeu important et une querelle classique. La question de fond est celle de savoir quel est le degré d'indépendance de la CENI car, pour le Gouvernement, la tentation est généralement grande de vouloir contrôler ou tout au moins surveiller le processus électoral. Le décret n° 102 du 05 août 2004 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante prévoit que le règlement d'ordre intérieur de la CENI doit être approuvé par le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions. Cette phase devra être suivie de près pour éviter que le ministre ne s'attribue pas des prérogatives qui lui donneraient trop de pouvoirs sur la CENI qui, dès lors, perdrait son indépendance. Par ailleurs, il faut noter avec satisfaction que les membres de la CENI ont été approuvés facilement par les deux chambres du Parlement, ce qui constitue un très bon départ. Cependant, les mécanismes de nomination des commissions électorales provinciales n'étant pas aussi contraignantes pour le pouvoir exécutif, une attention particulière doit être accordée à ces nominations car, vu le nombre restreint des membres de la CENI, ces commissions provinciales auront des pouvoirs importants et seront soumis à un gros volume de travail.

2.3. Le refus d'associer les partis politiques et la société civile à tous les niveaux du processus

La transparence des élections est généralement garantie par l'ouverture de l'ensemble du processus à l'ensemble des acteurs de la société burundaise. Ce processus inclut la phase de préparation des élections, y compris la communication et la discussion des projets des textes de lois. En principe, la société civile ne poursuivant pas d'intérêts directs, elle devrait donc se voir confiée de plus grandes responsabilités. Elle devrait aussi bénéficier du statut d'observateur national. Les observateurs internationaux devraient être aussi associés à tout le processus.

2.4. La nature et la crédibilité du recensement administratif et/ou électoral

Depuis le dernier recensement général de la population burundaise en 1990, le Burundi a connu une situation de troubles internes graves pendant une période ininterrompue de plus de dix ans. Il y a eu beaucoup de morts à cause de la guerre et du sida, beaucoup de mouvements de population (réfugiés, déplacés, rapatriés, dispersés). L'enregistrement des naissances et des décès par les bureaux d'Etat civil n'est pas fiable. Il y a eu beaucoup de fraudes et de manipulations relatives aux cartes nationales d'identité. Bref, personne ne peut prétendre connaître le nombre de citoyens burundais aujourd'hui. De ce recensement général, il est facile d'en dégager le corps électoral.

Pourtant, cette donnée est essentielle au moment des élections. Quelle est la population en âge de voter ? Comment est répartie cette population en fonction du découpage administratif et géographique le plus petit ? De ces chiffres dépendront aussi la taille des organes à mettre en place ainsi que les sièges à pourvoir à l'Assemblée Nationale.

La crédibilité ou la fraude d'une élection commence à ce niveau-là !

Les questions à se poser sont les suivantes : le recensement électoral est-il possible sans un recensement général de la population ? Comment assurer la crédibilité de ces recensements ?

Quelle sera la carte exigée au moment du vote (carte d'électeur ou carte nationale d'identité) ?

En tout état de cause, il faut un choix judicieux des agents recenseurs et leur donner une formation appropriée. Il faudra aussi impliquer d'une manière ou d'une autre les partenaires politiques dans cet exercice ou tout au moins qu'ils puissent en assurer le suivi. Un recensement effectué par une administration partisane comme la nôtre n'inspire évidemment pas confiance si cette opération se déroule à l'insu des autres partenaires. En dernier lieu, on procède aussi à la révision des listes électorales qui devront être affichées partout. Tous les partis politiques ont ainsi la possibilité de corriger les erreurs et d'avoir l'assurance que le processus est bien engagé. Un délai raisonnable doit leur être accordé pour effectuer ces vérifications.

2.5. Les risques d'insécurité des élections

Ces risques sont réels et sont de plusieurs natures. Premièrement, la guerre n'est pas terminée et il faut s'attendre à des actions militaires des FNL qui voudront essayer de saper le processus électoral. Deuxièmement, la sécurité des élections doit être garantie par une armée et une police uniques, soumis à un commandement unique. En d'autres termes, le processus de réforme de l'armée et de la police ainsi que celui de DDR doit avoir atteint un stade qui puisse garantir un minimum de cohésion et d'impartialité des corps unifiés chargés de surveiller les élections. Les élections ne seraient pas libres si elles avaient lieu alors qu'il y a encore autant de gens en arme qui sont plus ou moins laissés à eux-mêmes. Troisièmement, beaucoup de citoyens ordinaires sont aujourd'hui armés illégalement et représentent donc aussi une menace potentielle.

