



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 : La crise entre le Pouvoir et le parti UPRONA.

Communication

Bujumbura, février 2014

BURUNDI : La crise entre le Pouvoir et le parti UPRONA

Alors que la rédaction du rapport sur la gouvernance du pays en décembre 2013 était en cours, les événements politiques se sont précipités.

La crise qui sévissait à l'intérieur du parti UPRONA depuis plusieurs années a pris une autre tournure.

Par ailleurs, l'approche des élections de 2015 est à la base de manipulations qui se mènent dans un paysage politique dont les resserrements pourraient s'accélérer.

Au mois d'octobre 2014, le premier Vice-président de la République, Térance Sinunguruza, avait été contraint à la démission. Des artisans de sa chute se trouvaient dans les rangs de son parti, y compris à l'intérieur même des services de la 1^{ère} Vice-présidence de la République. Il a été également dit et entendu que le courant qui a renversé Térance Sinunguruza avait bénéficié de soutiens et encouragements de certains ténors du Cabinet du Président de la République.

Le remplacement de Térance Sinunguruza par l'Honorable Bernard Busokoza s'était fait lui aussi dans un environnement empreint de contradictions.

Dès l'annonce de ce nom, les parlementaires du CNDD-FDD n'avaient pas caché leur hostilité à l'endroit de ce candidat soupçonné d'avoir pris part au coup d'État du 21 octobre 1993. Toutefois, la discipline avait prévalu. Les députés et les sénateurs du parti CNDD-FDD avaient fini par donner leur confiance à cette personnalité. Après son approbation, Bernard Busokoza était théoriquement devenu le premier collaborateur du Président de la République, au niveau du Pouvoir exécutif.

Pour que les choses se passent ainsi, y avait-il eu un deal entre les partis CNDD-FDD et UPRONA ou entre l'un ou l'autre des groupes d'intérêts qui se meuvent à l'intérieur de ces deux partis ? En imposant l'Honorable Bernard Busokoza aux parlementaires du CNDD-FDD, ceux à la base de cette démarche visaient-ils déjà l'aboutissement que le pays vient de vivre ? S'il en était ainsi, la stratégie se serait révélée momentanément très payante bien que sans aucune assurance que les résultats obtenus vont durer.

Toutefois, une conclusion peut être pour le moment tirée : les vice-présidents de la République sont fragiles et inefficaces. Tércence Sinunguruza avait été fortement critiqué au sein de son parti pour être « trop servile » vis-à-vis du Président de la République et du parti CNDD-FDD. Il était accusé d'avoir laissé passer une loi sur la presse « liberticide ». On lui reprochait aussi d'avoir cautionné une Commission Nationale des Terres et Autres Biens dont les actions menaceraient, non seulement les intérêts de son parti d'origine, mais aussi une panoplie diversifiée, ethniquement et politiquement, de burundais, au risque de compromettre l'objectif de la réconciliation nationale.

Tércence Sinunguruza se voyait enfin reproché d'avoir laissé passer un projet de révision de la Constitution dans lequel se profile une aspiration à un troisième mandat du Président de la République aujourd'hui en fonction. La désapprobation de Tércence Sinunguruza par certains pans de son parti était également expliquée par son silence par rapport à la perspective de baisse des majorités qualifiées pour le vote des lois. Dictée fondamentalement par les intérêts du parti au pouvoir, cette stratégie ne rassure plus les tutsis,

dont l'UPRONA croit être l'organisation politique de prédilection.

Le Premier Vice-président Bernard Busokoza qui jouissait d'un vaste soutien de son parti [UPRONA], avait-il alors de ce dernier la mission de renverser la vapeur ? Il semblerait. Mais il ne l'a pas pu et ne le pouvait pas. La Constitution et le rapport des forces politiques actuel n'étaient pas de son côté.

Certains ont voulu accorder aux vice-présidents de la République des pouvoirs que ne leur donne pas la Constitution. Un vice-président de la République n'a pas des facilités constitutionnelles de réaliser une quelconque mission spécifique qui ne s'inscrirait pas dans les programmes ou préoccupations du Président de la République.

