



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@telema.bi Site Web:www.oag.bi

***Analyse critique des textes législatifs
et règlementaires régissant les élections
au Burundi***

Bujumbura, novembre 2008

REMERCIEMENTS.

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Léonidas HAVYARIMANA pour son apport précieux dans le processus de mise en place des textes législatifs et réglementaires régissant les élections susceptibles de contribuer à l'édification d'un Etat de droit, démocratique, stable et réconcilié.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres et le personnel de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette étude. Il s'agit de :

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

Madame Gertrude KAZOVIYO, Vice-Présidente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Christophe SEBUDANDI, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Madame Pascasie NKINAHAMIRA, Membre du Bureau exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Pascal BARIDOMO, Membre du Bureau exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Claver NZEYIMANA, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Emmanuel HAKIZIMANA, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Etienne NYAHOZA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Madame Floride AHITUNGIYE, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Madame Marie BWIMANA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Jérôme SINANKWA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur P-Bertrand BIHIZI, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

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

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

Monsieur J-Bosco NZOSABA, Chargé de Communication à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG canadienne « Développement et Paix » pour son appui financier.

TABLE DES MATIERES

n°	Matière	Page
	Résumé Exécutif.....	9
0. :	Introduction générale.....	25
0.1. :	Contexte.....	25
0.2. :	Méthodologie.....	27
	Première partie : Des systèmes électoraux.....	29
	Chapitre 1 : Considérations générales sur les systèmes électoraux.....	29
1. :	Définitions.....	29
2. :	Importance des systèmes électoraux.....	30
3. :	Objectifs des systèmes électoraux.....	31
	Chapitre 2 : Classification des systèmes électoraux.....	33
1. :	Les systèmes majoritaires.....	33
1.1. :	Le scrutin majoritaire uninominal.....	33
1.2. :	Le scrutin majoritaire plurinominal.....	35
2. :	La représentation proportionnelle.....	35
2.1. :	La représentation proportionnelle à scrutin de liste	36
2.2. :	Le vote unique transférable.....	37
3. :	Les formules mixtes.....	37
	Chapitre 3 : Avantages et inconvénients des différents systèmes électoraux.....	39
1. :	Avantages et inconvénients des systèmes majoritaires.....	39
1.1. :	Avantages des systèmes majoritaires.....	39

1.2. :	Inconvénients des systèmes majoritaires.....	40
2. :	Avantages et inconvénients des systèmes de représentation proportionnelle.....	41
2.1. :	Avantages des systèmes de représentation proportionnelle.....	41
2.2. :	Inconvénients des systèmes de représentation proportionnelle...	42
Chapitre 4 : Les problèmes spécifiques à des sociétés divisées ou sortant d'un conflit.....		44
1. :	Approche centripète.....	44
2. :	Approche consensuelle ou consociative.....	44
2.1. :	Fondement de l'approche consensuelle ou consociative.....	45
2.2. :	Définition d'une société plurale.....	45
2.3. :	Les caractéristiques ou les piliers d'un modèle consociatif.....	46
Chapitre 5 : Le cadre légal régissant des élections.....		48
1. :	Les actes juridiques gouvernant les élections.....	48
1.1. :	La Constitution.....	48
1.2. :	La loi électorale.....	49
1.3. :	Les règlements.....	49
1.4. :	Les codes de conduite.....	50
2. :	Principes de structuration de la réglementation.....	50
Deuxième partie : Analyse du cadre légal et réglementaire régissant les élections au Burundi.....		52
Chapitre 1 : Analyse en fonction des avantages et des inconvénients et propositions d'amendements.....		54
1. :	Analyse du système électoral utilisé pour les élections locales....	54
1.1. :	Analyse du système électoral utilisé pour les élections des Conseillers de colline ou de quartier.....	54
1.2. :	Analyse du système électoral utilisé pour les élections communales.....	56

2.	: Analyse des systèmes utilisés pour les élections des Députés...	61
3.	: Analyse des systèmes utilisés pour les élections des Sénateurs..	64
4.	: Analyse du système utilisé pour les présidentielles.....	66
5.	: Analyse de la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques.....	68
6.	: Analyse du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale et propositions d'amendements.....	71
7.	: Analyse du Règlement Intérieur du Sénat et propositions d'amendements.....	73
Chapitre 2 : Analyse en fonction des incohérences et des lacunes et propositions d'amendements.....		76
1.	: Les incohérences de la Constitution et propositions d'amendements.....	76
2.	: Les incohérences du Code Electoral et propositions d'amendements.....	84
Conclusions et recommandations.....		101

RESUME EXECUTIF

Le système électoral burundais ainsi que les textes législatifs et réglementaires qui le régissent sont l'émanation de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Celui-ci a été accepté de commun accord entre les partenaires politiques burundais en vue de mettre fin à la guerre qui durait depuis plus d'une dizaine d'années.

Il devait atteindre un certain nombre d'objectifs notamment :

- garantir une plus grande participation et une représentation équitable de toutes les composantes nationales ;
- «apaiser les antagonismes et réduire le potentiel violent de l'exploitation politique des clivages segmentaires ;
- consolider la paix et assurer la stabilité politique (y compris celle des institutions) ;
- asseoir une bonne gouvernance, etc.

Trois ans après la tenue des élections et la mise en place des institutions démocratiquement élues, et à quelques mois seulement des nouvelles élections, peut-on dire que le cadre légal actuel des élections et les institutions issues des élections de 2005 ont su, contrairement aux gouvernements de transition, répondre de façon satisfaisante aux défis majeurs et aux objectifs qu'il était supposé atteindre ?

En d'autres termes, peut-on dire que les textes législatifs et réglementaires actuels régissant les élections au Burundi constituent un cadre légal efficace ayant permis de conduire à des élections libres et transparentes et de construire des institutions à même de répondre aux défis susmentionnés qu'il faudrait sauvegarder jalousement ou alors il est temps d'amender ses différents actes juridiques ou de les compléter parce qu'ils ont montré des insuffisances ?

C'est l'objectif que poursuit l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) en commanditant cette analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

L'objectif global de cette analyse est de contribuer à l'édification d'un Etat de droit, démocratique, réconcilié et stable.

Spécifiquement, l'analyse doit :

- Identifier les lacunes et les incohérences se trouvant dans la Constitution, le code électoral, la loi sur les partis politiques et les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Faire des propositions concrètes visant l'amélioration de la Constitution, le code électoral, la loi sur les partis politiques et les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Rédiger les amendements à soumettre à l'autorité compétente pour une révision éventuelle de ces textes.

Au terme de l'analyse, il se dégage les constatations suivantes :

Des systèmes électoraux

1. L'on distingue généralement trois sortes de systèmes électoraux : les systèmes majoritaires, les systèmes de représentation proportionnelle et les systèmes mixtes.
2. Aucun système électoral n'est parfait. Tous ont leurs avantages et leurs inconvénients dont les observateurs attentifs devraient être conscients.
3. Les systèmes majoritaires présentent plusieurs avantages notamment :
 - la promotion d'un leadership de qualité et le renforcement de la responsabilité (accountability) des élus ;
 - leur simplicité relative aux yeux de l'électorat. Il n'y a pas de formules complexes, puisque le candidat proclamé élu est celui qui a obtenu la majorité des suffrages ;

- les gouvernements qui sont formés à l'issue de scrutins majoritaires ont plus de latitude que les autres pour faire appliquer les politiques qu'ils ont prônées pendant la campagne électorale ;
 - des gouvernements plus stables (autrement dit, qui ne risquent pas de tomber à la suite de votes de confiance et qui peuvent se vendre au terme de leur mandat) et mieux en mesure de réaliser leur programme législatif, etc.
4. Les systèmes majoritaires comme d'ailleurs tous les autres systèmes ne présentent pas que des avantages ; ils ont aussi des inconvénients notamment :
- Les systèmes majoritaires ne rendent pas justice à la représentation car ils faussent les résultats en favorisant les grands partis au détriment des plus faibles ;
 - Ils découragent la participation des électeurs (des groupes ou des partis minoritaires) aux élections ;
 - Ils donnent lieu à des oppositions faibles et inefficaces ;
 - Ils excluent bien souvent du Parlement des femmes et des hommes dont la contribution pourrait être précieuse, etc.
5. Les systèmes de représentation proportionnelle présentent notamment les avantages ci-après :
- La représentation proportionnelle traduit plus fidèlement les préférences des électeurs dans la répartition des sièges au Parlement;
 - Elle favorise la formation de petits partis (parce qu'ils ont des chances de remporter des sièges) et la représentation d'une opinion publique plus diversifiée ;
 - Elle favorise la représentation des femmes et des minorités.
6. Tout comme les systèmes majoritaires, les systèmes de représentation proportionnelle présentent une série de faiblesses notamment :

- La représentation proportionnelle ne favorise pas l'émergence d'un bon leadership puisque le choix des électeurs est porté sur les partis que sur la qualité des candidats à élire ;
 - Les variantes du système de représentation proportionnelle sont très complexes (modalités du scrutin, choix multiples, attribution des sièges) et par conséquent compliquées pour les électeurs particulièrement dans les populations analphabètes ;
 - La représentation proportionnelle donne lieu le plus souvent à la formation de gouvernements de coalitions instables et souvent difficiles à changer que dans les gouvernements d'un seul parti;
 - La représentation proportionnelle, particulièrement le scrutin de liste, octroie trop de pouvoir aux partis politiques lorsque ce sont ces derniers qui décident des candidats qui seront en tête de liste électorale, etc.
7. Le cadre légal d'un système électoral comprend en général diverses formes d'actes juridiques qui gouvernent l'organisation et la tenue d'élections. Il s'agit en général de la Constitution, de la loi électorale, des règlements additionnels, des codes de conduite explicites ou implicites adoptés par les concurrents, etc. La loi électorale qui est l'élément majeur de la réglementation électorale ne devrait être adoptée qu'après avoir reçu le consensus de tous les principaux partis représentés au Parlement.

Du cadre légal régissant les élections au Burundi

8. Le cadre légal qui gouverne les élections au Burundi est constitué des actes juridiques suivants: l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, la Constitution, le Code Electoral, la loi Communale, le décret portant création et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, les règlements d'ordre intérieur de l'Assemblée

Nationale et du Sénat, le code de conduite des partis politiques et la loi sur les partis politiques.

9. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation consacre les principes de partage du pouvoir politique au Burundi et constitue le socle sur lequel est bâti la Constitution, le Code Electoral et les autres règlements régissant les élections au Burundi. Il prévoit les élections suivantes : les élections au niveau de l'Exécutif, les élections législatives, les élections locales.
10. La constitution et le Code Electoral prévoient toutes les élections prévues par l'Accord d'Arusha plus le référendum

De l'analyse du cadre légal et réglementaire régissant les élections au Burundi

11. Le système électoral burundais est évalué en fonction de deux critères :
 - en fonction de ses avantages et de ses inconvénients par rapport à la réalisation des objectifs que doivent atteindre les élections au Burundi ;
 - en fonction de la cohérence (ou de l'incohérence) des instruments constituant son cadre légal.
12. Le système électoral utilisé pour les élections au Burundi présente les avantages suivants :
 - Assure la représentation de tous les groupes ethniques et de genre;
 - Le vote est libre ;
 - La formation d'un Gouvernement de coalition ;
 - Il offre la possibilité de corriger les déséquilibres ethniques et de genre;

13. Il accuse aussi des inconvénients :

- Le vote est libre ;
- La liste bloquée avec ses conséquences notamment la déconnexion entre les élus et leur électorat, la centralisation des choix des candidats alors qu'on est dans une logique de décentralisation, la dilution des responsabilités des élus envers la circonscription;
- Un nombre pléthorique de Conseillers communaux ;
- L'absence de niveau de formation minimum exigé à tous les échelons ;
- La faible autorité de l'Administrateur Communal qui contraste avec sa double légitimité ;
- Le statut ambigu de l'Administrateur Communal ;
- Le système encourage la création de factions clientélistes avec comme risque une cohabitation ou une coalition difficile à vivre là où il n'y a pas de culture institutionnelle et démocratique ;
- Une cooptation des députés et des sénateurs BATWA laissée à la libre appréciation de la Commission Electorale Nationale Indépendante sans aucun critère ;
- La suppression du poste de Premier Ministre et l'institutionnalisation de deux Vice-Présidences ;
- Les pouvoirs immenses du Président de la République ;
- Une assemblée Nationale sans réels pouvoirs de contrôle sur l'Exécutif ;
- Il ne favorise pas l'émergence de partis politiques nationaux représentatifs d'un large éventail de groupes sociaux ;
- Il n'offre pas aux électeurs la possibilité de pouvoir exercer une pression sur les élus.

14. L'étude formule aussi des propositions pour améliorer le système électoral notamment:

- la limitation du nombre de conseillers à 15 conseillers dont 10, au moins, sont des résidents permanents ;

- Un niveau minimum de formation à tous les échelons ;
- La suppression du décret de nomination de l'Administrateur Communal ;
- L'élection des députés au scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue sur base de liste de partis ou de listes d'indépendants ;
- La Commune comme circonscription électorale pour les élections législatives représentée par un seul député et deux députés au maximum en cas de cooptation;
- Deux candidats d'ethnies différentes sur une liste pour les élections législatives;
- Un nombre de députés égal au nombre de communes avec au plus 60% de députés HUTU et 40% de députés TUTSI dont un minimum de 50% de femmes et 6 députés BATWA cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante après consultation des organisations représentatives des BATWA ;
- Les candidats députés doivent avoir un niveau de formation minimum équivalent aux humanités générales ;
- La cooptation en cas de déséquilibre ou de genre ;
- La cooptation de 6 députés de l'ethnie TWA, dont au moins trois sont des femmes, par la Commission Electorale Nationale Indépendante, doit se faire après consultation des organisations représentatives des BATWA ;
- Le rétablissement du poste de Premier Ministre issu du parti majoritaire à l'Assemblée Nationale et d'ethnie différente de celle du Président de la République et la suppression des postes de deux Vice-Présidents ;

15. De l'avis des responsables des partis et des organisations de la société civile consultés au moment de la réalisation de cette étude, tous s'accordent pour dire la loi sur les partis politiques est bien élaborée. Les problèmes que rencontrent souvent les partis politiques sont liés à la mauvaise application de cette loi par les autorités administratives à tous les niveaux (communal, provincial, national) qui font preuve de partialité dans la gestion des partis politiques

16. Parmi les inconvénients de cette loi, l'on peut citer :

- La brèche ouverte par l'article 40 qui donne le droit à l'autorité administrative locale d'accorder la permission à un parti politique la permission de tenir des réunions dans les locaux d'une administration publique ou parapublique ;
- L'obligation faite aux partis politiques de faire une déclaration préalable au Gouverneur de Province ou à l'Administrateur communal concerné avant toute installation d'une représentation locale ;
- L'absence des voies de recours efficaces, rapides et accessibles (à l'exception du refus par le Ministre de l'Intérieur de l'agrément d'un parti politique) par les partis politiques en cas de violation des dispositions de la présente loi par l'autorité administrative ou par les partis concurrents ;

17. Afin d'assurer une gestion équitable des partis politiques, l'étude propose:

- La création d'un organe indépendant chargé de la régulation des activités des partis politiques ;
- L'interdiction absolue de la tenue des réunions dans les locaux d'une administration publique ou parapublique ;
- L'interdiction absolue de l'usage par les politiques des biens, des fonds et des autres moyens de l'Etat et surtout des véhicules de l'Etat, des sociétés publiques ou à participation publique y compris par les hautes autorités lorsqu'elles participent aux réunions, assemblées et campagnes de leurs partis sans pouvoir invoquer leurs fonctions et avantages.

18. Le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale présente quelques atouts notamment :

- il institue l'obligation de respecter les équilibres ethniques et de genre et le caractère multipartite dans la composition du Bureau de l'Assemblée Nationale ;
- dans la mise en place du bureau, le Règlement Intérieur cherche, par le mode d'élection qu'il institue, à ce que ses membres jouissent du soutien d'un grand nombre de députés.

19. En revanche, ce règlement présente quelques inconvénients notamment :

- Tout en affirmant le caractère multipartite le Règlement Intérieur du Bureau de l'Assemblée Nationale ne prévoit pas de modalités pratiques pour matérialiser ce caractère multipartite du Bureau ;
- En laissant la place aux candidatures individuelles, le Règlement Intérieur ouvre la porte aux rébellions au sein des partis politiques où des candidats libres vont entrer en concurrence contre des candidats proposés par leurs propres partis ;
- Tout en affirmant que le Bureau d'une Commission permanente doit refléter la composition du Bureau, il ne définit pas clairement les modalités pratiques pour en assurer le respect notamment en ce qui concerne l'ethnie, le parti et le genre.

20. Pour corriger ces inconvénients, l'étude propose de déterminer clairement les modalités pratiques pour assurer le respect de tous les équilibres au niveau de la composition du Bureau de l'Assemblée Nationale des Bureaux des Commissions permanentes surtout à la présidence des Commissions permanentes.

21. Le Règlement Intérieur du Sénat présente les avantages suivants :

- Il institue un Bureau respectant les équilibres ethnique et de genre ;

- Il s'assure que les membres du Bureau jouissent du soutien d'un grand nombre de Sénateurs ;
- Il prévoit la répartition des sénateurs dans les Commissions permanentes en tenant compte des équilibres ethnique et de genre.

22. Le Règlement Intérieur du Sénat présente aussi quelques inconvénients notamment :

- Il ne prend pas en compte la pluralité politique dans la composition du Bureau du Sénat ;
- Il ne fixe pas les modalités pratiques pour le respect de tous les équilibres aux présidences des Commissions permanentes.

23. Pour atténuer ces inconvénients, l'étude propose de :

- Tenir compte aussi du caractère multipartite dans la composition du Bureau du Sénat et fixer les modalités pratiques pour en assurer le respect;
- Tenir compte aussi bien du caractère multipartite, ethnique et de genre dans la répartition des présidences des Commissions permanentes et en déterminer les modalités pratiques.

24. Les instruments (constitution, code électoral, divers règlements) constituant le cadre légal d'un système électoral doivent avoir une corrélation entre eux de telle manière que les vides juridiques de l'un soient remplis par un autre.

25. Au niveau des incohérences, l'évaluation s'est focalisée uniquement sur la Constitution dans ses dispositions relatives aux élections, le Code Electoral, la loi sur les partis politiques, les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

26. L'étude fait état d'incohérences ou d'imprécisions de la Constitution notamment en ce qui concerne les dispositions des articles suivants : 5,

92, 107, la partie 2 du Titre V relatif au pouvoir exécutif, intitulé : des Vice-Présidents de la République avec les articles 122 à 128, les articles 155, 168 et 183 et formule des propositions d'amendement pour tous ces articles.

27. L'analyse a relevé aussi toute une série de dispositions renfermant des incohérences et des imprécisions du Code Electoral. Il s'agit des articles : 12, alinéa 3, 15 et 55, 22 et 23, 25, 69, 96, 104, alinéa 2, 126, 128, 129, 133, alinéa 1^{er}, 137, 145, 147, alinéa 2, 148, 156, 157, 161, 2^{ème} tiret, 166, 173, 176 et 192. Aussi des propositions d'amendements ont été proposées pour lever ces incohérences et imprécisions.
28. Des incohérences et des imprécisions du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ont été relevées au niveau des articles ci-après :19, 20 et le point a de la section 2 en rapport avec les Commissions permanentes. Des propositions d'amendement ont également été formulées.
29. Les dispositions suivantes du Règlement Intérieur du Sénat contiennent des incohérences et des imprécisions qui méritent d'être corrigées. Il s'agit des articles ci-après :18, 19, 22 et 33.
30. Non seulement, le cadre légal régissant les élections au Burundi accuse des incohérences et des imperfections mais il comporte aussi des lacunes importantes qui ne lui permettent pas d'atteindre les objectifs assignés aux élections. Il s'agit notamment de l'absence d'une loi sur le financement des partis politiques et d'un organe de régulation des activités des partis politiques indépendant, d'un tribunal électoral, etc.