Comme le Gouvernement semble avoir fait l'option d'organiser les élections dans une situation de sécurité relative, le premier et le dernier risque peuvent être quelque peu ignorés, mais le second risque doit être écarté pour permettre des élections avec un minimum de sécurité, de sérénité et de liberté.

2.6. La méconnaissance de la procédure électorale

L'organisation d'une campagne d'information et d'éducation est indispensable à moins de vouloir minimiser le vote, sa portée et sa signification. Le niveau général de formation de notre population exige un minimum d'explication sur les élections et les différents mécanismes prévus lors des différents scrutins. Certains acteurs de la société civile ont déjà pris des initiatives qui méritent d'être multipliées pour notamment combler les lacunes des pouvoirs publics. A titre d'exemple, je citerai le Centre Jeunes Kamenge qui a produit « le petit manuel de l'électeur » en français et en kirundi. Ce manuel est maintenant en train d'être vulgarisé.

2.7. Les critères controversés d'éligibilité des candidats

Les critères susceptibles de provoquer quelques contestations sont ceux relatifs à l'âge, la formation ou l'expérience professionnelle, le facteur lié à la provenance (domicile, résidence, natif,...) et la moralité. A défaut de règles incontestables pour mesurer le niveau de moralité des uns et des autres, ce dernier critère risque d'être mentionné à titre indicatif alors qu'il aurait pu écarté un bon nombre de candidats qui sont fortement soupçonnés d'avoir un passé douteux et d'avoir joué un rôle néfaste dans la tragédie burundaise.

Par ailleurs, la recherche d'institutions équilibrées est une source de polémiques. Si le critère de sexe ne pose pas de problème particulier, qu'en est-il du critère ethnique et du critère politique ? Comment prouver son ethnie et ses idées politiques ? Sur quelles bases le juge va-t-il trancher une réclamation de cette nature ? Les relations conflictuelles entre partenaires politiques et leur mauvaise foi vont certainement compliquer davantage la situation.

2.8. Les restrictions aux libertés politiques et les violations des droits de l'homme liées aux élections

Il est tout simplement inimaginable qu'à la veille des élections, l'article 263 de la Constitution de transition soit encore en vigueur. Si les partis et mouvements politiques ne sont pas autorisés à organiser des manifestations, des rassemblements et des réunions publiques, comment peut-on raisonnablement organiser des élections ? Il s'agit là d'une contradiction fondamentale qui doit être levée d'urgence. La situation actuelle qui consiste à fermer les yeux ou à tolérer les nombreuses infractions à cette disposition n'est pas acceptable dans un pays qui aspire à devenir un Etat de droit.

Par ailleurs, il faudra garantir toutes les libertés, notamment la liberté d'expression, d'opinion, de réunion, de mouvement et de manifestation. Il faut s'attendre à des difficultés car les violations massives des droits de l'homme seront constamment évoquées au cours de la campagne pour fustiger la part de responsabilité des uns et

des autres. Or, il n'y a pas de frontière claire entre la diffamation et l'exercice de son droit à la liberté d'expression et d'opinion.

Il sera aussi difficile de faire respecter la volonté des électeurs à cause de l'exercice qui consiste à observer certains équilibres. Ces opérations vont créer des frustrations chez les électeurs comme chez les « élus potentiels ».

Enfin, les principes d'équilibre, d'équité et d'égalité des candidats risquent d'être violés. Ceux qui exercent d'importantes fonctions publiques ont généralement tendance à en tirer un avantage. Si les descentes sur terrain des parlementaires se multiplient à l'approche des élections, ce n'est évidemment pas le fruit du hasard.

2.9. L'accès inéquitable aux médias publics et privés

L'accès aux médias, en particulier les radios, est un atout incontestable. La problématique de l'équilibre et de l'équité se pose avec acuité dans ce domaine. Cependant, les règles ne peuvent pas être les mêmes dans les médias publics et les médias privés. Plusieurs radios privées font partie du paysage médiatique burundais et ont une audience qui ne peut laisser aucun parti politique indifférent.

En outre, les règles sont plus strictes pendant les périodes officielles de campagne électorale. Le Conseil National de la Communication est avancé dans l'élaboration de ces règles puisqu'il a déjà des projets de textes qui ont été portés à la connaissance des médias et des journalistes. Il ne reste plus qu'à les adapter à la lumière des nouveaux textes de référence dès que ceux-ci auront été promulgués. Il faudra veiller à bien clarifier les prérogatives de la CNC par rapport à celles de la CENI pour éviter des incohérences et des dysfonctionnements.