Les prérogatives constitutionnelles reconnues aux vice-présidents de la République sont définies comme suit:

- Ils sont consultés par le Président de la République lors de la nomination des membres du Gouvernement¹ ;
- Ils participent au Conseil des Ministres qui « délibère obligatoirement sur la politique générale de l'Etat² » et dont les décisions sont prises par consensus³ » ;
- Ils sont consultés par le Président de la République quand il doit s'assurer que « le ministre chargé de la Force de Défense Nationale ne soit pas de la même ethnie que le Ministre responsable de la Police Nationale⁴ » ;

- le cas échéant, ils peuvent présider le Conseil des Ministres mais uniquement « sur délégation du Président de la République et sur un ordre du jour déterminé⁵ ».

¹ Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005, article 108

² Ibidem, article 132.

³ Ibidem, article 131.

⁴ Ibidem, article 130

⁵ Ibidem, article 125.

Les vice-présidents ne sont que consultés à travers une formule dont le seul Président de la République détient le secret. Quand ils président le Conseil des ministres, ils ne peuvent le faire que par délégation, sur un ordre du jour arrêté par le Président de la République. Dans les faits, les vice-présidents de la République sont des assistants⁶ du Président de la République. Ce dernier est élu au suffrage universel direct et a un programme à réaliser, souvent sous le contrôle d'un parti politique. C'est ce programme et/ou la vision du Président de la République que les vice-présidents [de la République] ont le devoir d'exécuter. Les mesures qu'ils prennent, à travers leurs arrêtés, doivent s'inscrire dans l' « exécution des décrets présidentiels »⁷. D'autre part, ces arrêtés doivent être contresignés par les ministres chargés de leur exécution⁸.

Etant nommés par le Président de la République, même après leur approbation préalable « par l'Assemblée Nationale et le Sénat⁹», ces vice-

⁶ Ibidem, article 122, alinéa 1

⁷ Ibidem, article 126, alinéa 1

⁸ Ibidem, article 126, alinéa 2

⁹ Ibidem, article 123, alinéa 1

présidents peuvent être démis par le même Président de la République. Quand et pourquoi ? La Constitution n'en dit mot. La destitution du 1^{er} vice-président de la République Bernard Busokoza aide à comprendre les circonstances dans lesquelles un vice-président de la République peut être démis de ses fonctions. Fondamentalement, il lui a été reproché d'avoir « failli à sa mission première d'assister le Président de la République¹⁰ ». Et ensuite, des fautes ont été égrenées¹¹. S'être opposé à la lecture du ministre de l'intérieur vis-à-vis de la décision que les deux courants de l'UPRONA avaient prise de renoncer aux procès qu'ils s'étaient intentés a été jugé par le Président de la République comme une manifestation de l'incapacité du 1^{er} vice-président de la République Busokoza à « distinguer ses fonctions et celles d'un Président d'un parti politique ». Par là, un grave reproche a été adressé au 1^{er} vice président de la République : « avoir constitué une entrave à la mise en application des décisions judiciaires et de la sorte violé le principe de

¹⁰ Décret n° 100/ 25 du 01 février 2014 portant destitution du premier vice-président de la République

¹¹ Décret n° 100/ 25 du 01 février 2014 portant destitution du premier vice-président de la République

séparation des pouvoirs consacré par la Constitution de la République ». Bernard Busokoza a été également accusé d'insubordination. Il n'aurait ni consulté, ni avisé le Chef du Gouvernement, en l'occurrence le Président de la République lui-même, lors du traitement de la décision du ministre de l'intérieur. Cette insubordination avait ainsi, selon « l'acte d'accusation » qui se lit dans le décret de destitution, « mis en péril l'action gouvernementale ».

Officiellement ce sont des [mauvais] comportements du 1^{er} vice-président de la République qui sont pointés du doigt par le Président de la République.

Comment le 1^{er} vice-président Busokoza appréciait-il et collaborait-il avec le Président de la République? En lisant et en interprétant le décret de destitution, il se révèle qu'il y a eu et s'est manifesté entre les deux personnalités une méfiance préjudiciable à la sérénité dans le fonctionnement du Gouvernement. Il y a eu perception de défiance du 1^{er} Vice-président de la République envers le Président de la République que ce dernier ne pouvait supporter. Il y a eu prétention du 1^{er} Vice-président de la République à une mission de son parti dont la réalisation n'avait pas de supports constitutionnels.