Des conclusions et recommandations

Au bout de cette analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi, l'on peut tirer les conclusions suivantes :

- Les systèmes électoraux constituent un outil important pour les régimes démocratiques ;

- Il existe trois grandes catégories de systèmes : les systèmes majoritaires, les systèmes de représentation proportionnelle et les systèmes mixtes ;
- Aucun système n'est parfait, tous ont des avantages et des inconvénients ;
- Tout système électoral doit atteindre un certain nombre d'objectifs notamment : promouvoir un système cohérent de partis politiques, promouvoir la responsabilité du gouvernement et des représentants élus envers le public et favoriser le développement de partis politiques représentatifs d'un large éventail de groupes sociaux, etc. ;
- Le choix d'un système est généralement fondé sur des intérêts et des objectifs des politiciens qui ne sont pas toujours compatibles avec l'intérêt général ;
- Le choix d'un système électoral n'est pas toujours facile mais chaque pays adopte le système qui puisse répondre mieux aux objectifs de paix, de démocratie, de stabilité politique et institutionnelle et de participation de tous les groupes sociaux y compris les minorités et les femmes à la vie politique ;
- Ce choix est encore plus délicat et compliqué dans les sociétés clivées ou sortant d'un conflit ;
- Généralement, le modèle consociatif s'applique mieux aux pays ayant des sociétés clivées ;
- Les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi sont l'émanation de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ;
- Ces textes contiennent des incohérences, parfois des imprécisions et même des contradictions entre eux mais aussi à l'intérieur de leurs propres contenus respectifs ;
- Ces contradictions et ces incohérences handicapent gravement l'atteinte des objectifs que les élections doivent atteindre au Burundi ;
- Tous les acteurs politiques importants sont d'avis qu'ils doivent être revisités et révisés en vue des futures élections.

A l'issue de l'analyse, l'étude fait les recommandations suivantes :

a. A tous les acteurs politiques et particulièrement au législateur

1. De privilégier une démarche inclusive dans le processus de révision du cadre légal et réglementaire régissant les élections au Burundi, en évitant, autant que possible, une démarche solitaire ou le diktat d'un groupe quelconque, fût-ce majoritaire à l'Assemblée Nationale ;
2. De penser à trouver d'abord un consensus sur les questions importantes suivantes :
 - L'alternance ethnique au sommet de l'Etat ;
 - La question du maintien des équilibres ethniques et de genre actuels;
 - Le retour au poste de Premier Ministre ou le maintien de deux Vice-Présidences ;
 - Le maintien ou non de la liste bloquée aux élections législatives et le choix de la circonscription électorale pour les mêmes élections ;
 - La question de la « transhumance » des députés élus sur une liste d'un parti vers un autre parti au cours d'une même législature ;
 - Le statut de l'Administrateur Communal ;
 - Les missions et le choix des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;
 - Le financement des partis politiques ;
 - L'organe indépendant de régulation des activités des partis politiques, etc.

a. Au Gouvernement, à la médiation, au PALIPEHUTU-FNL et à la communauté internationale

3. De faire tout ce qui est possible pour que le processus de mise en application de l'Accord de cessez-le-feu définitif soit terminé et que les éléments armés de ce mouvement soient incorporés dans les corps de

défense et de sécurité avant la fin de l'année 2008 pour que les élections de 2010 se déroulent en toute sécurité.

b. Au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale

4. De tout faire pour que le processus de révision de ces textes soit enclenché au plus tard au courant du premier trimestre de l'année 2009 afin qu'à la fin de l'année, tout le cadre légal soit déjà mis en place ;
5. De mettre en place une équipe technique de professionnels neutres chargée de faire des propositions pour corriger les incohérences et les imprécisions de tous les textes régissant les élections mais aussi de combler les éventuelles lacunes qui vont servir de base de réflexion entre tous les partenaires avant la fin de l'année 2008;
6. De créer un cadre de concertation fonctionnel chargé de discuter les propositions faites par l'équipe technique au début de l'année 2009 ;
7. De combler les lacunes du cadre légal en promulguant une loi sur le financement des partis politiques, une loi créant un tribunal électoral ainsi qu'une loi instituant un organe indépendant chargé de la régulation et du contrôle des partis politiques ;
8. De veiller à prévenir les campagnes électorales précoces, notamment celles qui seraient menées par des autorités politiques sous le couvert des activités gouvernementales;
9. D'assurer la sécurité des citoyens pour que les élections se passent sans violences ni intimidations ;
10. De protéger les biens et les moyens de l'Etat afin qu'ils ne soient pas utilisés à des fins de propagande des partis politiques ;
11. De proscrire les réunions et assemblées des partis sur les lieux de travail de l'Administration publique et parapublique.

c. A la société civile

12. De faire un large plaidoyer pour que les résultats de cette étude et d'autres visant à améliorer les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi soient connus du grand public et contribuent au déclenchement du processus de révision ;
13. D'exiger d'être associée au processus de révision de ces textes ;
14. D'éduquer la population pour comprendre l'intérêt de réviser ces textes.

d. A la Communauté internationale

15. D'appuyer le Gouvernement en lui accordant les moyens financiers et techniques nécessaires ;
16. De mettre la pression sur le Gouvernement et sur le PALIPEHUTU-FNL pour terminer sans tarder la mise en application de l'accord de cessez-le-feu ;
17. De suivre de près le processus de révision des textes législatifs et réglementaires régissant les élections ainsi que tout le processus électoral.

0. INTRODUCTION GENERALE

0.1. Contexte

Après de longues et difficiles négociations, les acteurs politiques burundais ont signé le 28 août 2000, à Arusha, l'Accord de Paix et la Réconciliation au Burundi qui a ouvert la voie à la fin de la guerre civile, déclenchée à la suite de l'assassinat du Président Melchior Ndadaye, trois mois après sa victoire aux élections de juin 1993.

A la suite de cet accord, de nouvelles institutions politiques de transition élargies à tous les 17 partis signataires de l'Accord¹ furent mises en place. Malheureusement, la guerre ne s'arrêta pas ; au contraire, les deux principaux mouvements rebelles HUTU, le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL, qui avaient été marginalisés lors des négociations d'Arusha intensifièrent les hostilités. Il faudra attendre la conclusion de l'Accord Global de cessez-le-feu entre le CNDD-FDD et le Gouvernement du Burundi le 16 novembre 2003 et l'entrée de ce mouvement dans les institutions pour voir plus de 90% du territoire national sécurisé.

Par la suite, une nouvelle constitution et une nouvelle loi électorale furent adoptées ouvrant la voie aux élections démocratiques. Ces deux textes ont été fortement critiqués par la grande majorité des partis politiques et la société civile pour des raisons différentes. L'on se souviendra que la constitution fut adoptée sans les parlementaires des partis du G10 qui avaient décidé de boycotter la séance du Congrès du Parlement convoqué à cet effet. Malgré cela, les élections auront bel et bien lieu, de mai à septembre 2005, avec quand même la participation de tous les partis politiques (y compris ceux du G10) et, de l'avis des nombreux observateurs tant nationaux qu'étrangers, elles se sont déroulées d'une façon satisfaisante et le verdict des urnes a été accepté par tous les concurrents.

¹ Les 17 partis signataires étaient en 2 blocs : le G7 qui regroupait 7 partis dits d' « obédience HUTU » et le G10 qui regroupait les partis dits d' « obédience TUTSI »

La communauté internationale a qualifié le processus d' « exemple pour la région et au-delà » et rendu « hommage au peuple burundais et ses dirigeants qui ont su construire un système fondé sur le partage, le dialogue et l'unité² ». Dans son analyse critique des projets de code électoral et de constitution, faite au mois de novembre 2004, le Professeur Julien Nimubona, après avoir fait le bilan des gouvernements de transition et relevé les différents défis auxquels le système institutionnel issu des élections devra apporter des solutions, se posait la question de savoir si « le cadre philosophique et institutionnel tracé par les projets de constitution et de code électoral post-transition mesure suffisamment la hauteur des enjeux » car, « portés ou tentés par une stratégie d'auto-conservation matérielle et symbolique, les acteurs politiques ne risqueraient-ils pas d'élaborer un cadre institutionnel, qui au lieu de donner une nouvelle impulsion à la nation va pérenniser et consolider des acquis dont nous avons montré les limites³ ».

Trois ans après la tenue des élections et la mise en place des institutions démocratiquement élues, et à quelques mois seulement des nouvelles élections, peut-on dire que le cadre légal actuel des élections et les institutions issues des élections de 2005 ont su, contrairement aux gouvernements de transition, répondre de façon satisfaisante aux défis majeurs notamment : garantir une plus grande participation et une représentation équitable de toutes les composantes nationales, « apaiser les antagonismes et réduire le potentiel violent de l'exploitation politique des clivages segmentaires⁴ », consolider la paix et assurer la stabilité politique (y compris celle des institutions) et asseoir une bonne gouvernance (séparation des pouvoirs, gestion transparente, etc.) ? En d'autres termes, peut-on dire que les textes législatifs et réglementaires actuels régissant les élections au Burundi constituent un cadre légal efficace ayant permis de conduire à des

² Le Conseil de Sécurité au Burundi : un exemple pour la région, Arib News, 8 Novembre 2005

³ Dr Nimubona J., « *Analyse critique des projets de code électoral et de constitution* », travail réalisé pour le compte de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Novembre 2004, p.6.

⁴ Vandeginste S., « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », in REYNTJENS, F. et MARYSSE, S. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*.

élections libres et transparentes et de construire des institutions à même de répondre aux défis susmentionnés qu'il faudrait sauvegarder jalousement ou alors il est temps de les amender ou de les compléter ?

Tel est l'objectif de ce travail.

0.2. Méthodologie

La réalisation de cette étude s'est faite en quatre phases:

- *La phase de collecte de la documentation*

L'étude s'est basée sur une vaste documentation rassemblant toute une série de textes législatifs ou réglementaires ayant un rapport avec les élections au Burundi : l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi⁵, la Constitution de la République, la loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant Code Electoral, la loi n° 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration Communale, la loi n° 1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle, le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, le Règlement Intérieur du Sénat et le Décret n° 100/108 du 18 juin 2008 portant Création et Organisation d'une Commission Electorale Nationale Indépendante à caractère permanent. La documentation a consisté aussi dans la consultation des ouvrages spécialisés traitant des systèmes électoraux et du droit constitutionnel.

- *La phase d'entretien avec les acteurs importants intéressés par les élections*

Pour mener cette étude, il était important de pouvoir recueillir les avis, les préoccupations des différents acteurs concernés par la question des élections et par les textes législatifs et réglementaires régissant les élections

⁵ L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, signé le 28 août 2000, à Arusha en Tanzanie.

au Burundi ainsi que leurs propositions quant à la démarche à suivre pour leur révision.

Ces entretiens ont concerné surtout les responsables des partis politiques en particulier ceux représentés au Parlement et les principaux leaders des associations de la société civile impliqués dans les questions de démocratie, de gouvernance et des élections. Ces entretiens se sont déroulés en suivant une fiche d'entretien préalablement établie.

- *Le traitement des données*

Sur base de l'analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi, des enseignements tirés de la lecture des ouvrages spécialisés dans les questions électorales et des entretiens menés avec les acteurs principaux des élections au Burundi, un premier draft de rapport a été rédigé. Celui-ci a été confié à une équipe de lecteurs spécialistes du droit, politologues et autres personnalités ayant une bonne connaissance des élections qui en a fait une lecture critique. Cette équipe a formulé une série d'observations et propositions fort enrichissantes qui ont, par la suite, été intégrées dans le rapport.

PREMIERE PARTIE : DES SYSTEMES ELECTORAUX

Cette première partie entièrement théorique, s'appesantit largement sur les notions fondamentales en rapport avec les systèmes électoraux utilisés dans la grande majorité des démocraties dites « représentatives ». Elle donne quelques définitions essentielles, souligne l'importance des systèmes électoraux, ensuite en esquisse les typologies, les avantages et les inconvénients, leur conception, les objectifs qu'ils doivent atteindre, les problèmes spécifiques liés au choix du système électoral dans les sociétés divisées ou sortant d'un conflit et enfin, il traite de leur cadre légal.

Chapitre 1 : Considérations générales sur les systèmes électoraux

1. Définitions

a. Scrutin

Le mot « scrutin » désigne l'ensemble des opérations de vote et des modes de calcul destinés à départager les candidats aux élections. On parle également de scrutin lorsqu'une assemblée (ex : Assemblée nationale ou conseil régional) vote pour prendre une décision. Dans le langage courant, le mot scrutin désigne aussi les votes émis par des bulletins.

Le scrutin peut être uninominal (vote pour un candidat) ou de liste (vote pour une liste de candidats), majoritaire, à un ou deux tours, proportionnel ou mixte (mélange des scrutins majoritaire et proportionnel).

b. Suffrage

Le terme « suffrage » désigne le vote, la voix, mais aussi indique qui a le droit de voter pour choisir ses représentants ou pour un référendum.

Il peut être :

- restreint : limité à une catégorie de population en fonction de ses revenus (suffrage censitaire) ou de son niveau de connaissance (suffrage capacitaire) ;
- universel : tous les citoyens majeurs votent ;
- direct : l'électeur vote lui-même pour un candidat ;
- indirect : le candidat est élu par un collège électoral, lui-même désigné directement par les citoyens.

c. Systèmes électoraux

Au sens strict, les systèmes électoraux « sont les mécanismes qui permettent de traduire les préférences des citoyens en sièges dans des institutions représentatives ».

Le terme « *système électoral* » revêt généralement l'acceptation d'un ensemble des règles régissant la manière dont les suffrages obtenus par un parti politique ou des candidats sont traduits dans la pratique en un certain nombre de représentants (sièges) au sein d'un organe représentatif, d'une part, et l'interaction entre ces représentants et le comportement du parti, d'autre part.

2. Importance des systèmes électoraux

Il ne fait plus nul doute, aujourd'hui, qu'un gouvernement démocratique est le moins mauvais de tous les gouvernements. Mais si presque tout le monde s'accorde sur ce principe, il n'est pas toujours aisé de donner une définition de la démocratie. En revanche tous s'accordent que la démocratie passe obligatoirement par « l'attribution du pouvoir par le jeu d'élections libres et disputées⁶ ».

⁶ Jean-Claude COLLIARD, « Cahiers du Conseil Constitutionnel N°13 : Les Systèmes électoraux dans les constitutions de l'Union Européenne ».

Dans toute démocratie, les élections constituent une étape cruciale. Elles jouent deux rôles fondamentaux dans les démocraties représentatives: elles autorisent les élus à représenter les électeurs et elles les obligent à rendre compte de leurs actions pendant leur mandat⁷.

Les systèmes électoraux, c'est-à-dire le cadre législatif et règlementaire structurant et organisant les élections, constituent un élément fondamental permettant d'atteindre ces objectifs.

Les systèmes électoraux ont une grande influence sur le modelage du paysage politique dans une société donnée notamment sur le comportement des partis politiques et des candidats à des charges électives et des élus, conditionne la confiance des citoyens dans les institutions et le respect des dirigeants politiques et des élus ainsi que la participation des électeurs au processus électoral.

3. Objectifs des systèmes électoraux

L'imprévisibilité d'un système électoral s'explique en partie par le fait que tout système électoral résulte d'un ensemble de compromis visant à réaliser une série d'objectifs sociopolitiques, dont beaucoup ne sont pas toujours complémentaires.

Toutefois, tout système devrait satisfaire au mieux les objectifs suivants :

- Aider à une représentation effective, de sorte que tous les groupes de la société puissent avoir accès à des positions politiques ;
- Réduire la complexité, de sorte que les élections soient accessibles aux électeurs;
- Etre réaliste et penser à long terme en tenant compte des capacités financières, techniques et administratives du pays ;

⁷ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967, surtout les paragraphes. 38 à 59.

- Faciliter la conciliation, la coopération et une manière d'agir qui ne désavantage pas les autres acteurs politiques ;
- Encourager les électeurs à influencer ceux qui les représentent;
- Promouvoir la perception qu'a le public de la légitimité du parlement et du gouvernement ;
- Aider à la formation d'un gouvernement efficace ;
- Promouvoir un système cohérent de partis politiques ;
- Promouvoir la responsabilité du gouvernement et des représentants élus envers le public ;
- Favoriser le développement de partis politiques représentatifs d'un large éventail de groupes sociaux ;
- Aider à faciliter le contrôle parlementaire des activités du pouvoir exécutif;
- Faire preuve d'innovation dans la recherche de solutions aux lacunes du passé.

Chapitre 2 : Classification des systèmes électoraux

L'on distingue généralement trois sortes de système électoral : les systèmes majoritaires, les systèmes de représentation proportionnelle et les systèmes mixtes

1. Systèmes majoritaires

La caractéristique générale des systèmes majoritaires est que, pour être élus dans une circonscription électorale, un candidat seul ou plusieurs candidats doivent recueillir le plus grand nombre de votes valables ou, dans certaines variantes, la majorité des voix valables dans cette circonscription électorale.

Ils diffèrent selon le nombre de représentants élus dans une circonscription électorale et le type de majorité (relative ou absolue) mais généralement on les classe en deux variantes: le scrutin majoritaire uninominal et le scrutin majoritaire plurinominal.

Ces variantes se distinguent principalement en fonction de deux critères : le nombre de représentants élus dans une circonscription électorale et le type de majorité (relative ou absolue) que les élus doivent obtenir.

1.1. Le scrutin majoritaire uninominal

L'on distingue ici : le scrutin majoritaire uninominal à un tour et le scrutin majoritaire uninominal à majorité absolue

1.1.1. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour

L'on retrouve généralement le scrutin uninominal à un tour (SU), dans les pays qui ont hérité de la tradition du système parlementaire britannique.

Le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SU) est utilisé dans les circonscriptions où il y a plusieurs candidats pour un seul siège prévu pour la circonscription dans une assemblée élue et se déroule en un seul tour. Au moment du vote, chaque électeur appose un simple «X» (ou une autre

marque semblable) en regard du nom du candidat ou de la candidate de son choix.

La majorité relative (ou simple) et non absolue suffit à déterminer qui l'emporte au moment d'une élection; le candidat élu est celui qui recueille le plus grand nombre de votes exprimés. C'est la raison pour laquelle ce mode de scrutin a été baptisé «scrutin majoritaire uninominal à un tour». Il est en vigueur au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

1.1.2. Le scrutin majoritaire uninominal à majorité absolue

Dans les systèmes où le scrutin majoritaire uninominal est à majorité absolue, on cherche à s'assurer que le candidat élu dans une circonscription jouit de l'appui de plus de la moitié des électeurs. Cet objectif peut être atteint de deux façons : par le vote préférentiel ou par le scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

1.1.2.1. Le vote préférentiel

Dans le vote préférentiel, les électeurs ont la préférence entre plusieurs candidats qu'ils doivent classer sur leurs bulletins de vote en fonction de leurs préférences.

Ainsi, le candidat dont le nom est inscrit comme numéro 1 sera leur premier choix, le candidat dont le nom est en deuxième position sera leur deuxième choix, et ainsi de suite. Si aucun candidat n'obtient une majorité absolue lors du premier comptage des bulletins de vote, celui qui a obtenu le moins de suffrages est éliminé et les voix qu'il a obtenues sont alors reportées sur la personne indiquée comme deuxième choix; ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat recueille plus de la moitié du total des suffrages exprimés. En Australie, la Chambre des représentants (ou Chambre basse) a recours au vote préférentiel pour les élections depuis 1918.

1.1.2.2. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours

Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est un autre moyen de s'assurer que le candidat élu reçoit la faveur de la majorité absolue des électeurs. Dans ce système, le scrutin se fait en deux tours. Au premier, les électeurs peuvent choisir entre plusieurs candidats mais ne votent que pour un seul. Si aucun candidat ne se démarque au premier tour, on procède à un deuxième tour de scrutin où seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de suffrages sont en lice. (Dans une variante de ce mode de scrutin, lorsque plus de deux candidats se présentent au deuxième tour, le candidat élu l'emporte à la majorité relative.).