2.10. Les dérapages lors de la propagande électorale

L'environnement est loin d'être apaisé de sorte que le degré de sérénité pendant la période préélectorale et électorale risque d'être faible. Comme en 1993, les programmes ou les projets de société des différents protagonistes ne seront pas au centre des préoccupations et de la propagande réelle. Lorsqu'une société est divisée sur des bases ethniques, régionales ou religieuses, il est quasiment inévitable que les élections ne soient pas affectées par ces divisions. La seule question est de mesurer l'impact de ces facteurs. En plus du facteur ethnique qui continue à marquer profondément la société burundaise, il ne faudrait pas ignorer le facteur régional dont on ne parle pas assez alors que n'importe quel observateur avisé est conscient de son existence.

Considérant la misère qui règne un peu partout, l'argument économique pourra convaincre plus d'un à adhérer ou à voter pour un parti politique déterminé. Il y aura aussi des pressions voire des intimidations ou des menaces en profitant notamment des relations familiales, des fonctions, des rapports hiérarchiques de travail, de l'ascendant moral ou spirituel.

Pour limiter les dégâts, il est impératif de concevoir et d'adopter un code de conduite qui soit assez contraignant. Cette action est urgente car la campagne électorale informelle a commencé depuis bien longtemps. Il ne serait pas inutile de créer au

sein du parlement ou des partis politiques une commission ad hoc chargée de veiller au respect des normes à convenir.

2.11. Les problèmes de financement du processus électoral et de la campagne des candidats

Des élections crédibles coûtent chères. Les caisses de l'Etat étant presque vides, le Gouvernement doit, une fois de plus, se tourner vers la communauté internationale et les bailleurs de fonds pour qu'ils puissent contribuer fortement à son financement. Si ces bienfaiteurs ont des exigences, la position de faiblesse du Gouvernement peut l'amener à les accepter.

Une autre question sensible est celle du financement de la campagne des partis politiques et des candidats à différents niveaux. Faut-il une contribution de l'Etat à cette campagne ? Si oui, que doit-elle couvrir ? A quel moment doit-elle intervenir et suivant quels critères ? Les financements extérieurs sont-ils autorisés ? Si oui, quelle serait la réglementation de ces financements ?

Dans tous les cas, la transparence est de rigueur et des mécanismes doivent être conçus et être mis en place pour contrôler et sanctionner les infractions à ce principe

2.12. Les fraudes liées aux procurations

Si les modalités de vote supposent qu'un électeur doit savoir lire, le nombre de Burundais en âge de voter qui ne remplit pas cette condition est tellement élevé que les votes par procuration seront très nombreux. C'est une source de fraude évidente. Le mandataire pourra faire ce qu'il veut et ne pas tenir compte de la volonté de celui qui l'a mandaté. Les procurations pourront aussi être achetées. Dans la mesure du possible, il faut éviter des modalités de vote aussi dangereuses.

2.13. Les bulletins de vote inappropriés

Pour éviter les fraudes en rapport avec les bulletins de vote, la tendance est de recourir au bulletin de vote unique. Il suffit de cacher ou de faire disparaître les bulletins d'un candidat pour qu'il soit assuré de perdre les élections. Ce n'est pas une hypothèse d'école. J'ai assisté personnellement à ce genre de tricheries lors des élections présidentielles au Congo Brazzaville en 2002.

2.14. La problématique de la centralisation des opérations de dépouillement

Dès que les urnes se déplacent avant la fin du dépouillement, il y a moyen d'en modifier le contenu avec la complicité de certains agents. Une forte décentralisation du système augmente les besoins nécessaires en ressources humaines, matérielles et financières.

2.15. L'insuffisance, l'incompétence et la partialité du personnel impliqué dans le processus électoral

Tout le monde est conscient de ces problèmes qui touchent aux moyens financiers, à la formation et aux critères de recrutement, même si ceux-ci ne peuvent jamais garantir l'impartialité.