Cela ne pouvait que conduire à une crise au sein du Gouvernement. Le 1^{er} Vice-président de la République a été démis de ses fonctions et les membres du Gouvernement issus de l'UPRONA ont présenté leur démission. La gestion de ces conséquences a révélé la véritable réalité de cette crise qui est loin d'être terminée.

Le pouvoir a recherché et obtenu une équipe dirigeante de l'UPRONA qui lui est docile. Cette recherche s'est poursuivie quand il s'est agi de désigner un nouveau vice-président de la République et des membres du Gouvernement issus de l'UPRONA également voulus dociles. Cela est loin d'être accepté par une majorité des membres du Comité central de l'UPRONA. Ceux-ci continuent à s'opposer aux décisions du ministre de l'intérieur et à reprocher au Gouvernement un possible caractère anticonstitutionnel. D'autre part, aujourd'hui les courants de l'UPRONA hier hostiles se réunifient et affrontent ensemble le « nouveau destin » de ce parti. Qui cédera le premier entre le pouvoir par ministre de l'intérieur interposé et un parti UPRONA réunifié mais humilié ? Jusque quand la Police Nationale mènera-t-elle le siège de la Permanence Nationale de l'UPRONA ? Comment vont être gérés

ou agir les députés issus du parti UPRONA par rapport au fonctionnement de l'Assemblée Nationale ? On peut dire que leur marge de manœuvre est très réduite, voire sans aucun effet. Le CNDD-FDD dispose de députés suffisants pour se garantir seul du fonctionnement normal et régulier de l'Assemblée Nationale.

Le problème se posera quand il s'agira d'adopter la révision de la Constitution. Les scénarios suivants sont possibles :

- Le Parlement agit dans la ligne des recommandations issues de l'atelier qu'il a organisé du 19 au 20 décembre 2013. Aucun problème ne se posera. Les députés de l'UPRONA n'auront aucune raison de ne pas participer à ce vote ;
- Il y a essai de procéder à la révision de la Constitution pour permettre un troisième mandat au Président de la République aujourd'hui en fonction et remettre en cause les majorités qualifiées pour le vote des lois

ou l'adoption d'autres décisions. Trois sous-scénarios sont possibles :

- ✓ les députés de l'UPRONA se mettent en fronde. La direction de l'UPRONA agréée par le ministère de l'intérieur tente alors de recourir à l'article 112¹² du Code électoral pour remplacer les députés frondeurs. La procédure serait longue et en conséquence porteuse de plusieurs dangers politiques et sécuritaires ;
- ✓ le parti au pouvoir recourt au débauchage de députés nécessaires dans les autres groupes présents à l'Assemblée Nationale. Cela sera conditionné par des concessions à faire à l'endroit du groupe des batwa dont les voix mises ensemble avec celle du député UPRONA Bonaventure Niyoyankana

¹² Dans son alinéa 2, cet article dispose que « le mandat d'un député peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes ».

pourraient faire l'affaire du CNDD-FDD. Cette voie n'est pas non plus facile ;

- ✓ le Président de la République convoque le peuple burundais au référendum. Cela exigerait des moyens que le Gouvernement n'aurait pas de facilités à réunir au vu des difficultés budgétaires que ce rapport a mis en évidence.

Résoudre cette crise s'avère urgent. Chacun devra mettre de l'eau dans son vin. Le parti UPRONA, comme les autres partis d'ailleurs, doit être respecté dans son organisation et son fonctionnement internes. Comme tout le monde se convient qu'il s'agit d'une crise au sein du parti UPRONA, la solution passera par le Comité central de 2009 que tout le monde (la tendance Nditije-Ngayimpinda, la tendance Concilie Nibigira et le ministère de l'intérieur) reconnaît comme la voie obligée par laquelle passera une solution. Il y a des questions de procédure dont il faut négocier le management. Qui convoquerait et présiderait une session de ce comité central ? Mais d'autres questions plus complexes et de grave portée politique persistent. Que se passerait-il si ce comité central, réuni et délibérant

dans un contexte accepté par tous les protagonistes de l'UPRONA, aboutissait à la mise en place d'une Représentation légale du parti UPRONA hostile au 1^{er} vice-président de la République et aux trois ministres que la tendance Concilie Nibigira a envoyés au Gouvernement ? Comme d'aucuns le constatent, le débat est loin d'être clos.