Ce mode de scrutin est souvent utilisé pour les élections présidentielles, notamment en France., Iran, Haïti, Kirghizstan, Mali et au Burundi en 1993.

1.2. Le scrutin majoritaire plurinominal

Le scrutin plurinominal est organisé dans les circonscriptions où il y a plus d'un siège pour la circonscription dans les assemblées à élire et le scrutin se déroule aussi à un tour. Dans ce cas, les électeurs se prononcent alors en faveur d'autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Comme c'est le cas pour le scrutin uninominal, sont élus les candidats qui remportent le plus grand nombre de voix.

2. Représentation proportionnelle

Les systèmes de représentation proportionnelle visent à répartir les sièges en fonction du nombre de voix exprimées, dans l'espoir que les assemblées et les gouvernements reflètent correctement les préférences de l'électorat.

Les systèmes de représentation proportionnelle comprennent deux grandes catégories : le scrutin de liste et le vote unique transférable.

2.1. Représentation proportionnelle à scrutin de liste

Dans ce système, les électeurs d'une circonscription électorale choisissent un candidat parmi ceux que leur présentent les différents partis en lice. Lors du comptage des voix, chaque parti a droit au nombre de sièges correspondant à sa part des suffrages exprimés; ainsi, si un parti recueille 30% des voix, il enverra trois membres à l'assemblée sur une liste de 10 candidats. Afin d'éviter une multiplication excessive du nombre des partis, les pays qui utilisent ce système fixent parfois un seuil quant au nombre de voix que les partis doivent réunir pour obtenir des sièges. Ces seuils varient d'un pays à l'autre.

En Israël : 1%, en Allemagne : 5% des suffrages exprimés ou remporter des sièges dans trois circonscriptions uninominales, au Burundi : 2%.

2.1.1. Les variantes du scrutin de liste

Le scrutin de liste a été critiqué parce que ce sont les partis politiques qui déterminent l'ordre dans lequel le nom des candidats figure sur le bulletin de vote, et, par conséquent, établissent quels candidats ont le plus de chances d'être élus; ce mode de scrutin donne donc des pouvoirs considérables aux partis. Les électeurs voient leurs choix considérablement restreints et le scrutin devient donc moins représentatif. Afin de corriger ce déséquilibre, certains des pays qui utilisent le scrutin de liste donnent aux électeurs un plus grand choix parmi les candidats. Le scrutin de liste peut alors comporter deux variantes. Dans la première, les électeurs peuvent choisir entre plusieurs candidats, pour autant que ces derniers appartiennent au même parti. Dans la seconde, connue sous le nom de panachage et utilisée en Suisse, ils peuvent choisir leurs candidats sur plusieurs listes, quelle que soit la formation à laquelle ces derniers appartiennent. Les principes de base du scrutin de liste s'appliquent toujours, mais les partis se voient attribuer des sièges en fonction des suffrages exprimés en leur faveur.

2.1.2. La répartition des sièges

Dans tous les systèmes de représentation proportionnelle, il faut disposer d'un moyen de déterminer la répartition des sièges entre les candidats à une élection. Pour effectuer cette répartition, on a généralement recours à l'un des deux procédés suivants: celui *des plus forts restes* et celui de *la plus forte moyenne* dont il existe deux versions, à savoir le système de *d'Hondt* et le système de *Sainte-Laguë*.

2.2. Le vote unique transférable

Contrairement au scrutin de liste, le vote unique transférable donne la préférence aux candidats plutôt qu'aux partis. Comme c'est le cas dans tous les systèmes de représentation proportionnelle, les circonscriptions électorales qui ont recours au vote unique transférable sont représentées par plusieurs membres au sein d'une assemblée. Chaque électeur donne un ordre de préférence aux candidats dont le nom figure sur le bulletin de vote. Au moment où l'on compte les bulletins de vote, on détermine d'abord quels candidats ont obtenu le plus de voix. Pour être déclaré élu, un candidat doit obtenir un certain nombre de suffrages exprimés, déterminé à l'avance. Les candidats qui obtiennent ce nombre de voix au moment du premier comptage sont déclarés élus et les voix qu'ils ont obtenues en plus du nombre fixé sont transférées aux candidats que les électeurs ont indiqués comme deuxième choix. Dans la deuxième étape du comptage, on répartit ces voix «excédentaires»; là encore, les candidats qui ont obtenu le nombre de voix fixés à l'avance sont déclarés élus et les voix excédentaires sont de nouveau réparties. Les voix sont successivement reportées jusqu'à ce que tous les sièges à pourvoir soient occupés.

3. Formules mixtes

Certains pays ont combiné les systèmes majoritaire et de représentation proportionnelle pour bénéficier des avantages offerts par les deux. En Allemagne, par exemple, depuis la fin des années 40, la moitié des sièges au Bundestag (qui est l'assemblée législative) sont pourvus au scrutin majoritaire, dans des circonscriptions uninominales, et l'autre moitié à l'aide

du scrutin de liste, selon le système de d'Hondt. Les électeurs inscrivent deux choix sur leur bulletin de vote. Ils choisissent un candidat sur une liste des différentes formations, et un autre parmi ceux qui se présentent dans les circonscriptions électorales.

Chapitre 3 : Avantages et inconvénients des différents systèmes électoraux

Aucun système électoral n'est parfait. Tous ont leurs avantages et leurs inconvénients dont les observateurs attentifs devraient être conscients. Dans cette section, il sera développé les arguments présentés par les tenants et les critiques des divers systèmes.

1. Avantages et inconvénients des systèmes majoritaires

1.1. Avantages des systèmes majoritaires

Les systèmes majoritaires présentent plusieurs avantages notamment :

- la promotion d'un leadership de qualité et le renforcement de la responsabilité (accountability) des élus ;
- leur simplicité relative aux yeux de l'électorat. Il n'y a pas de formules complexes, puisque le candidat proclamé élu est celui qui a obtenu la majorité des suffrages ;
- l'élection de gouvernements majoritaires formés d'un seul parti ;
- les gouvernements qui sont formés à l'issue de scrutins majoritaires ont plus de latitude que les autres pour appliquer les politiques qu'ils ont prônées pendant la campagne électorale ;
- les partis qui forment un gouvernement dans un système majoritaire à scrutin uninominal à un tour ont tendance à détenir la majorité des sièges au Parlement⁸ ;

⁸ André Blais, «The Debate over Electoral Systems,» *International Political Science Review*, Vol. 12, No 3, 1991, p.241. Se fondant sur des recherches antérieures, M. Blais signale que 72% des élections tenues dans un système uninominal donnent lieu à l'élection d'un gouvernement formé d'un seul parti au Parlement, comparativement à 10% lorsque les élections se tiennent dans des systèmes de RP. Il précise également qu'il y a 40% plus de chances d'assister à la formation d'un gouvernement majoritaire formé d'un seul parti dans un scrutin majoritaire qu'à la suite d'une élection à la proportionnelle.

- la formation de gouvernements plus stables (autrement dit, qui ne risquent pas de tomber à la suite de votes de confiance et qui peuvent se vendre au terme de leur mandat) et mieux en mesure de réaliser leur programme législatif. ;
- le scrutin majoritaire uninominal à majorité absolue donne, le plus souvent lieu à un gouvernement élu jouissant d'une plus grande légitimité⁹.
- le scrutin majoritaire uninominal à un tour, particulièrement dans les circonscriptions où l'on élit un seul représentant garantit de représenter la représentation des intérêts des circonscriptions (les électeurs savent qui représente les intérêts de la circonscription).

1.2. Inconvénients des systèmes majoritaires

Les systèmes majoritaires comme d'ailleurs tous les systèmes ne présentent pas que d'avantages; ils ont aussi des inconvénients notamment :

- Les systèmes majoritaires ne rendent pas justice à la représentation car ils faussent les résultats en favorisant les grands partis au détriment des plus faibles ;
- Ils découragent la participation des électeurs (des groupes ou des partis minoritaires) aux élections.

Le politologue canadien, William P. Irvine critiquant ces systèmes écrit: « Tous les systèmes majoritaires tendent à exagérer la représentation du parti le plus fort au Parlement, à pénaliser celui qui occupe la deuxième place et à anéantir les tiers partis qui ne bénéficient que d'un faible appui dans tout le pays¹⁰ ».

⁹ André Blais (1991), p. 246.

¹⁰ William P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?* Kingston (Ontario), Institute of Intergovernmental Affairs, Université Queen's, 1979, p. 11 (traduction).

Les systèmes majoritaires sont aussi critiqués parce que :

- Ils donnent lieu à des oppositions faibles et inefficaces¹¹;
- Leurs différentes variantes du système électoral majoritaire, à l'exception du scrutin majoritaire uninominal à majorité absolue¹², favorisent l'émergence de petits groupes extrémistes tentés de faire avancer leurs points de vue par des moyens non démocratiques ;
- Ils excluent bien souvent du Parlement des femmes et des hommes dont la contribution pourrait être précieuse¹³;
- Dans les grands pays où la population est dispersée, ils favorisent les partis qui ont une forte présence régionale, ou qui défendent seulement des causes régionales mais qui ne jouissent guère d'appui au plan national et par conséquent, peut accentuer les clivages régionaux.

2. Avantages et inconvénients des systèmes de représentation proportionnelle

2.1. Avantages des systèmes de représentation proportionnelle

Les systèmes de représentation proportionnelle présentent notamment les avantages ci-après :

- La représentation proportionnelle traduit plus fidèlement les préférences des électeurs dans la répartition des sièges au Parlement;
- Elle encourage les électeurs à voter pour des partis d'autant plus qu'ils savent qu'ils obtiendront des résultats tangibles et

¹¹ Lakeman (1974), p. 57 (traduction).

¹² André Blais, «The Debate over Electoral Systems,» *International Political Science Review*, Vol. 12, No 3, 1991, p. 240 M. Blais constate que le nombre de sièges alloué aux partis extrémistes est le plus faible dans les systèmes à scrutin majoritaire uninominal à majorité absolue, soit en général de 8 points de moins que dans les systèmes de RP et de 2 points de moins que dans les systèmes à scrutin majoritaire uninominal et plurinominal.

¹³ Cairns (1968), p. 57.

que les sièges seront alloués en fonction des suffrages exprimés ;

- Elle favorise la formation de petits partis (parce qu'ils ont des chances de remporter des sièges et la représentation d'une opinion publique plus diversifiée);
- Elle favorise la représentation des femmes et des minorités¹⁴.

2.2. Les inconvénients des systèmes de représentation proportionnelle

Tout comme les systèmes majoritaires, les systèmes de représentation proportionnelle présentent une série de faiblesses :

- La représentation proportionnelle ne favorise pas l'émergence d'un bon leadership puisque le choix des électeurs est porté sur les partis que sur la qualité des candidats à élire ;
- Le système de représentation proportionnelle favorise l'émergence de vues extrêmes qui, bien que souvent fondées sur des opinions éphémères en vogue à un moment donné, voient leur légitimité accrue et leur durée prolongée du fait qu'elles sont représentées au Parlement ;
- Les variantes du système de représentation proportionnelle sont très complexes (modalités du scrutin, choix multiples, attribution des sièges) et par conséquent compliquées pour les électeurs particulièrement dans les populations analphabètes ;
- La représentation proportionnelle donne lieu le plus souvent à la formation de gouvernement de coalitions instables et

¹⁴ Le politologue G. Bingham Powell Jr. indique que la participation électorale est de l'ordre de 78% dans les systèmes de RP et de 71% à peine dans les systèmes majoritaires. Il précise, cependant, qu'une partie de cette différence peut s'expliquer du fait que, parfois, dans les systèmes de RP, l'inscription est facilitée et le vote est obligatoire. Voir *Voting Turnout in Thirty Democracies*, Richard Rose (éd.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications, 1980, p. 12.

souvent difficiles à changer que dans les gouvernements d'un seul parti;

- Dans le système de représentation proportionnelle, les partis formant les gouvernements de coalition sont obligés de renoncer à une partie de leur programme de campagne (une sorte de trahison des électeurs) ;
- La représentation proportionnelle, particulièrement le scrutin de liste, octroie trop de pouvoir aux partis politiques lorsque ce sont ces derniers qui décident des candidats qui seront en tête de liste électorale ;
- Les variantes du scrutin de liste qui laissent aux électeurs la possibilité de choix seulement sur la liste d'un seul parti peuvent conduire à des rivalités internes et hypothéquer la cohésion au sein du parti.

Chapitre 4 : Les problèmes spécifiques à des sociétés divisées ou sortant d'un conflit

Il existe deux grandes approches générales de la conception de systèmes électoraux dans des sociétés confrontées à d'importantes divisions ethniques, religieuses, sociales ou régionales ou émergeant d'un conflit récent : d'une part, une approche centripète et d'autre part, une approche « consensuelle ou consociative »

1. Approche centripète.

Le fondement théorique de cette approche est que la gestion des conflits est favorisée par l'encouragement d'un système de mise en commun de votes. Cette approche favorise les systèmes électoraux qui privilégient les accords entre les partis politiques avant les élections, comme les systèmes de vote préférentiel. Il encourage également les règles électorales exigeant une adhésion géographique ou ethnique avérée pour avoir un succès électoral (par exemple, les systèmes électoraux du Nigeria et de l'Indonésie). Les détracteurs de cette approche dénoncent d'une part son manque potentiel de représentation et sa relative complexité comme par exemple en Fidji et d'autre part, son fondement théorique qui veut que dans la gestion des conflits, tous les groupes opposés potentiels soient représentés au sein des institutions gouvernementales. L'accent est donc mis sur les négociations de partage du pouvoir après les élections. Cette démarche tend à promouvoir les systèmes électoraux basés sur la représentation proportionnelle.

2. Approche consensuelle ou consociative

Il convient de s'appesantir un peu sur cette approche car comme on le verra par la suite, c'est cette dernière qui a été empruntée par les burundais pour résoudre le conflit.

2.1. Fondement de l'approche « consociative ou consensuelle »

Selon les défenseurs¹⁵ de la théorie de la démocratie « consociative ou consensuelle¹⁶», celle-ci permet à des sociétés plurales de mettre en place un système de partage du pouvoir démocratique et stable.

Lijphart met en doute la thèse « traditionnelle » suivant laquelle une démocratie stable peut difficilement être installée et maintenue dans une société plurale. Sur base d'une analyse de pays comme la Suisse, les Pays-Bas, la Malaisie, le Liban, la Belgique et autres, Lijphart conclut qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre démocratie et sociétés plurales, mais plutôt entre sociétés plurales et démocratie « majoritaire » ou « style Westminster ». Une approche consociative peut aider à installer et maintenir un système démocratique et stable dans une société plurale.

2.2. Définition d'une société plurale

Une société plurale est une société divisée par des clivages segmentaires et où des partis politiques, des groupes d'intérêts, des médias, des écoles et des associations ont tendance à s'organiser suivant les mêmes clivages segmentaires. Les clivages segmentaires peuvent être de nature religieuse, idéologique, linguistique, régionale, culturelle, raciale ou ethnique. Les exemples susmentionnés montrent que le degré de pluralité peut varier et

¹⁵ Il est important de souligner que leurs analyses sont basées sur l'observation et l'étude de plusieurs cas de réussite. La naissance de la théorie consociative en science politique, peut être située en 1967, date de la publication par Gerhard Lehmbruch de son ouvrage *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, Mohr. L'analyse fait surtout appel aux ouvrages de Arend Lijphart (*Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977 et "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, 1997, pp.679-697).

¹⁶Les deux termes sont utilisés dans la littérature. Ils seront ici considérés comme synonymes, même si une certaine littérature spécialisée fait parfois la distinction entre «*consociational democracy*» et «*consensus democracy*» (voir, entre autres, LIJPHART, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984).

que certaines sociétés plures peuvent en même temps avoir d'importants éléments d'homogénéité.

2.3. Les caractéristiques ou les piliers d'un modèle consociatif

Généralement, une approche consociative est basée sur l'abandon du principe majoritaire, sur base duquel une simple majorité politique suffit pour contrôler la prise de décision politique. Un système majoritaire est parfois appelé adversatif, car il s'agit souvent de sociétés où deux grands partis politiques s'opposent, comme aux Etats-Unis et au Royaume Uni, et où la partie victorieuse détient tout le pouvoir politique.

Les quatre éléments principaux constitutifs de cet abandon sont : la grande coalition, la proportionnalité, l'autonomie segmentaire et le droit de veto.

a. La grande coalition

Celle-ci garantit «*la participation de représentants de tous les segments impliqués dans la prise de décision politique*¹⁷». Toutes les forces politiques et, par conséquent, tous les segments de la société, sont représentés dans une coalition de 'gouvernement par consentement mutuel'.

¹⁷LIJPHART, A., "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, 1997, p.683.

b. la proportionnalité

La proportionnalité s'applique comme principe de représentation au niveau du parlement, mais également dans l'administration publique et dans l'allocation de budgets. Parfois, certaines corrections sont apportées à la proportionnalité pure, surtout dans des situations où un des segments représente une majorité démographique. Cette proportionnalité 'corrigée' peut aller d'une légère surreprésentation d'un segment démographiquement minoritaire¹⁸ jusqu'à la parité.

c. L'autonomie segmentaire

Un régime consociatif accorde une certaine autonomie segmentaire, surtout en ce qui concerne la gestion de certains domaines qui sont étroitement liés à l'identité même des segments et qui ne concernent que les membres d'un même segment (comme, par exemple, l'utilisation de la langue dans l'éducation).

d. Le droit de veto

Dans un système consociatif, un droit de veto est accordé au segment minoritaire pour certaines matières de haute importance pour éviter pour qu'un segment minoritaire soit marginalisé par la majorité et, de facto, exclu de participation au processus de prise de décision. Aussi quand les intérêts vitaux d'un segment minoritaire sont en jeu, le droit de veto lui assure une protection essentielle.

Enfin, il y a lieu de signaler un élément qui est nécessairement présent au niveau de chaque pilier. Il s'agit de la coopération entre élites segmentaires.

¹⁸ Pour éviter toute confusion : quand on utilise le terme 'minorité' ou 'segment minoritaire', on se réfère uniquement à une réalité statistique et démographique. On ne veut nullement suggérer qu'il s'agisse d'un groupe qui est ou était étranger à la culture ou l'histoire du pays. Cf. SURVIT-BANGUKA, *Les Tutsi ne sont pas une minorité*, disponible sur www.tutsi.org, visité le 5 décembre 2005.

Chapitre 5 : Le cadre légal régissant les élections.

1. Les actes juridiques gouvernant les élections

Le cadre légal d'un système électoral comprend en général diverses formes d'actes juridiques qui gouvernent l'organisation et la tenue d'élections. Il s'agit en général de :

- la Constitution ;
- la loi électorale ;
- des règlements additionnels qui peuvent être d'ordre législatif ou pas, soit prescrits par les instances supérieures de l'Etat ou par les instances qui forment l'organisme électoral;
- des codes de conduite explicites ou implicites adoptés par les concurrents et qui émanent des règles sociales et légales généralement acceptées que l'organisme électoral peut promouvoir à l'occasion, etc.

Ces instruments doivent avoir une corrélation entre eux de telle manière que les vides juridiques de l'un soient comblés par un autre, pas nécessairement ni uniquement par celui qui est directement inférieur. Tout système ne devient en effet autosuffisant que lorsque ses composantes prévoient toute la législation requise.

1.1. La Constitution

Dans les pays où la démocratie est bien ancrée, la Constitution comporte moins de dispositions touchant les règlements électoraux que dans les pays où la démocratie est récente. Dans le premier cas, il y a une sorte de continuum ; la Constitution proclame uniquement certains principes : suffrage universel, libre égal et secret et laisse le soin de la réglementation à la loi électorale. Dans le deuxième cas, en revanche, la constitution énonce les divers éléments du système électoral, ses principaux processus et bien d'autres aspects comme l'établissement du registre des électeurs ou la

création d'organismes chargés du contrôle ou de l'administration des élections.