2.16. Le calendrier électoral inadéquat

Le fait que des échéances aient été annoncées perturbe le calendrier électoral. Des pressions vont être exercées pour privilégier le respect des échéances au détriment de la crédibilité des élections. C'est une question d'option et de choix des priorités. Pourtant, personne ne devrait se satisfaire d'élections au rabais ou d'élections susceptibles de relancer le conflit et les violences. Si le processus électoral est maintenu dans sa conception initiale, il y aura 4 scrutins impliquant toute la population (référendum constitutionnel, conseils et chefs de colline, conseillers communaux, députés) et 3 élections au suffrage indirect (administrateurs communaux, sénateurs, président de la république). Il faut prévoir du temps pour, entre autres, organiser les campagnes électorales, dépouiller et proclamer les résultats, analyser les recours éventuels.

Avec la mise en place de la CENI, j'ose espérer que la question du calendrier électoral ne sera plus aussi politisée et passionnée. La raison doit l'emporter sur l'impatience. Les pays de la sous région et la communauté internationale n'ont pas le droit de vouloir imposer des élections dans des conditions qu'ils qualifieraient d'inacceptables chez eux. En tout état de cause, il revient aux parlementaires et aux partis politiques de travailler d'arrache pied pour accélérer le processus électoral.

2.17. Les dysfonctionnements dans la gestion du contentieux électoral

Entre le ministère de l'intérieur et l'administration locale, la CENI, les commissions provinciales et la Cour constitutionnelle, les pouvoirs de chacun de ces acteurs doivent être bien délimités et leurs relations devraient être claires. Il faudra notamment préciser le « qui » et le « comment » en rapport avec l'analyse des plaintes et la proclamation des résultats.

D'après ce tour d'horizon des problèmes qui entourent l'organisation des élections, les parlementaires et les partis politiques ont une tâche exorbitante dans la préparation des élections. Des réponses appropriées doivent être apportées à toutes ces questions plus ou moins complexes. Ces réponses sont souvent à intégrer dans des textes de lois ou des textes réglementaires que les parlementaires et les partis politiques peuvent inspirer, analyser et critiquer. Les parlementaires ont en plus le pouvoir de les adopter et peuvent aussi contrôler leur mise en application.

Pour éviter l'adoption de lois ou de textes réglementaires lacunaires, il faut que ces textes soient approfondis, non seulement par les acteurs politiques mais aussi par les autres acteurs de la société parce que c'est leur droit et que ces textes vont influencer sur leur avenir. Il est regrettable de constater que les pouvoirs publics continuent à gérer ces projets de textes comme leur propriété privée ou comme des documents secrets. Cette étape du processus électoral est particulièrement

importante dans le contexte actuel. C'est la raison pour laquelle cette problématique mérite une attention particulière.

III. La préparation et l'adoption des textes de lois régissant l'organisation des élections

Je voudrais seulement énoncer quelques principes importants à mes yeux, sans pour autant vouloir lancer ici un débat houleux et interminable sur le contenu de ces textes à l'étude ou en préparation :

- Le Burundi traverse une période exceptionnelle qui requiert une approche particulière et progressive ;
- Les élections ne sont pas une fin mais un moyen qui permet aux citoyens de participer à la vie politique de leur pays, notamment en choisissant et en contrôlant ses dirigeants ;
- La démocratie ne se réduit pas aux élections. Dans le contexte actuel du Burundi, les autres composantes de la démocratie comme le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit, l'indépendance et l'impartialité de la magistrature, la séparation des pouvoirs sont à renforcer ;
- La dimension ethnique du conflit reste aujourd'hui à un niveau tel qu'elle ne peut pas être ignorée ;
- Le conflit hutu-tutsi n'étant pas fondamental mais la conséquence de manipulations politiciennes, l'institutionnalisation de l'ethnisme serait une erreur monumentale pour l'avenir de notre pays ;
- La participation des courants minoritaires dans les institutions, en particulier au Sénat eu égard à ses prérogatives, doit atteindre un seuil qui leur permette une participation significative lorsqu'il s'agit de prendre des décisions cruciales pouvant mettre en cause la coexistence pacifique des Burundais et de ses composantes diverses ;
- Les mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif doivent être renforcés car le problème majeur est celui de la bonne gouvernance que ne résout pas l'élection ou le fait d'appartenir à un quelconque groupe ethnique, régional ou religieux. De plus en plus, il faut que les responsables soient jugés en permanence à leurs actes.

Sur base de ces principes, il est possible d'élaborer des règles à intégrer dans les textes légaux de référence. Compte tenu de nos réalités et des problèmes actuels, deux questions doivent rester constamment dans nos esprits : Que voulons-nous ? Que devons-nous éviter ?

Pour arriver à des institutions fiables en cette période difficile, il ne faudrait pas hésiter à recourir à la cooptation qui peut aussi tenir compte d'une certaine légitimité populaire.