Comment alors comprendre ces remous ? En fait, depuis 1993, le paysage politique du Burundi connaît une décomposition-recomposition dont personne ne sait avec assurance comment elle va aboutir. Depuis 2005, le parti CNDD-FDD paraissait le plus gagnant de cette décomposition. Après 2010, ses positions se trouvaient confortées du fait du boycott des élections législatives (les députés) et présidentielles par les partis de la Coalition ADC-IKIBIRI, dont notamment les Forces Nationales de Libération (FNL) et le parti Sahwanya-FRODEBU. Bien que les violons ne soient pas encore bien raccordés au sein de cette coalition, elle a semé le doute au sein d'un parti CNDD-FDD auquel plusieurs événements qui ont eu lieu pendant cette législature pourraient faire perdre des voix. De sérieux problèmes, même s'ils ne sont pas encore exprimés au grand jour existent aussi à l'intérieur du CNDD-FDD. Ce sont les partis

FNL et Sahwanya-FRODEBU, mais aussi l'UPD-Zigamibanga, tendance Mugwengezo, qui pourraient profiter de ces situations. Voilà qui explique aussi pourquoi les relations entre le Pouvoir [CNDD-FDD] et ces partis sont également tendus.

Ces partis, chassant sur un même terrain, il est certain que toute perte d'influence électorale du CNDD-FDD profiterait à l'un des trois autres partis.

Les choses sont plus compliquées pour le parti UPRONA. Outre l'assaut dont il est victime de la part du pouvoir [CNDD-FDD], il fait également face sur son fief électoral traditionnel à un nouveau venu oh combien ambitieux et dynamique : le parti MSD. Ce dernier fait également partie de l'ADC-IKIBIRI dont le parti UPRONA pourrait se rapprocher dans les prochaines semaines ou prochains mois pour mieux résister à l'assaut du CNDD-FDD.

Sans aller en profondeur de cette crise qui est loin d'être terminée, les axes suivants devraient attirer l'attention des divers acteurs politiques, moraux, civils et médiatiques de la société burundaise, mais également des partenaires bilatéraux et multilatéraux du Burundi :

- La crise met en évidence les faiblesses et l'inefficacité des vice-présidences de la République dans l'organisation et le fonctionnement du Pouvoir Exécutif ;
- Les deux principaux partis présents dans les institutions -les partis CNDD-FDD et UPRONA- sont confrontés à des doutes quant à leur puissance et à leur présence dans les institutions qui sortiront des élections de 2015 ;
- Des peurs subsistent quant aux réformes qui devraient être entreprises et à la période de leur mise en application pour un meilleur fonctionnement de l'État et la stabilité politique qui devrait en découler.

En tout état de cause, l'on constate que tout tourne autour des élections de 2015. Que se passera-t-il ? Ce qu'on peut dire avec assurance, c'est que si tout est mis en œuvre pour que ces élections soient réellement pluralistes, libres, transparentes, justes et équitables, les rapports de force se modifieront au Parlement.

Voilà pourquoi, pour éviter que des crises à l'instar de celle que vit actuellement le pays ne continuent à peser sur le fonctionnement normal et régulier du Gouvernement, l'instauration d'un Premier ministre chef du Gouvernement pourrait constituer une solution. Cela entraînerait automatiquement la suppression des postes de vice-présidents de la République. Cette démarche devrait être entourée de plusieurs précautions :

- la définition de la majorité nécessaire dont un parti ou une coalition de partis devrait jouir à l'Assemblée Nationale pour prétendre au poste ;
- les relations entre ce Premier ministre et le Président de la République ;
- l'impératif que toutes les composantes ethniques du pays se sentent rassurées par la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions.

Par rapport à cette dernière question, la solution pourrait être recherchée à travers le Sénat. Ses missions seraient étoffées sur base de celles déjà définies dans l'actuelle Constitution. Ensuite, son

président pourrait être d'origines ethnique et politique différentes de celles du Président de la République. Pour pouvoir évoluer jusque là, il faut que les grands acteurs politiques burundais se mettent ensemble pour écrire une autre page de l'histoire du Burundi, une page qui protège définitivement ce pays de la résurgence des peurs et des inquiétudes causées par les clivages et manipulations ethniques que l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation était entrain de dompter depuis sa mise en application.