1.2. La loi électorale

Le principal acte de réglementation demeure toutefois la loi électorale qui énonce les dispositions législatives adoptées par le Parlement comme représentant de la volonté du peuple. La tendance veut que non seulement celle-ci fasse l'objet de l'assentiment de tous les partis, mais aussi qu'elle soit approuvée par une forte majorité de députés. Qui plus est, la loi électorale doit jouir de l'approbation tacite ou formelle de tous les intervenants politiques en place ou de la société civile. Egalement, la loi électorale doit régir pratiquement tous les aspects imaginables du processus électoral plutôt que de compter sur des règlements pour combler les vides. C'est pourquoi, les lois électorales sont longues, complexes et détaillées. Ceci a deux inconvénients :

- Les lois électorales sont extrêmement rigides et ne sont pas pratiques pour administrer un processus qui comporte souvent trop d'inattendus parce que la moindre adaptation nécessite des modifications législatives complexes ;
- Il n'est pas facile pour le citoyen d'interpréter les lois qu'il est tenu de respecter.

1.3. Les règlements

Quel que soit son niveau de perfection, il n'est pas réaliste de penser que la loi électorale puisse réglementer toutes les activités opérationnelles que comporte un processus électoral. Une série de règlements doit compléter et préciser certains détails touchant ces activités opérationnelles. Néanmoins, lorsque la responsabilité administrative est laissée au pouvoir exécutif, en particulier dans les pays où la démocratie n'est pas bien établie, l'on observe une certaine méfiance, le plus souvent fondée, de l'opposition.

1.4. Les codes de conduite

Le processus électoral se complète parfois par les codes de conduite agréés entre partis politiques. Dans un sens plus restreint, un code de conduite est un ensemble de règles de comportement des concurrents politiques, acceptées publiquement et s'appliquant à un processus électoral donné. Ces règles comblent les vides législatifs présents dans les autres éléments de la législation. Elles touchent spécifiquement le processus électoral pour lequel elles sont énoncées. Ces codes concernent par exemple l'acceptation des résultats des élections, le respect des règles de jeu y compris les règles de campagne comme celle d'éviter certains sujets ou certaines formes de propagande, etc.

2. Principes de structuration de la réglementation

Il n'est pas aisé de faire une répartition exacte des sujets dont traite chacun de ces mécanismes ; mais l'on peut considérer que du point de vue strictement légal, trois principes peuvent aider à établir la structure du cadre légal électoral d'un pays donné.

Premièrement, certaines règles doivent être énoncées clairement dans la Constitution elle-même notamment celles touchant le suffrage passif ou actif ou la définition générique de certains éléments du système électoral mais l'on doit éviter de freiner l'émancipation de la réglementation en y incorporant les moindres détails.

Deuxièmement, la loi électorale qui est l'élément majeur de la réglementation électorale ne devrait être adoptée qu'après avoir reçu le consensus de tous les principaux partis représentés au Parlement.

Du point de vue technique et légal, il convient de faire la distinction entre d'une part les règlements qui régissent le système électoral et les aspects essentiels de son processus qui constituent les principaux enjeux juridiques et politiques qui devraient faire l'objet de consensus au-delà de la simple majorité parlementaire et d'autre part, d'autres sujets qui ne requièrent pas un si haut degré de consensus et doivent pouvoir être adaptables à de

nouvelles circonstances ou encore à d'autres exigences (territoriales par exemple) bien qu'ils doivent faire l'objet de réglementation.

Troisièmement, la réglementation administrative, inévitable, qui complète et adapte les règles générales aux circonstances spécifiques de chaque processus doit être énoncée par l'organisme chargé d'administrer le processus.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE REGISSANT LES ELECTIONS AU BURUNDI

Le choix d'un système électoral a de profonds effets sur l'avenir de la vie politique d'un pays. Mais ce choix se fait rarement de façon consciente et délibérée. La décision est le plus souvent le résultat d'un concours de circonstances accidentelles ou externes (colonialisme, influence des voisins trop puissants, etc.). Malheureusement une fois choisi, le système demeure habituellement en place, car les intérêts politiques viennent s'y greffer et en tirer profit. Toute nouvelle démocratie doit se choisir (ou se voir léguer) un système électoral, mais ce choix est souvent soumis à deux contraintes :

- certains politiciens ne possèdent ni l'information ni les connaissances suffisantes pour comprendre toute l'ampleur et la portée de leur décision ;
- d'autres, par ailleurs animés d'un esprit partisan, peuvent se servir de leur connaissance des systèmes électoraux pour promouvoir leurs propres intérêts.

Dans un cas comme dans l'autre, de tels choix risquent, à long terme, de nuire au bien-être politique du pays et peuvent parfois comporter des conséquences désastreuses pour l'avenir démocratique d'une nation. Les calculs politiques à court terme peuvent souvent voiler les conséquences à long terme d'un système électoral et du système politique dans son ensemble.

Pour le cas du Burundi, le cadre légal actuel régissant les élections tire sa source dans l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi signé, à Arusha, le 28 août 2000 au bout de longues et difficiles négociations conduites sous la pression de la communauté internationale. La signature de cet accord a été le fruit d'un processus extrêmement long, difficile et complexe et la volonté de coopération a parfois dû être imposée¹⁹ aux

¹⁹ International Crisis Group parle d'un accord signé «*par défaut et aux forceps*» (ICG, *Burundi : Ni guerre ni paix*, Bruxelles, 2000, p.14).

acteurs principaux par des stratégies de médiation parfois sérieusement mises en cause mais, finalement, réussies. Comme tous les choix de système électoral, le choix du système électoral burundais n'a pas échappé au jeu du calcul des intérêts des groupes politiques d'alors du G10 et du G7.

En analysant tout système électoral, on devrait se poser au moins les questions suivantes :

- Quels objectifs poursuit-on en choisissant un système électoral?
- Que veut-on éviter avec le système électoral?
- Quels sont les incohérences ou les lacunes du cadre légal régissant le système électoral ?

Cette deuxième partie va donc faire une évaluation du système électoral en fonction d'une part de ses avantages et de ses inconvénients par rapport aux objectifs que devraient atteindre les élections au Burundi et, d'autre part, en fonction des incohérences ou des lacunes des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

Cette partie formule également des propositions visant à améliorer le système électoral et des amendements des textes législatifs et réglementaires pour lever leurs incohérences et leurs lacunes.

Chapitre 1 : Analyse du système électoral burundais en fonction de ses avantages et de ses inconvénients par rapport aux objectifs et propositions pour son amélioration

1. Analyse du système électoral utilisé pour les élections locales

1.1. Analyse du système utilisé pour les élections des Conseillers de Colline ou de quartier

Le mode d'élection des conseillers de colline ou de quartier est définie par l'article 265, point (a) de la Constitution et par l'article 91 du Code Electoral. Le système utilisé pour les élections des Conseillers de Colline et des Chefs de Colline est le suffrage universel direct au scrutin majoritaire plurinominal.

En effet, l'article 265 (a) de la Constitution précise que les élections au niveau communal sont tenues conformément aux procédures ci après : « Les collines sont administrées par des Conseils de colline de cinq membres élus au suffrage universel direct. Le Conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le Chef de la colline. Les candidats doivent se présenter à titre indépendant ».

L'article 91 du Code Electoral stipule quant à lui que « le Conseil de colline ou de quartier est composé de cinq membres élus au suffrage universel direct. Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le Chef de la colline ou du quartier. Lors des premières élections, les Conseillers de colline ou de quartiers ne sont pas élus sur la base des listes des partis politiques ; tous les candidats se présentent à titre indépendant. »

Ce système présente les avantages suivants :

- Les candidats se présentent à titre d'indépendant et ne sont pas présentés par les partis ;

- Les personnes sont choisies en fonction de leurs qualités personnelles et de l'apport qu'elles sont supposées apporter à l'organisation de leur colline ou leur quartier ;
- Il ne polarise pas les habitants d'une colline ou d'un quartier donné pendant l'élection contrairement aux élections où les candidats sont présentés par les partis ;
- Il offre réellement à l'électeur un choix parmi plusieurs candidats en fonction de ses préférences, parce qu'il choisit qui il veut sur la liste contrairement aux autres élections où il ne fait qu'approuver une liste de candidats présentés par les partis dans l'ordre voulu par les partis.

Le système présente aussi quelques inconvénients notamment :

- La possibilité offerte à l'électeur analphabète de recourir aux services d'un scribe de son choix pour voter à ces élections peut être une source de manipulation du choix des électeurs et de fraude massive ;
- Les Conseillers de colline, étant théoriquement indépendants, ils deviennent des fonctionnaires au service des communes qui sont dirigées par les partis, ce qui conduit à politiser les élections collinaires.

Malgré ces inconvénients le système est à garder.

1.2. Analyse du système utilisé pour les élections communales

1.2.1. Analyse du système utilisé pour les conseillers communaux

Le mode d'élection des conseillers communaux est déterminé par les dispositions des articles 265, point (b) et 266 de la Constitution²⁰ et des articles 104 et 108 du Code Electoral.

Les Conseillers Communaux sont élus au suffrage universel direct au scrutin de représentation proportionnelle avec listes bloquées.

En effet aux termes de l'article 265, pont (b), « les communes sont administrées par des conseils communaux qui sont élus au suffrage universel direct ».

L'article 104 du Code Electoral précise que « la Commune est administrée par le Conseil Communal et l'Administrateur Communal. Le Conseil Communal comprend vingt-cinq membres. Ils sont élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées des partis politiques ou des indépendants à représentation proportionnelle. Chaque liste doit tenir compte de la diversité ethnique et de genre. La liste bloquée comprend au moins vingt cinq candidats et au plus cinquante candidats. Toutefois au cas où la composition d'un conseil ne refléterait pas la diversité ethnique de l'électorat, la Commission Electorale Nationale Indépendante peut ordonner la cooptation au conseil de personnes provenant d'un groupe ethnique sous-

²⁰ L'article 266 de la Constitution est libellé comme suit : « La Commission Electorale Nationale Indépendante veille à ce que les Conseils communaux reflètent d'une manière générale la diversité de leur électorat. Au cas où la composition d'un Conseil communal ne refléterait pas cette diversité ethnique, la Commission Electorale Nationale Indépendante peut ordonner la cooptation au Conseil de personnes provenant d'un groupe ethnique sous-représenté, à condition que les personnes ainsi cooptées ne constituent pas plus d'un cinquième des membres du Conseil. Les personnes ainsi cooptées sont désignées par la Commission Electorale Nationale Indépendante (...). Aucune des principales composantes ethniques n'est représentée à plus de 67% des administrateurs communaux au niveau national. La Commission Electorale Nationale Indépendante assure le respect de ce principe »

représenté à condition que les personnes ainsi cooptées ne constituent pas plus d'un cinquième des membres du conseil. Les personnes à coopter sont désignées par la Commission Electorale Nationale Indépendante en nombre égal à partir des listes élues dans l'ordre des suffrages obtenus par chaque liste. Nul ne peut être membre de plus d'un Conseil Communal».

Enfin, l'article 108 du Code Electoral stipule que « la répartition des sièges se fait proportionnellement au suffrage obtenu par les différentes listes. Après avoir éliminé les listes qui ne totalisent pas 2% des suffrages exprimés à l'échelle communale, on répartit alors les sièges aux listes qui demeurent en compétition dans la commune ».

Ce système présente les avantages suivants :

- Le système permet une meilleure représentation de toutes les composantes ethniques au sein du Conseil Communal ;
- Le système assure également une diversité de courants politiques et d'idées au sein du Conseil communal ;
- Le système offre la possibilité de corriger les déséquilibres ethniques au sein du Conseil Communal par la cooptation;

On peut citer parmi les inconvénients du système de représentation proportionnelle utilisé les inconvénients suivants :

- La liste bloquée : les candidats aux élections des Conseils Communaux sont présentés par les partis politiques dans un ordre de préférence des candidats voulu par les partis politiques. L'électeur doit choisir une liste d'un parti seulement sans pouvoir en changer l'ordre de préférence. Dans ce cas, les gens choisissent les partis et s'intéressent très peu ou pas du tout aux capacités et aux qualités des candidats. Ce sont en fait les partis qui décident qui sera élu ou pas en le plaçant dans une position utile ;
- La déconnexion entre les élus et leur électorat : les Conseillers élus doivent en réalité leur élection aux responsables des partis qui les ont placés en position utile et

se sentent beaucoup plus redevables à leurs partis qu'à leur électorat. Dans la plupart des cas, les électeurs ignorent même les noms des personnes qu'ils ont pourtant élus car pour eux, ils ont élu avant tout un parti ;

- Il n'est pas tenu compte des équilibres de genre et la Commission Electorale Nationale Indépendante n'est pas obligée impérativement d'opérer la cooptation en cas de déséquilibre ethnique ;
- La centralisation des choix des candidats imposée par les listes bloquées alors qu'on est dans une logique de décentralisation ;
- Beaucoup de membres des conseils communaux ne résident pas de façon permanente dans la commune ;
- Un nombre pléthorique de Conseillers communaux ;
- Absence de niveau de formation minimum exigé aux membres du Conseil communal à part pour le Président, le Vice-Président du Conseil Communal et l'Administrateur Communal.

La proposition pour pallier ces lacunes est que les conseillers communaux soient élus au scrutin proportionnel sur des listes bloquées présentées par les partis politiques ou sur des listes d'indépendants, que le nombre de conseillers communaux soit limité à 15 conseillers dont 10 au moins sont des résidents permanents. Le Président, le Vice-Président du Conseil Communal ainsi que l'Administrateur Communal doivent avoir un niveau de formation minimum équivalente aux humanités générales, les autres membres doivent avoir un niveau de formation minimum équivalent au cycle inférieur des humanités. Par ailleurs, aucun sexe ne peut dépasser huit membres au sein du Conseil Communal et obliger la Commission Electorale Nationale Indépendante de faire impérativement la cooptation en cas de déséquilibre de genre et de sous-représentation d'une ethnique.

1.2.2. Analyse du système utilisé pour l'élection du Bureau communal

L'élection des membres du Bureau Communal se déroule suivant les dispositions des articles 265, point (b) et 266 de la Constitution ainsi que les dispositions des articles 114, 115, 116, 117 et 118 du Code Electoral²¹.

L'administrateur Communal, le Président et le Vice-Président du Conseil sont élus au suffrage indirect par les conseillers communaux. Le système utilisé est le scrutin majoritaire uninominal à trois tours.

En effet, l'article 117 stipule que « Le Président, le Vice-Président du Conseil Communal et l'Administrateur communal sont élus à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé immédiatement à un second tour. Si la majorité absolue n'est pas obtenue au second tour, il est procédé à un troisième tour où seuls les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages. Est élu au troisième tour, le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages exprimés ».

Aussi l'article 118 du Code Electoral et l'article 11, alinéa 2 de la loi communale précisent que « le dossier du candidat administrateur élu est

²¹ L'article 114 stipule que « Aucune des composantes ethniques n'est représentée à plus de 67% des Administrateurs communaux au niveau national. La Commission Electorale Nationale Indépendante assure le respect de ce principe. A cette fin et après l'élection des conseils communaux, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède à des consultations avec les partis représentés aux conseils communaux en vue de répartir les communes aux fins des équilibres ethniques et de genre pendant les élections ». L'article 115 est libellé comme suit : « Aussitôt ces consultations terminées, le Conseil communal tient sa première réunion en vue de l'élection en son sein de l'Administrateur communal conformément aux décisions de la Commission Nationale Indépendante relative aux équilibres ethnique et de genre. Ces élections se font au scrutin secret sous la supervision d'un délégué de la Commission Electorale Provinciale. La réunion est présidée par le Conseiller le plus âgé ».

L'article 116 précise que « le Président, le Vice-Président du Conseil Communal et l'Administrateur communal doivent avoir terminé au moins le cycle inférieur des humanités ».

transmis par les soins de la Commission Electorale Provinciale Indépendante pour décret de nomination ».

Parmi les avantages du mode de leur élection, l'on peut citer :

- L'exigence d'un niveau de formation minimum ;
- L'assurance que toutes les composantes ethniques soient représentées à la direction des communes au niveau national du moins pour les Administrateurs communaux.

Parmi les inconvénients, il faut citer :

- La faible autorité de l'Administrateur Communal qui contraste avec sa double légitimité ;
- Le statut ambigu de l'Administrateur Communal : l'Administrateur doit être nommé par décret avant de prendre officiellement ses fonctions conformément à l'article 11 de la loi communale après vérification des équilibres ethniques. Aussi, en vertu de l'article 118 du Code Electoral, « le dossier du candidat Administrateur élu est transmis par les soins du délégué de la Commission Electorale Provinciale Indépendante pour le décret de nomination ». Comme il n'y a pas de délai imparti à l'autorité de nomination pour signer le décret, l'Administrateur peut passer des mois sans prendre ses fonctions, comme cela d'ailleurs s'est révélé en pratique, ou tout simplement, l'autorité de nomination peut refuser de signer le décret de nomination ;
- L'instabilité de l'Administrateur qui peut, à tout moment, être démis sur initiative du Conseil Communal ou sur initiative du Ministre de l'Intérieur ;
- Le système encourage la création de factions clientélistes avec comme risque une cohabitation ou une coalition difficile à vivre là où il n'y a pas de culture institutionnelle et démocratique ;

- N'assure pas la représentation équitable des femmes au niveau des postes d'Administrateur communal.

Afin d'atténuer les inconvénients évoqués ci-haut, l'étude recommande :

- *la parité des Administrateurs homme-femme au niveau national*
- *amender l'article 11 de la loi communale et l'article 118 du Code Electorale en supprimant le décret de nomination et en y ajoutant un autre alinéa libellé comme suit :*
« L'Administrateur communal élu entre en fonction après avoir effectué la remise-reprise avec son prédécesseur ».

2. Analyse du système utilisé pour l'élection des Députés

Le mode d'élection des députés est déterminé par les dispositions des articles 164, 166, 168 et 169 de la Constitution²² ainsi que les dispositions des articles 126, 128 et 129 du Code Electoral²³.

Comme pour les élections des Conseillers communaux, le système utilisé pour l'élection des députés est la représentation proportionnelle avec liste bloquée avec possibilité de cooptation.

²² Article 166 de la Constitution : « Les candidats aux élections législatives peuvent être présentés par les partis politiques ou se présenter en qualité d'indépendants ». Aux termes de l'article 169 « Les candidats présentés par les partis ou les listes d'indépendants ne peuvent pas être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si leur parti ou leur liste a totalisé un nombre de suffrages égal ou supérieur à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés ».

²³ Article 126 du Code Electoral : « Il y a autant de circonscriptions électorales que de provinces, la Mairie de Bujumbura étant assimilée à une province ». Article 128 du Code Electoral : « Le nombre de députés à élire par circonscription est fixé proportionnellement à la population par le décret de convocation des électeurs. Pour déterminer le nombre total d'habitants dans chaque circonscription, il est fait référence aux données démographiques du recensement le plus récent, (...), en tenant compte des années échues depuis ce recensement »

En effet, l'article 164 de la Constitution est libellé comme suit : « L'Assemblée Nationale est composée d'au moins 100 députés à raison de 60% de HUTU et de 40% de TUTSI, y compris un minimum de 30% de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie TWA cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages sus-visés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral. Le nombre de candidats à élire par circonscription est fixé par la loi électorale proportionnellement à la population ».

L'article 168 stipule quant à lui que « les élections des députés se dérouleront suivant le scrutin de listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre hommes et femmes. Pour trois candidats inscrits sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme ».