En rapport avec la crise actuelle qui paralyse le Gouvernement, les principes énoncés pourraient être appliqués. Il y a lieu de douter de la viabilité d'institutions qui respecteraient les pourcentages réservés aux tutsi si la grande majorité de ces tutsi appartient à des partis tels que le CNDD-FDD ou le FRODEBU. Cette préoccupation serait davantage considérée au Sénat à condition que son rôle et ses pouvoirs soient mieux définis en tant que garant de la cohésion sociale.

Je ne peux pas résister à l'envie d'émettre quelques interrogations et quelques idées personnelles en vue d'attirer l'attention des parlementaires et des partis politiques sur des sujets d'importance nationale et sur des solutions préconisées qui ne me paraissent pas pertinentes :

- Les élections à la base ne retiennent pas suffisamment l'attention des leaders politiques et de la société civile alors que la démocratisation de la société burundaise ne peut se développer qu'à partir de ce niveau-là. Quels sont les pouvoirs du chef de colline et du conseil de colline ? Pourquoi les élire si leurs pouvoirs sont insignifiants ? Quelles sont les relations avec les autres structures locales élues ou pas ?
- Des mandats plus courts à la base (2 ans par exemple) permettraient de renforcer l'éducation à la démocratie car les critères de choix deviendraient plus objectifs et la compétence serait de plus en plus privilégiée par rapport aux critères subjectifs et nuisibles d'ordre ethnique.
- Pourquoi imposer la règle de la candidature à titre indépendant alors que les partis politiques auront la possibilité de la contourner si facilement ?
- Pourquoi limiter le nombre d'administrateurs communaux d'un même groupe ethnique dans la mesure où il n'existe pas de lien fonctionnel entre deux communes ? Cette règle risque de frustrer inutilement des électeurs et des élus.
- Pourquoi avaliser le système des listes bloquées à la représentation proportionnelle ? En 1993, ce choix avait été motivé par l'option d'éviter de recourir à des scribes. Si tel n'est plus le cas, ce système est critiquable. Par contre, il me paraît nécessaire de privilégier des choix directs pour que les candidats répondent, devant les électeurs, des actes qu'ils ont posés tout au long de cette crise. A défaut d'un processus électoral qui aurait lieu après les enquêtes internationales et celles de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation, cette option présente des avantages qui ne sont pas négligeables.
- Les questions de l'impunité, des violations des droits de l'homme et de la justice doivent être au cœur de la campagne électorale si les nouvelles institutions doivent rechercher la paix durable et la réconciliation véritable au Burundi. Les textes de lois doivent stipuler clairement que les candidats aux élections et les élus de demain restent tenus de répondre des graves crimes qui pourraient leur être imputables et qu'une telle situation mettrait fin à leurs fonctions au sein de l'exécutif en particulier.

Enfin, dans la mesure où ce processus électoral ne peut pas être terminée avant la date du 1^{er} novembre 2004, le risque de vide institutionnel peut être facilement écarté. Il suffit de modifier la Constitution de transition avec l'accord des parlementaires et des partis politiques.

III. Conclusion

Si il est vrai que les élections débouchent sur la légitimité populaire, elles ne donnent aucune garantie sur la bonne gestion et l'intégrité des élus. La plus grande légitimité est tout simplement de travailler dans l'intérêt de tous les Burundais, de transcender les clivages divers et de respecter les principes de bonne gouvernance.

Je voudrais me répéter et insister une fois de plus sur la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle des dirigeants. Si vous êtes un bon dirigeant, personne ne cherchera à connaître votre ethnie, votre province d'origine, votre sexe ou votre religion.

Je terminerai ma communication en rappelant que les élections ne sont pas une fin mais un moyen, et que la finalité ultime est d'édifier une société paisible, harmonieuse, bien gouvernée et réconciliée avec elle-même. Mais, ne l'oublions jamais, il ne peut y avoir de paix durable ni de réconciliation véritable sans un minimum de justice !

A l'issue de cette présentation, vous aurez constaté que nous sommes dans une période de turbulences et qu'il reste énormément de travail pour les parlementaires et les partis politiques. Pour eux, c'est aussi l'occasion de rendre un immense service à la nation burundaise.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs les responsables des partis politiques, il ne me reste plus qu'à vous souhaiter bonne chance et beaucoup de courage.

Fait à Bujumbura, le 13 septembre 2004.

Eugène NINDORERA.