L'article 129 du Code Electoral pour sa part précise que « l'Assemblée Nationale compte 100 députés à raison de 60% de HUTU et 40% de TUTSI, y compris un minimum de 30% de femmes élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur quatre soit au moins une femme. Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis politiques et des indépendants ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sous représenté nécessaires pour résorber les déséquilibres. (...). La Commission Electorale Indépendante procède également à la cooptation de trois députés de l'ethnie TWA provenant de régions différentes».

Ce système offre, à quelques différences près, les mêmes avantages que le système utilisé pour les élections des Conseillers Communaux:

- Il permet une meilleure représentation de toutes les composantes ethniques et de genre au sein de l'Assemblée Nationale ;
- Il assure également une diversité de courants politiques et d'idées au sein de l'Assemblée Nationale ;
- Il offre la possibilité de corriger les déséquilibres ethniques et de genre au sein de l'Assemblée Nationale ;
- Il permet la formation d'un gouvernement de coalition puisque tous les partis qui ont atteint au moins 5% du total des suffrages exprimés au niveau national peuvent avoir un Ministre au Gouvernement.

Les mêmes inconvénients formulés pour les élections des Conseillers Communaux peuvent être pour ce système comme :

- La liste bloquée ;
- Le manque d'exigence d'un niveau de formation minimum aux candidats députés ;
- Une déconnexion entre les députés et leur électorat ;
- Une dilution des responsabilités des élus envers la circonscription (la Province) parce que celle-ci est représentée par plusieurs députés ;
- Le système conduit à un gouvernement de coalition qui, généralement, est instable et souvent inefficace ;
- Les partis constituant la coalition gouvernementale sont obligés de renoncer à leurs programmes de campagne pour s'aligner au programme du parti majoritaire de la coalition ;
- Une Assemblée Nationale quasi impotente parce qu'elle ne peut pas formuler de motion de censure contre le gouvernement ni même contre un Ministre compte tenu du quorum exigé ;
- Une cooptation des députés BATWA laissée à la libre appréciation de la Commission Electorale Nationale Indépendante sans aucun critère ;
- Un système qui prive les burundais d'origine étrangère de leur droit de se faire élire comme député.

Afin de réduire les inconvénients de ce système, l'étude propose les innovations suivantes :

- *L'élection des députés au scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue sur base de liste de partis ou de listes d'indépendants ;*
- *La Commune comme circonscription électorale pour les élections législatives avec un seul député par commune avec deux candidats d'ethnies différentes sur une liste ;*
- *Un nombre de députés égal au nombre de communes avec au plus 60% de députés HUTU et 40% de députés TUTSI dont un minimum de 50% de femmes et 6 députés de l'ethnie TWA ;*
- *Un niveau de formation minimum équivalent aux humanités générales pour les candidats députés ;*
- *La cooptation des 6 députés de l'ethnie TWA, dont au moins deux femmes, par la Commission Electorale Nationale Indépendante, doit se faire après consultation des organisations représentatives des BATWA ;*
- *Chaque circonscription électorale (la commune) est représentée au moins par un député et exceptionnellement quelques communes peuvent être représentées par deux députés au plus en cas de cooptation.*

3. Analyse du système utilisé pour les élections des sénateurs

Le mode d'élection des sénateurs est précisé par les dispositions de l'article 180 de la Constitution et de l'article 161 de la loi électorale.

Les sénateurs sont choisis au suffrage universel indirect au scrutin uninominal à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés par les Conseillers Communaux des communes composant une province.

En effet, l'article 180 de la Constitution stipule que « le Sénat est composé de :

- 1) Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ;
- 2) Trois personnes issues de l'ethnie TWA ;
- 3) Les Anciens Chefs d'Etat. Il est assuré un minimum de 30% de femmes. La loi électorale en détermine les modalités pratiques, avec cooptation le cas échéant ».

Et l'alinéa 3 de l'article 161 de la loi électorale précise que « Si ce dernier pourcentage n'est pas atteint, la Commission Electorale Nationale Indépendante, en consultation avec les partis concernés, procède à la cooptation en attribuant à chaque parti ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de sièges supplémentaires pour résorber ces déséquilibres du genre. Pour les scrutins dont il est question à l'alinéa premier, chaque parti ou chaque indépendant présente un candidat. Est élu le candidat qui obtient la majorité des 2/3 des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas atteinte au premier tour, il est organisé un deuxième tour. Si la majorité n'est pas obtenue, un troisième tour est organisé entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. Sera élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés »

Ce système a les avantages suivants :

- Sa simplicité ;
- Permet une représentation de toutes les composantes ethniques et de genre.

En revanche, ce système présente l'inconvénient de ne pas fixer les critères de cooptation des trois députés BATWA

Afin de réduire l'impact de ces inconvénients, l'étude recommande de garder le système mais en y apportant les innovations suivantes :

- *fixer le niveau minimum de formation des sénateurs à un niveau équivalent aux humanités générales complètes ;*
- *Préciser les critères de cooptation des sénateurs de l'ethnie TWA.*

4. Analyse du système utilisé pour les présidentielles

Le mode d'élection du Président de la République est déterminé par les articles 96 et 102 de la Constitution et par les articles 186 et 188 du Code Electoral spécialement.

Le système prévu pour les élections présidentielles de 2010 est le scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue.

En effet, l'article 96 stipule que «le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois » tandis que l'article 102 de la Constitution²⁴ précise que le Président de la République est élu au scrutin uninominal à deux tours à la majorité absolue.

L'article 186 du Code Electoral reprend la même disposition de la Constitution tandis que l'article 187 du même Code Electoral précise que « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal à deux tours. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour. (...). Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés ».

²⁴ L'article 102 précise que « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal à deux tours. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé, dans un délai de quinze jours, un second tour. Seuls peuvent se présenter au second tour du scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou de l'autre des deux candidats, les candidats suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin ».

Ce système présente les avantages suivants :

- Le peuple a la possibilité réelle de faire un choix d'un candidat en fonction de ses capacités ou des qualités qu'il voit en lui ou pour son programme ;
- La forte légitimité du Président élu qui lui permet en théorie une liberté d'action et une plus grande efficacité;
- Le Président élu est avant tout redevable aux électeurs qu'à son parti ou au Parlement comme dans le cas d'un Président élu par le Parlement ;
- Le Président élu a la possibilité de dissoudre le Parlement en cas de paralysie de son fonctionnement ou en cas de paralysie de l'action gouvernementale.

Par contre, ce système présente de graves inconvénients particulièrement pour le cas du Burundi notamment :

- La suppression du poste de Premier Ministre et l'institutionnalisation de deux Vice-Présidences ;
- Il ne prévoit pas l'alternance au poste de Président de la République ;
- Les pouvoirs immenses du Président de la République : le Président de la République possède des pouvoirs très étendus ; il est aussi le Chef du Gouvernement contre lequel le Parlement ne peut pas faire de motion de censure. Dans ces conditions, « on pourrait aboutir à un présidentielisme mono centré et autoritaire dérivant vers une tyrannie ethniste²⁵ ».

Afin d'atténuer les inconvénients ci-haut mentionnés tout en sauvegardant les avantages du système, l'étude recommande le rétablissement du poste de Premier Ministre qui serait attribué à une personnalité d'ethnie différente

²⁵ Dr Julien NIMUBONA, « Analyse critique des projets de code électoral et de constitution post-transition au Burundi », page 51, Travail réalisé pour le compte de l'OAG, novembre 2004.

de celle du Président de la République provenant du parti majoritaire à l'Assemblée Nationale et la suppression des postes de deux Vice-Présidents ainsi qu'un niveau de formation minimum équivalent à une licence pour les candidats à ce poste.

Enfin, par rapport aux inconvénients entravant la réalisation des objectifs que devraient atteindre le Burundi, les modes d'élection utilisés pour toutes les élections ont tous en commun les inconvénients suivants :

- *Ils ne favorisent pas l'émergence de partis politiques nationaux représentatifs d'un large éventail de groupes sociaux ;*
- *Ils fragilisent les partis politiques qui sont pourtant essentiels pour la construction d'une société pluraliste ;*
- *Ils n'offrent pas de garanties suffisantes aux concurrents impliqués dans les élections ;*
- *Ils n'offrent pas aux électeurs la possibilité de pouvoir exercer une pression sur les élus.*

5. Analyse de la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques

De l'avis des responsables des partis et des organisations de la société civile consultés au moment de la réalisation de cette étude, cette loi est bien élaborée. Les problèmes que rencontrent souvent les partis politiques sont liés à la mauvaise application de cette loi par les autorités administratives à tous les niveaux (communal, provincial, national) qui font preuve de partialité dans la gestion des partis politiques.

Parmi les avantages de la loi, l'on peut citer notamment :

- Elle garantit une libre adhésion ;
- Elle laisse le droit aux partis politiques de se coaliser ou de fusionner pour atteindre un objectif commun fixé ;

- Elle garantit la non ingérence des pouvoirs publics dans leur fonctionnement interne sauf dans des cas bien précisés par la loi ;
- Elle accorde aux partis politiques de tenir des réunions et organiser des manifestations ;
- Elle donne un accès et un traitement équitables aux médias de l'Etat ainsi qu'aux services, prestations et fonds publics mis à la disposition des partis politiques ;
- La loi interdit la concurrence déloyale entre partis politiques en interdisant l'usage des noms, symboles ou autres signes distinctifs d'un parti politique par un autre parti politique, la tenue de réunions dans les lieux de travail de l'Administration publique, des secteurs parapublics ou privés, des établissements scolaires et d'enseignement supérieur ainsi que l'utilisation pour le compte des partis politiques, des biens, des fonds et des autres moyens de l'Etat, des sociétés publiques ou à participation publique ;
- Elle interdit aux membres des forces de défense et de sécurité ainsi qu'aux magistrats en activité l'adhésion aux partis politiques ;
- Elle garantit aux partis politiques le droit de recours devant les juridictions en cas de refus d'agrément par l'autorité compétente.

Parmi les inconvénients de cette loi, l'on peut citer :

- L'absence d'une autorité ou d'un organe indépendant chargé de la gestion des partis politiques ;
- La gestion actuelle des partis politiques par un Ministre de l'Intérieur appartenant à un parti politique ;
- La brèche ouverte par l'article 40 qui donne à l'autorité administrative locale d'accorder la permission à un parti politique la permission de tenir des réunions dans les locaux d'une administration publique ou parapublique ;
- L'obligation faite aux partis politiques de faire une déclaration préalable au Gouverneur de Province ou à

l'Administrateur communal concerné avant toute installation d'une représentation locale ;

- L'absence des voies de recours efficaces, rapides et accessibles (à l'exception du refus par le Ministre de l'Intérieur de l'agrément d'un parti politique) par les partis politiques en cas de violation des dispositions de la présente loi par l'autorité administrative ou par les partis concurrents.

Afin d'assurer une gestion équitable des partis politiques, l'étude propose:

- *Une plus grande neutralité et impartialité du Ministre ayant dans ses attributions la gestion des partis politiques ;*
- *La création d'un organe indépendant chargé de la régulation des activités des partis politiques et du contrôle de l'utilisation pour le compte des partis politiques, des biens, des fonds et des autres moyens de l'Etat, des sociétés publiques ou à participation publique y compris par les hautes autorités lorsqu'elles participent aux réunions, assemblées et campagnes de leurs partis sans pouvoir invoquer leurs fonctions et avantages ;*
- *L'interdiction absolue de la tenue des réunions dans les locaux d'une administration publique ou parapublique.*

6. Analyse du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale et propositions d'amendements

Dans son analyse du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, l'étude s'intéresse aux articles relatifs à l'élection et à la composition du Bureau de l'Assemblée Nationale et des Commissions permanentes. Il s'agit des articles 19 et 20 de la section (1) relative au Bureau de l'Assemblée Nationale²⁶ et du point (2) de la section 2, relative aux commissions permanentes.

Le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale présente quelques atouts notamment :

- Il institue l'obligation de respecter les équilibres ethniques et de genre et le caractère multipartite dans la composition du Bureau de l'Assemblée Nationale ;
- Dans la mise en place du Bureau, le Règlement Intérieur cherche, par le mode d'élection qu'il institue, à ce que ses membres jouissent du soutien d'un grand nombre de députés ;

En revanche, ce Règlement présente quelques inconvénients notamment :

- Tout en affirmant le caractère multipartite du Bureau de l'Assemblée Nationale, il ne prévoit pas de modalités pratiques pour matérialiser ce caractère multipartite du Bureau ;

²⁶ L'article 19 est libellé comme suit : « Le Bureau de l'Assemblée Nationale comprend un Président et deux Vice-Présidents, et doit être multipartite. La composition du Bureau doit respecter les équilibres ethniques et de genre. Les Membres du Bureau de l'Assemblée Nationale sont élus pour toute la durée de la législature ».

L'article 20 dispose que « Le Président et les Vice-Présidents sont élus à la majorité des deux tiers, un à un au scrutin secret sur présentation des candidatures par les groupes parlementaires ou à défaut par des candidatures libres. (...). Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin dont le Président de la séance proclame le résultat ».

- En laissant la place aux candidatures individuelles, le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ouvre la porte aux rébellions au sein des partis politiques où des candidats libres vont entrer en concurrence contre des candidats proposés par leurs propres partis ;
- Tout en affirmant que le Bureau d'une Commission permanente doit refléter la composition du Bureau, il ne définit pas clairement les modalités pratiques pour en assurer le respect notamment en ce qui concerne l'ethnie, le parti et le genre;

Pour corriger ces inconvénients, l'étude propose de déterminer clairement les modalités pratiques pour assurer le respect de tous les équilibres au niveau de la composition du Bureau et des Bureaux des Commissions permanentes surtout à la présidence des Commissions permanentes par les amendements suivants :

- *Le premier point de l'article 19 devrait être amendé comme suit : « Le Bureau de l'Assemblée Nationale comprend un Président et autant de Vice-Présidents qu'il y a de groupes parlementaires à l'Assemblée Nationale. La composition du Bureau doit respecter les équilibres ethniques et de genre » ;*
- *Le premier alinéa de l'article 20 devrait être amendé comme suit : « Le Président et les Vice-Présidents sont élus à la majorité des deux tiers, un à un au scrutin secret sur présentation des candidatures par les groupes parlementaires » ;*
- *Le point a de la section 2 en rapport avec les Commissions permanentes devrait être complété par un article précisant la répartition de la Présidence des Commissions entre les groupes parlementaires composant l'Assemblée Nationale pour éviter l'accaparement de la présidence de toutes les Commissions permanentes par un seul groupe parlementaire. Cet article serait formulé comme suit : « Les présidences des Commissions permanentes sont réparties*

proportionnellement au nombre de députés qui composent les groupes parlementaires ».

7. Analyse du Règlement Intérieur du Sénat et propositions d'amendements

Tout comme pour l'analyse du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, l'étude s'intéresse uniquement aux dispositions relatives à l'élection et à la composition du Bureau du Sénat et des présidences des Commissions permanentes. Il s'agit des articles 18, 19, 22 et 33 du Règlement²⁷.

²⁷ Aux termes de l'article 18, « Le Bureau du Sénat se compose d'un Président, d'un premier Vice-Président et d'un deuxième Vice-Président. Les membres du Bureau ne peuvent pas provenir d'un même groupe ethnique ou même genre ».

L'article 19 dispose que « les membres du Bureau sont élus un à un, au scrutin secret. Ils sont élus à la majorité des deux tiers des Sénateurs présents ou représentés sur présentation de candidatures individuelles. Si la majorité des deux tiers n'est pas acquise aux deux premiers tours, la majorité absolue est requise au troisième tour. Si celle-ci n'est pas obtenue, la majorité relative est exigée au tour suivant et en cas d'égalité de suffrages, le Sénateur le plus âgé est élu ».

En vertu de l'article 22, « il est mis fin aux fonctions d'un membre du Bureau : 1) En cas de perte de la qualité de Sénateur dûment constaté par le Sénat ; 2) En cas de démission ; 3) En cas de révocation pour violation grave du présent règlement. La révocation est proposée par au moins un quart de Sénateurs. La décision de révocation est prise par les deux tiers au moins des Sénateurs ».

L'article 33 est libellé comme suit : « 1. Aussitôt mises en place, les Commissions procèdent à l'élection de leurs bureaux. Elles sont, pour cela, convoquées par le Président du Sénat. Le Bureau du Sénat supervise l'élection des bureaux des Commissions permanentes. 2. Le Bureau des Commissions est composé d'un Président et d'un Vice-Président. 3. Les Bureaux des Commissions doivent refléter la composition du Sénat. 4. Les membres des Bureaux des Commissions sont élus un à un au scrutin secret à la majorité des deux tiers. Si la majorité des deux tiers n'est pas acquise au premier tour, la majorité absolue est requise au deuxième tour où seuls se présentent les deux premiers. En cas d'égalité de suffrages, le Sénateur le plus âgé est élu. 5. Nul n'est autorisé à exercer des responsabilités cumulatives au sein des organes du Sénat ».

Le Règlement Intérieur du Sénat présente les avantages suivants :

- Il institue un Bureau respectant les équilibres ethnique et de genre ;
- Il s'assure que les membres du Bureau jouissent du soutien d'un grand nombre de Sénateurs ;
- Il prévoit la répartition des sénateurs dans les Commissions permanentes en tenant compte des équilibres ethnique et de genre.

Le Règlement Intérieur du Sénat présente aussi quelques inconvénients notamment :

- Il ne prend pas en compte la pluralité politique dans la composition du Bureau du Sénat ;
- Favorise les dissidences au sein des partis politiques ;
- Il ne fixe pas les modalités pratiques pour le respect de tous les équilibres aux présidences des Commissions permanentes.

Pour atténuer ces inconvénients, l'étude propose de tenir compte aussi bien du caractère multipartite, ethnique et de genre dans la composition du Bureau du Sénat et dans la répartition des présidences des commissions et de fixer les modalités pratiques pour en assurer le respect par les amendements ci-après :

- *Pour tenir compte de la pluralité politique, ajouter un deuxième alinéa à l'article 18 qui serait rédigé comme suit : « La répartition des membres du Bureau se fait proportionnellement au nombre de Sénateurs dont dispose chaque parti politique ou chaque liste d'indépendants à l'Assemblée Nationale » ;*
- *Pour être en harmonie avec l'amendement opéré à l'article 18, amender l'article comme suit : « Les membres du Bureau sont élus un à un, au scrutin secret. Ils sont élus à la majorité des deux tiers des Sénateurs présents ou*

représentés sur présentation de candidatures par les partis politiques ou les candidats indépendants remplissant les conditions pour être représentés au Bureau. Si la majorité des deux tiers n'est pas acquise aux deux premiers tours, la majorité absolue est requise au troisième tour. Si celle-ci n'est pas obtenue, la majorité relative est exigée au tour suivant et en cas d'égalité de suffrages, le Sénateur le plus âgé est élu ».

- *Ajouter un quatrième alinéa à l'article 22 libellé comme suit : « En cas de démission du membre du Bureau de son parti ou sa révocation par son parti ».*
- *Compléter l'article 33 par deux autres points formulés ainsi : « 6. Les présidences des Commissions sont réparties proportionnellement au nombre de Sénateurs des partis politiques ou d'indépendants présentés au Sénat et leur répartition doit tenir compte aussi bien du caractère multipartite, de l'équilibre ethnique et de genre. 7. Les candidats aux postes de Président d'une Commission sont présentés par les partis ou les indépendants remplissant les conditions d'avoir un poste de Président d'une Commission au Sénat ».*

Chapitre 2: Analyse en fonction des incohérences et des lacunes et propositions d'amendements

Les instruments (constitution, code électoral, divers règlements) constituant le cadre légal d'un système électoral doivent avoir une corrélation entre eux de telle manière que les vides juridiques de l'un soient remplis par un autre, pas nécessairement ni uniquement par celui qui est directement inférieur, parce que tout système ne devient en effet autosuffisant que lorsque ses composantes prévoient toute la législation requise.

La première étape d'une analyse objective du cadre législatif et réglementaire régissant les élections au Burundi doit en effet se focaliser sur la cohérence (ou l'incohérence), les imprécisions ainsi que les lacunes des instruments qui le composent à savoir : la Constitution dans ses dispositions relatives aux élections, le Code Electoral, la loi sur les partis politiques, le décret n° 100/108 du 18 juin 2008 portant création et organisation d'une Commission Electorale Nationale Indépendante à caractère permanent mais également sur les lacunes pouvant entraver l'efficacité de ce cadre.

1. Les incohérences de la Constitution et propositions d'amendements

L'on peut relever notamment les incohérences des dispositions suivantes :

- L'article 5

Cet article dispose que « La langue nationale est le kirundi. Les langues officielles sont le kirundi et toutes les autres langues déterminées par la loi. Tous les textes législatifs doivent avoir leur version originale en kirundi ».

Cette disposition qui, de prime abord n'a rien à voir avec les élections est pourtant d'une importance capitale pour les élections. L'adage français est éloquent à ce sujet : « Nul n'est sensé ignorer la loi ». Mais si nul n'est sensé ignorer la loi, nul ne peut connaître une loi rédigée dans une langue qu'il ne comprend pas.

Même s'il est fondé d'exiger que les textes de lois soient rédigés dans une langue que la grande majorité de la population comprend, il n'est pas réaliste de prétendre avoir tous les textes de lois avec leur version originale en Kirundi parce que certains textes de lois sont hautement techniques qu'il est difficile, voire impossible de les traduire en Kirundi et n'intéressent d'ailleurs parfois que quelques experts en des matières données.

Par contre certains textes de lois notamment la Constitution, le Code Electoral, intéressent et atteignent directement le citoyen et doivent avoir leur version originale en Kirundi.

L'alinéa 2 de l'article 5 devrait être amendé comme suit : « *Tous les textes législatifs doivent avoir leur version originale soit en kirundi soit en français* ».

Il serait complété par un troisième alinéa libellé comme suit : « *Toutefois, les textes législatifs touchant directement les citoyens doivent avoir leur version originale en kirundi* ».

- L'article 92

L'article 92 dispose que « le pouvoir exécutif est exercé par un Président de la République, deux Vice-Présidents de la République et les membres du Gouvernement » mais l'étude recommande la restauration du poste de Premier Ministre au lieu de deux Vice-Présidences qui occasionnent des dépenses énormes sur le budget de l'Etat par rapport à leur utilité.

L'article 92 devrait alors être amendé et formulé comme suit : « *Le pouvoir exécutif est exercé par un Président de la République, un Premier Ministre et les membres du Gouvernement* ».

- L'article 94

L'article 94 est libellé comme suit : « Lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, le Président de la République, les Vice-Présidents de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de faire sur leur

honneur une déclaration de leurs biens et patrimoines adressée à la Cour Suprême ».

Cet article devrait être amendé pour tenir compte du Premier Ministre comme suit : « *Lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, le Président de la République, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement sont tenus de faire sur leur honneur une déclaration de leurs biens et patrimoines adressée à la Cour Suprême* ».

- L'article 107

En vertu de l'article 107, « le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois. Il exerce ses pouvoirs par décrets contresignés, le cas échéant, par le Vice-Président et le Ministre concerné. Le contreseing n'intervient pas pour les actes du Président de la République découlant des articles 110, 113, 114, 115, 197, 198, 297 et 298 de la Constitution. Le Président de la République peut déléguer ses pouvoirs aux deux Vice-Présidents à l'exception de ceux énumérés à l'alinéa précédent ».

Cet article devrait être amendé pour tenir de la proposition faite par l'étude de restaurer le Poste de Premier Ministre.

L'article 107 devrait être reformulé comme suit : « *Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois. Il exerce ses pouvoirs par décrets contresignés, le cas échéant, par le Premier Ministre et le Ministre concerné. Le contreseing n'intervient pas pour les actes du Président de la République découlant des articles 110, 113, 114, 115, 197, 198, 297 et 298 de la Constitution. Le Président de la République peut déléguer ses pouvoirs au Premier Ministre à l'exception de ceux énumérés à l'alinéa précédent* ».

- L'article 109

Aux termes de l'article 109, « le Président de la République est le Chef du Gouvernement. Il préside le Conseil des Ministres ».

Cet article devrait aussi être amendé pour tenir compte du Premier Ministre.

Il serait alors libellé comme suit : « *Le Président de la République préside le Conseil des Ministres* ».

- La partie 2 du Titre V relatif au pouvoir exécutif, intitulé : Des Vice-Présidents de la République

La partie 2 du Titre V relatif aux Vice-Présidents de la République serait supprimé et une autre partie relative au poste de Premier Ministre serait ajoutée et comprendrait les dispositions suivantes :

- Article 122

« Il est institué un poste de Premier Ministre. Le Premier Ministre est choisi au sein du parti ou de la coalition de partis et d'indépendants ayant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée Nationale. Il est nommé par décret par le Président de la République sur une liste de trois candidats lui transmis par le parti ou de la coalition de partis et d'indépendants ayant arrivé en tête des élections législatives. Le Premier doit être d'ethnie différente de celle du Président de la République ».

- Article 123

« Le Président de la République peut démettre le Premier Ministre. Dans ce cas, son remplaçant provient du même parti ou de la même coalition de partis et d'indépendants ayant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée Nationale».

- Article 124

« Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement et en coordonne l'action. Il nomme les membres du Gouvernement dans le strict respect des dispositions de l'article 129 en consultation avec le Président de la République ».

- Article 125

« Le Premier Ministre préside les Conseils des Ministres en cas d'absence du Président de la République ».

- Article 126

« Le Premier Ministre prend ses décisions par arrêtés contresignés, le cas échéant, par le ou les Ministres concernés ».

- Article 127

« Une loi particulière fixe le régime des indemnités et avantages du Premier Ministre ainsi que le régime des incompatibilités. Elle précise également son régime spécifique de sécurité sociale ».

- Article 128

« Le Premier Ministre vient protocolairement, dans l'ordre de préséance, après le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat ».

- Article 130

Aux termes de l'article 130, « le Président de la République après consultation des deux Vice-Présidents de la République veille à ce que le Ministre chargé de la Force de Défense Nationale ne soit pas de la même ethnie que le Ministre responsable de la Police Nationale ».

Cet article devrait être amendé comme suit : *« le Président de la République après consultation du Premier Ministre veille à ce que le Ministre chargé de la Force de Défense Nationale ne soit pas de la même ethnie que le Ministre responsable de la Police Nationale ».*

- Les incohérences entre les articles 12, 13 et 164, 165

L'article 12 stipule que « La qualité de Burundais s'acquiert, se conserve et se perd selon les conditions déterminées par la loi. Les enfants nés des hommes ou des femmes burundaises ont les mêmes droits au regard de la loi sur la nationalité ».

L'article 13 quant à lui dispose que « Tous les Burundais sont égaux en mérite et en dignité. Tous les citoyens jouissent des mêmes droits et ont le droit à la même protection de la loi. Aucun burundais ne sera exclu de la vie sociale, économique ou politique de la nation du fait de sa race, de sa langue, de son sexe ou de son origine ethnique ».

L'article 164, alinéa 1 dispose que « L'Assemblée Nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60% de HUTU et de 40% de TUTSI, y compris un minimum de 30% de femmes, élus au suffrage universel direct (...) et trois députés issus de l'ethnie TWA cooptés conformément au Code Electoral » et enfin, l'article 165, alinéa 1, dispose que « Le candidat aux élections législatives doit être de nationalité et d'origine burundaise, être âgé de vingt-cinq ans au moins, jouir de tous ses droits civils et politiques».

Même si jusqu'aujourd'hui ces quatre articles ne semblent pas avoir posé de problèmes dans leur mise en application, ces dispositions pourraient poser des problèmes à l'avenir car elles contiennent des contradictions.

Premièrement, il convient de rappeler que la nationalité peut s'acquérir après la naissance par des étrangers. Et ces étrangers naturalisés burundais ne deviendront pas pour autant HUTU, TUTSI ou TWA. Or, aux termes de l'article 13 de la Constitution, tous les citoyens sont égaux et les enfants de ces naturalisés burundais remplissent bien les conditions exigées par l'article 165 pour être candidats aux élections législatives et pour être membre du Gouvernement étant donné que ce sont des citoyens burundais à part entière. Ils vont pourtant se heurter aux dispositions de l'article 164 alinéa 1^{er}. Ces burundais de parents d'origine étrangère risquent dès lors d'être une nouvelle ethnie de burundais privés d'un droit civique important consacré par le Pacte International des droits civils et politiques et par la

Constitution qui dispose en son article 51 qui stipule « Tout burundais a le droit de participer, soit directement, soit indirectement par ses représentants, à la direction et à la gestion des affaires de l'Etat sous réserve des conditions légales notamment d'âge et de capacité. Tout burundais a également le droit d'accéder aux fonctions publiques de son pays ». Il s'agit ni moins ni plus d'une discrimination basée sur l'origine raciale du citoyen²⁸. Ces dispositions doivent donc être revues pour être cohérentes entre elles.

Enfin, l'article 165, alinéa 1^{er} stipule que « le candidat aux élections législatives doit être de nationalité et d'origine burundaises, être âgé de vingt-cinq ans au moins, (...) ».

Pour corriger ces contradictions et incohérences entre les cinq articles susmentionnés, l'article 164, alinéa 1^{er} devrait être amendé pour permettre à ces burundais d'origine étrangère de jouir pleinement de leurs droits civils et politiques.

L'article 164 serait formulé comme suit : « *L'Assemblée Nationale est composée d'autant de députés qu'il y a de communes et comprend au plus 60% de députés HUTU et au plus 40% de députés TUTSI, y compris un minimum de 50% de femmes, élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue pour un mandat de cinq ans et de 6 députés issus de l'ethnie TWA cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante conformément au Code Electoral* ».

L'alinéa 3 de l'article 164 devrait être supprimé.

L'article 165, alinéa 1^{er} devrait être amendé et rédigé comme suit : « Le candidat aux élections législatives doit être de nationalité burundaise, être âgé de vingt-cinq ans au moins, (...) ».

²⁸ Le Président Français Nicolas Sarkozy est le fils d'un Hongrois naturalisé Français et le Président démocrate Obama, est américain dont le père est d'origine Kenyane, ancien Ministre du premier gouvernement de Jomo Kenyatta.

- L'article 155

En vertu de l'article 155, alinéa 1^{er}, « Un député ou sénateur nommé au Gouvernement ou à toute fonction publique incompatible avec le mandat de parlementaire et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger à l'Assemblée Nationale et est remplacé par son suppléant ».

Premièrement, il faut noter ici que le sénateur ne peut pas être remplacé par son suppléant car tout simplement, il n'y a pas de suppléants aux sénateurs.

Deuxièmement, l'alinéa 1 de l'article 155 est en contradiction avec les articles 133 comme cela va être démontré ultérieurement.

Troisièmement, l'alinéa 2 du même article stipule que le député ou « le sénateur placé dans l'un des cas prévus à l'alinéa premier du même article reprend ses fonctions dès que l'incompatibilité a disparu et pour autant que le mandat pour lequel il a été élu est en cours ».

L'alinéa 2 de l'article 155 est aussi inapplicable pour le cas d'un sénateur et est en contradiction avec l'article 165 qui stipule que « En cas de vacance du poste de Sénateur, le collège électoral de la province est convoquée par décret pour procéder à l'élection d'un remplaçant ».

L'article 155, serait donc amendé et libellé comme suit : « *Un député nommé au Gouvernement ou à toute fonction publique incompatible avec le mandat de parlementaire et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger à l'Assemblée Nationale et est remplacé par son suppléant en position utile de même sexe et de même ethnie. Un sénateur qui cesse définitivement ses fonctions, quel que soit le motif, est remplacé* ».

- L'article 168

En vertu des dispositions de l'article 168, « les élections des députés se dérouleront suivant le scrutin des listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats

inscrits à la suite d'une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme ».

L'étude propose que le mode de scrutin pour les élections des députés soit le scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue.

L'article 168 serait amendé comme suit : « *Les élections des députés se dérouleront suivant le scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue sur base de listes présentées par les partis politiques ou par les indépendants. Chaque liste de partis ou d'indépendants comprend deux candidats et doit être constituée de manière que les deux candidats inscrits sur la liste n'appartiennent pas à la même ethnité. Les listes présentées par les partis politiques ou par les indépendants doivent totaliser au niveau national au plus 40% de TUTSI, au plus 60% de HUTU et au moins 50% de femmes comme têtes de liste*».

2. Les incohérences du Code Electoral et propositions d'amendements

- L'article 12, alinéa 3

L'article 12, alinéa 3 stipule que l'enrôlement des électeurs est assuré par un bureau d'inscription désigné par la Commission Electorale Indépendante. « Ce bureau doit tenir compte des équilibres politiques et de genre ». Cette disposition n'est pas de nature à favoriser l'indépendance et l'impartialité qui doivent caractériser les membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante dès lors que ses membres sont issus des partis politiques qui sont en compétition.

L'article 12, alinéa 3 devrait être amendé comme suit : « *L'enrôlement des électeurs est assuré par un bureau d'inscription désigné par la Commission Electorale Indépendante. Ce bureau doit être composé de personnes indépendantes et intègres reflétant la diversité ethnique et de genre n'appartenant à aucune formation politique* ».

- Les articles 15 et 55

L'article 15 précise que « l'inscription au rôle électoral est effectuée sur présentation de la carte nationale d'identité ou toute autre pièce d'identification régulière ainsi que de tout document de nature à permettre la vérification de la qualité d'électeur du comparant ». L'article 55 stipule quant à lui que l'électeur, à son arrivée sur le lieu du scrutin présente au président du bureau de vote sa carte d'électeur ainsi que sa carte nationale d'identité ou toute autre pièce d'identification régulière. Ces articles ouvrent la voie à toutes sortes de fraudes car acceptant plusieurs documents et laissant le choix au bureau d'apprécier. Les seuls documents acceptables devraient être la carte nationale d'identité, le passeport burundais, ou tout autre document pouvant attester que l'électeur remplit au moins les conditions d'âge et de nationalité.

L'article 15 devrait être amendé et reformulé comme suit : « *L'inscription au rôle (...) sur présentation de la carte nationale d'identité ou du passeport burundais* »

L'Article 55, alinéa 1 devrait être amendé comme suit : « *A son arrivée (...), chaque électeur présente au président du bureau sa carte d'électeur ainsi que sa carte nationale d'identité ou son passeport burundais* ».

- Les articles 22 et 23

Il y a une incohérence entre les dispositions de l'article 22 et les dispositions de l'article 23. D'une part, l'article 22 stipule que « un recours contre l'inscription ou l'omission sur le rôle électoral ainsi que contre la radiation dudit rôle peut être adressé par quiconque y compris les partis politiques à la Commission Electorale Provinciale Indépendante, au plus tard le quinzième jour précédant la date du scrutin ».

L'article 23, alinéa 1 précise que ce recours est formé sur requête adressée au Président de la Commission Electorale Provinciale Indépendante et dont copies à la Commission Electorale Communale Indépendante et au Président du bureau d'inscription. L'incohérence réside en ce que l'article 23,

alinéa 2, stipule que « la Commission Electorale Communale Indépendante statue définitivement dans un délai de quatre jours suivant sa saisine sur simple avertissement donné à l'avance à toutes les parties », alors que la requête a été adressée au Président de la Commission Provinciale, la Commission Communale n'ayant été informée que par copie. Il vaudrait mieux supprimer la référence à la Commission Provinciale et laisser seule la Commission Communale connaître les requêtes des recours contre l'inscription ou l'omission sur le rôle électoral car étant plus proches des bureaux qu'une Commission Provinciale.

Pour lever ces incohérences l'article 22 devrait être amendé comme suit :
« Un recours contre l'inscription ou l'omission sur le rôle électoral ainsi que contre la radiation dudit rôle peut être adressé par quiconque y compris les partis politiques à la Commission Electorale Communale Indépendante, au plus tard le quinzième jour précédant la date du scrutin ».

- L'article 25

Aux termes de l'article 25, alinéa 2, la campagne électorale est ouverte par décret le seizième jour qui précède le scrutin et elle est close quarante-huit heures avant le scrutin²⁹. Cela fait exactement 14 jours de campagne. Cette disposition n'accorde pas un temps suffisant aux électeurs pour faire un choix réfléchi entre les candidats ou partis concurrents au scrutin surtout lorsqu'ils seront plus nombreux que lors des dernières élections.

L'alinéa 2 de l'article 25 devrait alors être amendé et libellé comme suit : *« La durée de la campagne électorale est fixée à 30 jours. Elle débute le trente-deuxième jour qui précède celui du scrutin. (...) »*

²⁹ L'article 25 précise que « la campagne est l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection ou un référendum et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition ou à se prononcer sur une question qui leur est soumise par voie de consultation. Elle est ouverte par décret le seizième jour qui précède celui du scrutin. Elle est close quarante-huit heures avant le scrutin. S'il y a lieu de procéder au second tour, la campagne électorale est à nouveau ouverte dès la proclamation des résultats du premier tour. Elle est close quarante-huit heures avant le second tour. Toute propagande en dehors de la période fixée est interdite ».

- Article 69

En rapport avec le dépouillement des votes, l'article 69 dispose que « Le procès-verbal de dépouillement est établi en quatre exemplaires dont l'un est conservé par le président du bureau tandis que les autres copies sont transmises respectivement à la Commission Electorale Provinciale Indépendante, à la Commission Communale et aux mandataires ». Si le procès-verbal est établi seulement en quatre exemplaires, une copie étant gardée par le président du bureau, une autre envoyée à la Commission Electorale Provinciale Indépendante, une autre à la Commission Communale, il reste une seule copie à donner aux mandataires des candidats ou des partis politiques qui, dans ce genre d'élections seront en tous cas plus nombreux. Lors des élections de 2005, ils étaient plus de 20 dans certains bureaux de vote. Le plus souvent, il n'y avait pas de moyens de faire des photocopies dans la quasi-totalité des bureaux de vote. Il faudra donc prévoir autant d'exemplaires qu'il y a de listes de partis ou de listes d'indépendants.

Cette disposition doit être amendée de façon à permettre à ce que chaque mandataire de parti ou chaque candidat indépendant puisse avoir un exemplaire du procès-verbal de dépouillement des votes.

L'article 69 serait ainsi libellé : « *Le procès-verbal de dépouillement est établi en autant d'exemplaires afin de s'assurer qu'à la fin du dépouillement des votes, un exemplaire du procès-verbal de dépouillement est conservé par le Président du bureau de vote, d'autres sont transmis à la Commission Electorale Provinciale Indépendante et aux mandataires* ».

- L'article 96

L'article 96 du Code³⁰ autorise à l'électeur qui ne sait pas écrire (on aurait dû ajouter aussi « ou lire » parce qu'en général, on ne sait pas les deux) la possibilité de recourir aux services d'un scribe de son choix.

Cette disposition ouvre la voie à la fraude et à la manipulation du vote et cette possibilité devrait être écartée. Il faudrait privilégier les insignes ou les photos des candidats et cela s'est révélé concluant au cours des élections de 2005 où pour les élections législatives et communales, les électeurs avaient à choisir entre plus d'une vingtaine de symboles des candidats indépendants ou des partis.

Cette disposition devrait être amendée comme suit : « Après les formalités prévues à l'article 55 alinéa 1^{er} de la présente loi, chaque électeur reçoit d'un membre du bureau électoral un bulletin cacheté et paraphé sur lequel sont imprimés les signes distinctifs ou les photos de tous les candidats aux élections. Il se rend directement dans l'isoloir et pose son empreinte devant les insignes ou devant les photos de trois candidats de son choix ».

- L'article 104, alinéa 2

Conformément aux dispositions de l'article 104, alinéa 1^{er}, « la Commune est administrée par le Conseil Communal et l'Administrateur Communal. Le Conseil Communal comprend vingt-cinq membres. Ils sont élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées des partis politiques ou des indépendants à représentation proportionnelle. Chaque liste doit tenir compte de la diversité ethnique et de genre. La liste bloquée comprend au moins vingt cinq candidats et au plus cinquante candidats ».

³⁰ L'article 96 est ainsi libellé : « Après les formalités prévues à l'article 55 alinéa 1^{er} de la présente loi, chaque électeur reçoit d'un membre du bureau électoral un bulletin cacheté et paraphé. Il se rend directement dans l'isoloir et inscrit à l'envers du bulletin, trois noms choisis parmi les candidats. L'électeur qui ne sait pas écrire peut recourir aux services d'un scribe de son choix. (...). Tout bulletin comportant plus de trois noms est réputé nul ».

Le premier alinéa de l'article 104 devrait être amendé et limiter le nombre des membres du Conseil Communal à 15 seulement et de la parité hommes/femmes.

L'alinéa 1^{er} de l'article 104 serait reformulé comme suit : « *La Commune est administrée par le Conseil Communal et l'Administrateur Communal. Le Conseil Communal comprend quinze membres élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées des partis politiques ou d'indépendants à représentation proportionnelle. Chaque liste doit tenir compte de la diversité ethnique et de la participation du genre. La liste bloquée comprend au moins quinze candidats et au plus trente candidats. Aucun sexe ne peut dépasser huit conseillers par conseil communal* ».

- L'article 114

Pour tenir compte de la parité Homme-Femme au niveau des Administrateurs communaux, l'alinéa 1^{er} de l'article 114 devrait être amendé et reformulé comme suit : « *Aucune des composantes ethniques n'est représentée à plus de 67% des Administrateurs communaux au niveau national. Le principe de la parité Homme- Femme doit être respecté au niveau national. La Commission Electorale Nationale Indépendante assure le respect de ces principes* ».

- L'article 116

Afin de tenir compte de l'exigence du niveau de formation proposé pour les conseillers communaux, un deuxième alinéa serait ajouté à l'article 116 et serait formulé ainsi :

« *Les autres membres du Conseil Communal doivent avoir un niveau de formation équivalent au moins au cycle court des humanités générales* ».

- L'article 118

L'article 118 stipule que « Le dossier du candidat administrateur élu est transmis par les soins de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour le décret de nomination ».

Pour tenir compte de la proposition avancée de supprimer le décret de nomination d'un Administrateur élu, cet article devrait être amendé comme suit : « *L'Administrateur communal élu entre en fonction après avoir effectué la remise-reprise avec son prédécesseur* ».

- L'article 126

L'article 126 qui détermine le nombre de circonscriptions électorales pour les élections des députés serait libellé ainsi : « *Il y a autant de circonscriptions électorales que de provinces, la Mairie de Bujumbura étant assimilée à une Province* ».

L'étude propose que la circonscription électorale pour les élections des députés soit la Commune.

En conséquence, l'article 126 devrait être amendé et formulé comme suit : « *Il y a autant de circonscriptions électorales que de communes* ».

- L'article 128

L'article 128 est libellé comme suit : « Le nombre de Députés à élire par circonscription est fixé proportionnellement à la population par le décret de convocation des électeurs. Pour déterminer le nombre total d'habitants dans chaque circonscription, il est fait référence aux données démographiques du recensement le plus récent, éventuellement actualisé par le service compétent, notamment à la faveur du taux moyen annuel de croissance, en tenant compte des années échues depuis ce recensement ».

En réalité, le nombre de députés d'une circonscription n'était pas connu d'avance même avec le système actuel car il pouvait changer en fonction

des cooptations opérées pour résorber les déséquilibres ethniques et de genre constatés après la proclamation des résultats de élections législatives.

Ainsi après avoir opéré les cooptations nécessaires pour résorber les déséquilibres ethnique et de genre, toutes provinces se sont retrouvés avec un député de plus à l'exception des provinces de Makamba et de Muyinga qui ont eu deux députés de plus.

L'étude recommande qu'il y ait au moins un député par circonscription et au maximum deux pour certaines communes en raison du jeu de la cooptation.

L'article 128 devrait être reformulé ainsi : « *Chaque commune est représentée par au mois un député et au plus deux après la cooptation* ».

- L'article 129

L'article 129, alinéa 1^{er} du Code Electoral stipule que « l'Assemblée Nationale compte 100 députés à raison de 60% de HUTU et 40% de TUTSI, y compris un minimum de 30% de femmes élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur quatre soit au moins une femme ».

L'article 129, alinéa 1^{er} est en contradiction avec les articles 12 et 13 de la Constitution comme cela a été montré ci-haut pour l'article 164

L'alinéa 1 de l'article 129 devrait être harmonisé avec la nouvelle formulation proposée pour l'article 164 de la Constitution pour tenir compte de la parité hommes/femmes et formulé comme suit : « *L'Assemblée Nationale compte autant de députés qu'il y a de communes à raison de 60% de HUTU au plus et 40% de TUTSI au plus, y compris un minimum de 50% de femmes élus au suffrage universel direct au scrutin majoritaire uninominal à deux tours à la majorité absolue sur base de listes présentées par les partis politiques ou par les indépendants. Chaque liste de partis ou d'indépendants comprend deux*

candidats et doit être constituée de manière que les deux candidats inscrits sur la liste n'appartiennent pas à la même ethnie».

Afin de s'assurer que les femmes ne soient pas reléguées toujours en deuxième position et ne fassent pas toujours objet de cooptation pour être élues, un autre alinéa serait ajouté à l'article 129 et serait libellé comme suit :

« Les listes électorales présentées par les partis politiques ou par les indépendants dans toutes les circonscriptions électorales au niveau national doivent totaliser au plus 40% de TUTSI, au plus 60% de HUTU et au moins 50% de femmes placées en première position ».

L'article 129, alinéa 2 est quant à lui libellé comme suit : « Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis politiques et des indépendants ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sous représenté nécessaires pour résorber les déséquilibres (...). La Commission Electorale Indépendante procède également à la cooptation de trois députés de l'ethnie TWA provenant de régions différentes».

L'alinéa 2 de l'article 129 ne définit pas les critères de cooptation pour les députés TWA et laisse toute la latitude à la Commission Electorale Nationale Indépendante. Le législateur doit définir ces critères

Ainsi l'alinéa 2 de l'article 129 devrait être amendé comme suit : *«Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis politiques et des indépendants ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sous représenté nécessaires pour résorber les déséquilibres. La cooptation est faite par la Commission Electorale Nationale Indépendante en concertation avec les partis politiques concernés en s'assurant de la participation de toutes les ethnies et du genre dans le plus grand nombre de*

circonscriptions possibles. La Commission Electorale Nationale Indépendante procède également à la cooptation de six députés de l'ethnie TWA provenant de régions différentes et dont au mois un est une femme sur une liste présentée par les organisations représentatives des BATWA».

- L'article 133, alinéa 1^{er}

L'article 133, alinéa 1^{er} est inconstitutionnel par rapport à l'article 155, alinéa 1^{er} de la Constitution.

En vertu de l'article 155, alinéa 1^{er}, « Un député ou sénateur nommé au Gouvernement ou à toute fonction publique incompatible avec le mandat de parlementaire et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger à l'Assemblée Nationale et est remplacé par son suppléant ». Même si cette disposition ne précise pas qu'il s'agit là de son suppléant direct sur la liste, l'on peut admettre que le suppléant dont il s'agit ici est son suppléant direct comme cela était consacré par la Constitution de 1992 et celles de toute la période de transition.

Le Code Electoral en son article 133 dispose quant à lui qu' « en cas de décès, de démission, d'inaptitude physique ou d'incapacité permanente dûment constatés par la Cour Constitutionnelle sur requête du Bureau de l'Assemblée Nationale, le député est remplacé d'office par le suppléant en position utile, le cas échéant de même ethnie ou de même genre pour sauvegarder les équilibres sur la liste électorale concernée ».

Dans la mise en application de l'article 155, paragraphe 1 de la Constitution, l'article 133, alinéa 1^{er} du Code Electoral introduit une notion insidieuse et ambiguë, celle de « suppléant en position utile ». C'est cette disposition qui est aujourd'hui en vigueur lorsqu'il est question de pouvoir au remplacement des députés ouvrant la voie à l'arbitraire et à la manipulation. L'article 133, alinéa 1^{er} est de toute évidence inconstitutionnel par rapport à l'article 155, alinéa 1^{er} de la Constitution.

L'article 133, alinéa 1^{er} devrait être amendé et harmonisé avec la proposition d'amendement de l'article 155 de la Constitution pour ne pas être en contradiction avec celui-ci.

Il devrait être formulé comme suit : *« En cas de décès, de démission, d'inaptitude physique ou d'incapacité permanente dûment constatés par la Cour Constitutionnelle sur requête du Bureau de l'Assemblée Nationale, le député est remplacé conformément aux dispositions de l'article 155 de la Constitution ».*

- L'article 137

Aux termes de l'article 137, « le mandat d'un député est de caractère national. Tout mandat impératif est nul ».

Eu égard au phénomène de « transhumance » des députés d'un parti à un autre au cours d'une même législature qui déstabilise les partis politiques, l'étude propose un amendement de l'article 137 qui, tout en voulant préserver l'indépendance des députés vis-à-vis de leurs partis respectifs, les contraint à ne pas adhérer à un autre parti politique durant la même législature tout en leur laissant la latitude d'être considérés comme des indépendants.

L'article 137 devrait donc comporter un autre alinéa libellé comme suit : *« Un député qui démissionne de son parti politique est d'office considéré comme un indépendant et ne peut pas adhérer à un autre parti durant la même législature. S'il adhère à un autre parti, il perd automatiquement son siège et est remplacé conformément aux dispositions de l'article 155 de la Constitution ».*

- L'article 145

L'article 116 exige des candidats Présidents et Vice-Présidents des Conseils Communaux ainsi qu'aux Administrateurs Communaux d'avoir terminé au moins le cycle inférieur des humanités mais l'article 145 relatif aux conditions exigées des candidats aux élections des députés ne formule aucune

exigence en rapport avec le niveau minimum de formation pour ces derniers³¹.

Ainsi l'article 145 devrait être amendé en y ajoutant un 6^{ème} point qui précise le niveau minimum de formation formulé comme suit : « 6° avoir un niveau de formation minimum équivalent aux humanités complètes ».

Le point 5° de cet article devrait aussi être amendé étant entendu que l'étude a proposé pour les élections législatives, la commune comme circonscription électorale.

Le point 5° serait formulé ainsi : « résider au Burundi lors de la présentation des candidatures et être natif, établi ou ressortissant de la commune ».

- L'article 147, alinéa 2

L'article 147, alinéa 2 dispose que « Cette déclaration indique aussi la couleur, (...). La liste comporte un nombre de candidats égal au double du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. Les listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre de genre. Pour trois candidats, à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme ».

Cette disposition devrait être modifiée pour tenir compte du changement du mode de scrutin et de la circonscription pour les élections législatives.

L'alinéa 2 de l'article 147 devrait être amendé et libellé comme suit : « Cette déclaration indique aussi la couleur, (...). Chaque liste de partis ou

³¹ L'article 116 du Code Electoral est libellé comme suit : « Le Président, le Vice-Président du Conseil Communal et l'Administrateur Communal doivent avoir terminé au moins le cycle inférieur des humanités »

L'article 145 du Code Electoral stipule que « le candidat aux élections des députés doit :

1° avoir la qualité d'électeur dans les conditions précisées aux articles 4 à 10 du présent Code ;

2° avoir la nationalité burundaise de naissance ou l'avoir acquise depuis au moins dix ans ; (...);

5° résider au Burundi lors de la présentation des candidatures et être natif, établi ou ressortissant de la province ».

d'indépendants comprend deux candidats et doit être constituée de manière que les deux candidats inscrits sur la liste n'appartiennent pas à la même ethnies».

- L'article 148

Aux termes de l'article 148, « les candidats indépendants se présentent sur une liste bloquée d'un nombre égal au double de sièges à pourvoir dans la circonscription. Est considéré comme indépendant, le candidat qui au moment de la présentation des candidatures, n'est membre d'aucun parti politique ».

La première phrase de l'article 148 serait supprimée car ça serait une répétition de l'article 147, alinéa 2 tel qu'il vient d'être amendé ci-haut.

Ainsi l'article 147 deviendrait : « *Est considéré comme indépendant, le candidat qui au moment de la présentation des candidatures, n'est membre d'aucun parti politique* ».

- L'article 151

Cet article devrait être amendé pour y ajouter un autre point fixant le niveau minimum de formation du candidat député et qui serait formulé comme suit :
« *Une photocopie du diplôme des humanités générales certifiée conforme à l'original* ».

- L'article 156

L'article 156 stipule que « la répartition des sièges se fait proportionnellement aux suffrages obtenus par les différentes listes.

Après avoir éliminé les listes qui ne totalisent pas 2% des suffrages exprimés à l'échelle nationale, on répartit alors les sièges aux listes qui demeurent en compétition dans la circonscription ».

L'article 156 devrait être supprimé pour être en harmonie avec le mode de scrutin proposé pour les élections législatives.

- L'article 157

En vertu de l'article 157, « il est procédé à la répartition des sièges suivant la méthode des plus forts restes décrite ci-après :

1° On calcule le quotient électoral en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir ;

2° On divise ensuite le nombre de suffrages obtenus par chaque liste par le quotient électoral et on attribue à chaque liste autant de sièges qu'il a atteint autant de fois le quotient ;

3° Le ou les sièges non pourvus sont enfin attribués aux listes en compétition dans l'ordre successif des plus forts restes ».

Cette disposition devrait changer car le mode de scrutin pour les élections a changé.

L'article 157 serait reformulé comme suit :

Premier alinéa : « *Pour les élections législatives, le scrutin se déroule en deux tours. Si au premier tour, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un deuxième tour entre les deux listes arrivées en tête au premier tour. Est élu député, le candidat inscrit en première position sur la liste qui remporte la majorité absolue des suffrages exprimés* »

Deuxième alinéa : « *Le député ne peut pas siéger à l'Assemblée Nationale que si sa liste a obtenu totalise au moins 2% des suffrages exprimés au niveau national* ».

Troisième alinéa : « *Au cas où une liste aurait gagné dans une circonscription donnée mais qu'elle ne totalise pas le seuil des 2% des suffrages exprimés au niveau national conformément à l'article 157, alinéa 2, son siège est attribué à la liste arrivée en deuxième position dans la circonscription au deuxième tour si celle-ci totalise le seuil de 2% des suffrages exprimés à l'échelle nationale et dans le cas contraire, à la liste arrivée en troisième position au premier tour et ainsi de suite. Si aucune liste*

dans la circonscription n'a totalisé le seuil de 2%, le siège sera attribué lors de la cooptation ».

- L'article 161, 2^{ème} tiret

Le 2^{ème} tiret de l'article 161 est libellé comme suit : « de trois membres de l'ethnie TWA cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante et provenant des régions différentes ».

Ici reviennent les mêmes critiques que celles soulevées à l'article 129 à savoir une disposition qui laisse à la Commission Nationale Electorale Indépendante toute la latitude de fixer les critères de cooptation pour les trois députés TWA.

Il faudrait amender cette disposition en tenant compte de la proposition faite d'avoir 6 sénateurs de l'ethnie TWA en précisant les critères de leur cooptation.

Le 2^{ème} tiret de l'article 161 devrait être amendé et formulé» comme suit : « *de six membres de l'ethnie TWA cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante et provenant des régions différentes et dont au moins trois sont des femmes sur une liste présentée par les organisations représentatives des BATWA* ».

Afin de tenir compte de la parité hommes/femmes, le deuxième alinéa de cet article serait amendé comme suit : « *Il est assuré un minimum de 50% de femmes* ».

- L'article 166

Conformément à l'article 166, « le mandat d'un Sénateur est de caractère national. Tout mandat impératif est nul ».

Pour les mêmes raisons que l'article 137, l'article 166 devrait être amendé comme suit : « *Un Sénateur qui démissionne de son parti politique est d'office considéré comme un indépendant et ne peut pas adhérer à un autre parti durant la même législature. S'il adhère à un autre parti, il perd*

automatiquement son siège et de nouvelles élections sont organisées par la Commission Electorale Nationale Indépendante ».

- L'article 173

L'article 173 du Code Electoral prévoit que « le Sénateur placé dans l'un des cas prévus à l'article 172 reprend ses fonctions dès que le mandat pour lequel il a été élu est en cours »

Tout d'abord, l'article 173 est en contradiction avec l'article 165 du Code Electoral.

En effet, l'article 165, alinéa 1^{er} dispose qu' « en cas de vacance du poste de sénateur, le collège électoral de la province est convoqué par décret pour procéder à l'élection d'un remplaçant ».

Ensuite, l'article 173 est aussi en contradiction avec l'article 172.

Ce dernier stipule en effet qu' « un Sénateur nommé à une fonction publique ou à une fonction quelconque rémunérée de l'Etat ou d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale qui l'accepte cesse immédiatement de siéger et est remplacé ».

L'article 173 devrait, en conséquence, être tout simplement supprimé car le sénateur qui quitte ses fonctions pour n'importe quelle raison, est remplacé par un autre choisi après de nouvelles élections organisées par la Commission Electorale Nationale Indépendante et ne peut pas reprendre son mandat même si celui-ci est en cours.

- L'article 176

L'article 116 exige des candidats Présidents et Vice-Présidents des Conseils Communaux ainsi qu'aux Administrateurs Communaux d'avoir terminé au moins le cycle inférieur des humanités mais l'article 176 relatif aux conditions exigées des candidats aux élections des sénateurs n'impose aucune condition en rapport avec le niveau minimum de formation pour ces derniers.

L'étude suggère que le niveau minimum de formation soit pour les sénateurs un niveau équivalent aux humanités complètes.

Ainsi les articles 145 et 176 devraient être amendés en y ajoutant un 6^{ème} point qui précise le niveau minimum de formation formulé comme suit : « 6° avoir un niveau de formation minimum équivalent aux humanités complètes ».

- L'article 192

L'article 116 exige des candidats Présidents et Vice-Présidents des Conseils Communaux ainsi qu'aux Administrateurs Communaux d'avoir terminé au moins le cycle inférieur des humanités mais l'article 192 relatif aux conditions exigées au candidat Président de la République ne fixe pas un niveau de formation minimum alors qu'il occupe des fonctions beaucoup plus importantes que celles d'un Président, d'un Vice-Président du Conseil Communal ou d'un Administrateur Communal.

L'étude recommande un niveau minimum de formation pour le Président de la République équivalent à une licence.

L'article 192 devrait être amendé en y ajoutant un 7^{ème} point fixant un niveau de formation libellé comme suit : « 7° avoir un niveau de formation minimum équivalent à une licence ».

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système électoral actuel est l'émanation de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Les textes législatifs et réglementaires qui gouvernent les élections ont fait l'objet de controverses à l'époque de leur adoption et bon nombre de propositions avancées par certains acteurs notamment de la société civile n'ont pas été du tout tenues en compte dans leur confection.

A moins de deux ans seulement jusqu'aux élections de 2010, de nombreuses voix se sont déjà exprimées pour demander aux autorités concernées par la question de la préparation des élections d'entamer le processus de leur révision- parce que convaincues qu'ils contiennent des incohérences et des imprécisions- afin de pouvoir arriver aux élections de 2010 avec des textes débarrassés de ces handicaps en vue d'élections libres et apaisées. Cette étude veut répondre à cette préoccupation fondée des citoyens.

Ce rapport définitif comprend deux parties.

La première partie parle des systèmes électoraux, la deuxième fait l'évaluation du cadre légal et réglementaire régissant les élections au Burundi.

Dans la première partie, il a été largement exposé quelques considérations théoriques sur les systèmes électoraux notamment les définitions et les notions de base des systèmes électoraux pour mieux comprendre les typologies, les avantages et les inconvénients de chaque système électoral. Un accent a été mis sur l'importance et les critères guidant le choix d'un système électoral, les objectifs que tout système électoral doit atteindre normalement et sur les problèmes spécifiques liés au choix d'un système électoral dans les sociétés clivées ou sortant d'un conflit comme c'est le cas du Burundi.

La deuxième partie s'est appesantie sur l'évaluation du système électoral burundais en fonction d'une part de ses avantages et de ses inconvénients

par rapport à la réalisation des objectifs que les élections devraient atteindre au Burundi et, d'autre part, en fonction des incohérences des instruments constituant son cadre légal.

Au bout de cette analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi, il se dégage les conclusions et recommandations suivantes:

18. Des conclusions

De l'analyse du système électoral burundais en fonction des avantages et des inconvénients par rapport aux objectifs que doivent atteindre les élections au Burundi

Par rapport aux inconvénients entravant la réalisation des objectifs que les élections devraient atteindre au Burundi, les modes d'élection utilisés pour toutes les élections ont tous en commun les inconvénients suivants :

- Ils ne favorisent pas l'émergence de partis politiques nationaux représentatifs d'un large éventail de groupes sociaux ;
- Ils conduisent à l'élection d'un Parlement sans réels pouvoirs de contrôle sur l'Exécutif ;
- Les partis politiques minoritaires de la coalition gouvernementale sont obligés de renoncer totalement à leurs programmes de campagne pour s'aligner au programme du parti majoritaire de la coalition ;
- En favorisant la « transhumance » des élus d'un parti à un autre, ils fragilisent les partis politiques qui sont pourtant essentiels pour la construction d'une société pluraliste et déstabilisent les institutions démocratiquement élues;
- Ils n'assurent pas une représentation équitable de la femme au sein des institutions ;
- Ils n'offrent pas de garanties suffisantes aux concurrents impliqués dans les élections ;

- Ils n'offrent pas aux électeurs la possibilité de pouvoir exercer une pression sur les élus ;
- Ils ne prévoient pas d'autorité ou d'organe indépendant chargé de la gestion des partis politiques ;
- Le délai de la campagne électorale est trop court ;
- Les textes législatifs et réglementaires régissant les élections sont rédigées en français et par conséquent inaccessibles et incompréhensibles pour la grande majorité de la population qui est analphabète.

Plus spécifiquement, les constats suivants sont relevés:

- En autorisant le recours d'un électeur analphabète aux services d'un scribe pour voter, la loi électorale ouvre une possibilité de fraude massive et aux manipulations des électeurs lors des élections des conseillers de colline ou de quartier;
- Les listes bloquées utilisées pour les élections des conseillers communaux et des députés présentent de nombreux inconvénients : pas de réel choix pour l'électeur, une déconnexion des élus de leur électorat, une dilution des responsabilités ainsi qu'une représentation inéquitable des députés entre les communes d'une même province ;
- Le système électoral utilisé pour les conseillers communaux conduit à l'élection d'un conseil communal aux effectifs pléthoriques ;
- Le système électoral pour l'élection de l'Administrateur communal lui confère un statut ambigu et une légitimité qui contrastent avec sa double légitimité et par conséquent le rend vulnérable et instable ;
- Le mode électoral utilisé pour les élections des députés prive les burundais d'origine étrangère de leurs droits de se faire élire comme députés ;
- Au niveau de l'élection des Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, il n'y a pas de pluralité politique dans la composition du Bureau du Sénat ni de modalités

pratiques pour le respect de tous les équilibres aux présidences des Commissions permanentes ;

- Le mode électoral utilisé pour l'élection du Président de la République ne prévoit pas d'alternance ethnique à ce poste.

De l'analyse en fonction des incohérences ou des lacunes des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi

Les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi accusent des incohérences et des lacunes qu'il faut corriger en vue de l'améliorer.

En ce qui concerne la Constitution, l'étude a relevé des incohérences notamment au niveau des articles 5, 12, 13, 164 et 165.

S'agissant de la loi électorale, l'analyse fait état des incohérences entre certains articles de cette loi ou avec certaines dispositions de la Constitution. Il s'agit des articles : 12, alinéa 3, 15 et 55, 22 et 23, 25, 69, 96, 104, alinéa 2, 126, 128, 129, 133, alinéa 1^{er}, 137, 145, 147, alinéa 2, 148, 156, 157, 161, 2^{ème} tiret, 166, 173, 176 et 192.

Au niveau du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, les articles 19 et 20 ainsi que le point (a) de la section relative aux commissions permanentes accusent des incohérences.

L'analyse a relevé également des incohérences du Règlement Intérieur du Sénat au niveau des articles 18, 19, 22 et 33.

Des propositions pour atténuer les inconvénients du système électoral burundais et pour corriger les incohérences de son cadre légal

En vue d'atténuer les inconvénients du système électoral burundais et corriger les incohérences relevées au niveau de son cadre légal, l'étude avance des options nouvelles et des propositions d'amendements de certaines dispositions des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi.

Pour l'élection des conseillers de colline ou de quartier, l'étude propose de garder le même mode d'élection mais sans la possibilité de recours aux services d'un scribe pour un électeur analphabète.

L'analyse recommande de garder le système en y apportant les innovations suivantes :

- Le niveau de formation minimum équivalent au cycle inférieur des humanités ;
- Le Conseil communal composé de 15 Conseillers communaux dont 10 résidant de façon permanente dans la commune ;
- La parité hommes/ femmes au sein du Conseil communal.

Pour l'élection de l'Administrateur, du Président et du Vice-Président du Conseil communal, il est proposé de garder le système en y apportant les modifications suivantes :

- Le niveau de formation équivalente aux humanités générales ;
- La suppression du décret de nomination de l'Administrateur ;
- La parité des Administrateurs hommes/femmes au niveau national.

En ce qui concerne les élections des députés, il est recommandé de changer le mode de représentation proportionnelle par le système majoritaire uninominal à la majorité absolue à deux tours avec comme caractéristiques essentielles suivantes :

- La commune comme circonscription;
- Un député par commune ou deux députés au plus, en cas de cooptation ;
- Une Assemblée Nationale composée au plus de 40% de TUTSI, au plus 60% de HUTU ;
- La cooptation en cas de déséquilibre ethnique ou de genre ;
- La parité hommes/femmes ;

- La cooptation de 6 députés BATWA par la CENI après consultation des organisations représentatives des BATWA par la CENI après consultation des organisations représentatives des BATWA ;
- Le niveau minimum de formation équivalent aux humanités générales ;
- Les candidats députés présentés par les partis ou les indépendants ;
- Chaque liste comprend deux candidats d'ethnies différentes ;
- Les listes de chaque parti ou d'indépendants au niveau national doivent avoir respectivement 40% de TUTSI, 60% de HUTU et 50% de femmes comme tête de liste.

S'agissant des élections des sénateurs, il est recommandé de garder le système moyennant les précisions suivantes :

- La parité hommes/femmes ;
- Le niveau de formation minimum équivalent aux humanités générales ;
- Préciser les critères de cooptation des sénateurs BATWA

Enfin, il est proposé de garder le mode d'élection du Président de la République en apportant les corrections suivantes :

- Le niveau minimum de formation équivalent à une licence pour le candidat à l'élection présidentielle ;
- La restauration du poste de Premier Ministre issu du parti majoritaire à l'Assemblée Nationale et n'appartenant pas à la même ethnie que le Président de la République.

De la démarche pour réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi

- Toute démarche de révision ou d'amendement des textes régissant les élections au Burundi doit être inclusive en

impliquant tous les partenaires politiques mais aussi la société civile ;

- La sécurité sur toute l'étendue du territoire national doit être garantie avant et pendant les élections de 2010. Pour cela, la question des négociations avec le Palipehutu-FNL doit être vidée d'ici la fin de l'année 2008 et ses combattants intégrés dans les corps de défense et de sécurité nationaux. Il s'agit de la question la plus importante et qui nécessite une solution urgente ;
- Les acteurs politiques doivent se convenir avant toute révision sur certaines questions fondamentales qui sont, soit controversées, ou affectent les objectifs poursuivis par les objectifs que devraient atteindre les élections au Burundi ;
- Certains principes consacrés aussi bien par l'Accord d'Arusha que par la Constitution notamment la question des équilibres, la durée du mandat du Président de la République, le quorum exigé par l'article 300 de la Constitution³² pour l'adoption du projet ou de la proposition d'amendement de la Constitution par le Parlement, etc. ne sauraient être touchés en profondeur et surtout de façon unilatérale sans remettre en cause les fondements mêmes sur lesquels repose la solution au conflit burundais.

19. Des recommandations

a) A tous les acteurs politiques et particulièrement au législateur

1. De privilégier une démarche inclusive dans le processus de révision du cadre légal et réglementaire régissant les élections au Burundi, en

³² L'article 300 est libellé comme suit : « Le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adopté à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée Nationale et des deux tiers des membres du Sénat ».

évitant, autant que possible, une démarche solitaire ou le diktat d'un groupe quelconque, fût-ce majoritaire à l'Assemblée Nationale ;

2. De penser à trouver d'abord un consensus sur les questions importantes suivantes :
 - L'alternance ethnique au sommet de l'Etat ;
 - La question du maintien des équilibres ethniques et de genre actuels ;
 - Le retour au poste de Premier Ministre ou le maintien de deux Vice-Présidences ;
 - Le maintien ou non de la liste bloquée aux élections législatives et le choix de la circonscription électorale pour les mêmes élections ;
 - La question de la « transhumance » des députés élus sur une liste d'un parti vers un autre parti au cours d'une même législature ;
 - Le statut de l'Administrateur Communal ;
 - Les missions et le choix des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante ;
 - Le financement des partis politiques ;
 - L'organe indépendant de régulation des activités des partis politiques, etc.

b) Au Gouvernement, à la médiation, au PALIPEHUTU-FNL et à la communauté internationale

3. De faire tout ce qui est possible pour que le processus de mise en application de l'Accord de cessez-le-feu définitif soit terminé et que les éléments armés de ce mouvement soient incorporés dans les corps de défense et de sécurité avant la fin de l'année 2008 pour que les élections de 2010 se déroulent en toute sécurité.

c) Au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale

4. De tout faire pour que le processus de révision de ces textes soit enclenché au plus tard au courant du premier trimestre de l'année 2009 afin qu'à la fin de l'année, tout le cadre légal soit déjà mis en place ;
5. De mettre en place une équipe technique de professionnels neutres chargée de faire des propositions pour corriger les incohérences et les imprécisions de tous les textes régissant les élections mais aussi de combler les éventuelles lacunes qui vont servir de base de réflexion entre tous les partenaires avant la fin de l'année 2008;
6. De créer un cadre de concertation fonctionnel chargé de discuter les propositions faites par l'équipe technique au début de l'année 2009 ;
7. De combler les lacunes du cadre légal en promulguant une loi sur le financement des partis politiques, une loi créant un tribunal électoral ainsi qu'une loi instituant un organe indépendant chargé de la régulation et du contrôle des partis politiques ;
8. De veiller à prévenir les campagnes électorales précoces notamment celles qui seraient menées par des autorités politiques sous le couvert des activités gouvernementales;
9. D'assurer la sécurité des citoyens pour que les élections se passent sans violences ni intimidations ;
10. De protéger les biens et les moyens de l'Etat afin qu'ils ne soient pas utilisés à des fins de propagande des partis politiques ;
11. De proscrire les réunions et assemblées des partis sur les lieux de travail de l'Administration publique et parapublique.

d) A la société civile

12. De faire un large plaidoyer pour que les résultats de cette étude et d'autres visant à améliorer les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi soient connus du grand public et contribuent au déclenchement du processus de révision ;
13. D'exiger d'être associée au processus de révision de ces textes ;
14. D'éduquer la population pour comprendre l'intérêt de réviser ces textes.

e) A la Communauté internationale

15. D'appuyer le Gouvernement en lui accordant les moyens financiers et techniques nécessaires ;
16. De mettre la pression sur le Gouvernement et sur le PALIPEHUTU-FNL pour terminer sans tarder la mise en application de l'accord de cessez-le-feu ;
17. De suivre de près le processus de révision des textes législatifs et réglementaires régissant les élections ainsi que tout le processus électoral.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages

- Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967
- Blais, André. «The Debate over Electoral Systems». *International Political Science Review*, vol. 12, n° 3, 1991, p. 239 à 260.
- Blais, André et Elizabeth Gidengil. *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*. Vol. 17 de la collection d'études. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, 1991.
- Freedom House Survey Team. *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 1991-1992*. New York, Freedom House, 1992.
- Irvine, William P. *Does Canada Need a New Electoral System?* Kingston (Ontario), Institute of Intergovernmental Affairs, Université Queen's, 1979.
- Jackson, Robert et Doreen. *Politics in Canada*. 2^e édition. Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1990.
- Lakeman, Enid. *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*. Londres, Faber and Faber, 1974.
- Leonard, Dick et Richard Natkiel. *World Atlas of Elections: Voting Patterns in 39 Democracies*. Londres, The Economist Publications, 1986.
- Mackie, Thomas T. et Richard Rose. *The International Almanac of Electoral History*. 3^e édition. Londres, Macmillan, 1991.
- Union interparlementaire. *Parliaments of the World*. Vol. I. 2^e édition. New York, Facts on Files Publications, 1986.
- LIJPHART, A., "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, 1997
- VANDEGINSTE, S., «Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi», in REYNTJENS, F. et MARYSSE, S. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*.

- LIJPHART, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984

2. Etudes

- Nimubona J., « *Analyse critique des projets de code électoral et de constitution* », travail réalisé pour le compte de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Novembre 2004,
- Mbonabuca T., « Code de conduite des partis politiques en période électorale », Bujumbura, juin 2008
- ICG, « *Burundi : Ni guerre ni paix* », Bruxelles, 2000

3. Textes législatifs et réglementaires

- Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2000.
- République du Burundi, Constitution de la République, Bujumbura, 18 mars 2005.
- République du Burundi, Loi n° 1/015 portant Code Electoral, Bujumbura, 20 avril 2005.
- République du Burundi, Loi n° 1/016 portant organisation de l'administration communale, Bujumbura, 20 avril 2005.
- République du Burundi : Loi n° 1/006 du 26 juin portant organisation et fonctionnement des partis politiques, Bujumbura, 26 juin 2003.
- République du Burundi, Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, Bujumbura, 9 juillet 2008.
- République du Burundi, Règlement Intérieur du Sénat, Bujumbura, 27 mars 2007.
- République du Burundi, Le Code de conduite des partis politiques, des media et de l'Administration, Bujumbura, février 2005.

ANNEXE

TERMES DE REFERENCES

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

1. Contexte et justification.

A la veille des élections de 2005, la population burundaise a eu l'opportunité de s'exprimer sur les textes législatifs et réglementaires en préparation qu'on devait utiliser au moment de la période électorale. Les partis politiques agréés, les organisations de la société civile, les membres des corps de défense et de sécurité, et toutes les couches de la population ont été conviés à la réflexion et ont donné des contributions susceptibles d'enrichir les projets de textes qui leur ont été présentés. Il s'agissait essentiellement du projet de Constitution post-transition et du Code électoral.

Malheureusement, à cause de la spéculation de certains partis politiques et de certains politiciens, certaines contributions pertinentes faites par la population et surtout des organisations de la société civile n'ont pas été prises en compte. Aujourd'hui, près de trois ans après la mise en application de ces textes, la population et même certains leaders des partis politiques commencent à exprimer le vœux de voir certaines dispositions des textes régissant les élections changées et/ou modifiées. Ceci est d'autant plus vrai qu'une polémique vient d'éclater au sein de la population burundaise au sujet de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, qui a coûté le départ de vingt-deux Députés qui avaient quitté les rangs du CNDD-FDD.

De plus, on constate qu'il y a des passages de la Constitution et du Code électoral qui ne sont pas claires et qui prêtent à confusion au moment de l'application. Cette situation a été à l'origine du non remplacement de deux Sénateurs de Mwaro et de Rutana. On se souviendra également à ce niveau, que le code électoral ne précise pas le mode de remplacement d'un Parlementaire coopté en cas d'empêchement ou de déchéance.

Par ailleurs, des débats ne cessent d'être enregistrés au sujet de la liste bloquée, du niveau de formation que l'on peut exiger pour les candidats

Parlementaires, de la prise en compte de la question genre dans la confection des listes électorales etc.

Etant donné que le Burundi chemine vers de nouvelles échéances électorales déjà annoncées pour 2010, il s'avère nécessaire de revisiter ces textes en vue de faire des propositions d'amendements susceptibles d'améliorer la situation.

C'est dans ce cadre que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale voudrait initier une analyse critique des textes législatifs et réglementaires des textes régissant les élections au Burundi afin d'aider le pouvoir politique à lancer un débat y relatif au sein de la population avec un document de travail. Ce débat pourra contribuer également à l'éducation civique populaire combien nécessaire dans cette période qui précède les élections. L'analyse portera sur les textes législatifs et réglementaires régissant les élections, en l'occurrence la constitution, le code électoral, la loi sur les partis politiques et les règlements d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

2. Objectifs.

a) Objectif global

L'objectif global de cette analyse est de contribuer à l'édification d'un Etat de droit, démocratique, réconcilié et stable.

b) Objectifs spécifiques:

- Identifier des lacunes et incohérences se trouvant dans la constitution, le code électoral, la loi sur les partis politiques et les règlements d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Faire des propositions concrètes visant l'amélioration de la constitution, du code électoral, de la loi sur les partis politiques et des règlements d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Rédiger des amendements à soumettre à l'autorité compétente pour une révision éventuelle de ces textes.

3. Résultats attendus.

- Un rapport d'analyse portant sur la constitution, le code électoral, la loi sur les partis politiques et les règlements d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Un document de plaidoyer contenant des amendements à transmettre à l'autorité compétente pour une révision éventuelle de ces textes.

4. Mandat du consultant.

Le Consultant a pour mandat de mener analyse critique des textes législatifs et réglementaires des textes régissant les élections au Burundi.

Pour ce faire, il devra :

- proposer un calendrier et un plan de travail et de présentation des rapports d'étapes ;
- proposer une méthodologie de travail et de collecte des données;
- présenter les rapports d'étape et discuter avec le comité de pilotage de l'O.A.G.;
- faire une présentation publique du rapport provisoire en séance de validation ;
- intégrer les suggestions issues de la séance de validation de l'étude dans le rapport final ;
- remettre deux documents durs et une copie électronique du rapport final à l'OAG.

5. Profil du Consultant

Le candidat doit justifier (1) d'une formation universitaire de niveau licence au minimum en droit ou dans un domaine apparenté, (2) avoir une expérience professionnelle d'au moins cinq ans, (3) avoir une expérience dans le domaine de la recherche en sciences sociales et/ou en sciences politiques, (4) et avoir une expérience pertinente en matière d'analyse et de rédaction des textes législatifs régissant les élections.

6. Durée de l'étude

La durée de l'étude est de 30 jours calendrier à dater du jour de la signature du contrat. Toutefois le consultant peut proposer un délai plus court.

7. Présentation de l'offre.

La lettre de candidature sera accompagnée d'une lettre de motivation et d'un curriculum vitae ainsi que de tout autre document pouvant faciliter la décision de recrutement.

a) L'offre technique devra comprendre une note de compréhension des termes de référence, la méthodologie de travail, un chronogramme et la structure provisoire du document.

b) L'offre financière devra comprendre les coûts détaillés des actions à mener et des taux de rémunération du personnel.

Les offres techniques et financières seront présentées séparément. L'offre financière ne sera ouverte que si l'offre technique est jugée satisfaisante (75%).

8. Propriété du travail.

L'étude publiée sera la propriété de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale dès le dépôt du rapport définitif. Tous les droits d'auteur, de reproduction et d'exploitation sont exclusivement réservés à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Fait à Bujumbura, le/7/2008

Pour l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), asbl

Onesphore NDUWAYO

Président