

Quelles solutions institutionnelles pour le Burundi au sortir de la crise ?

(Gérard Niyungeko)

**Présentation à l'Université Libre de Bruxelles
Cycle de Conférences sur le fédéralisme comparé
Centre d'études canadiennes
Centre de droit public**

17 février 2004

1. Depuis 1993, le Burundi vit la crise la plus sanglante et la plus longue de son histoire, une crise qui découle d'un conflit politique entre les deux principales composantes ethniques du pays : les Hutu et les Tutsi. C'est dans le cadre d'une tentative de solution de cette crise qu'un processus de paix a été engagé, à partir de 1998, sous la médiation successive de Julius Nyerere, ancien président de la Tanzanie et de Nelson Mandela, ancien président de l'Afrique du Sud.

Ce processus a abouti à la conclusion d'un accord de paix entre les divers partis politiques, signé le 28 août 2000 à Arusha (Tanzanie), mais qui n'était pas accompagné d'une cessation des hostilités. Il a ultérieurement conduit à une série d'accords complémentaires de cessez-le-feu entre le Gouvernement et les différents groupes rebelles, qui adhéraient en même temps à l'accord d'Arusha précité (à l'exception d'un groupe rebelle qui refuse toujours d'intégrer le processus).

C'est cet accord de paix qui, dans son Protocole II, pose les piliers d'un nouveau système institutionnel, à la fois pour une courte période de transition de trois ans, et pour la période post-transition.

L'objet du présent exposé est d'examiner les éléments fondamentaux de ce nouveau système, tels qu'ils résultent de l'accord d'Arusha et de l'avant-projet de Constitution post-transition aujourd'hui en discussion au Burundi.

I. Le principe fondateur du nouveau système institutionnel : le partage du pouvoir de l'Etat entre les principales composantes ethniques du pays

2. Il faut dire au préalable que les parties aux négociations d'Arusha, ont, après de longues discussions, reconnu ensemble que la nature du conflit burundais était à la fois politique et ethnique (Protocole I, art 4).

Il n'est par conséquent pas étonnant que les solutions préconisées, notamment sur le plan du régime politique et des institutions, comportent une dimension ethnique, ou en tout cas une prise en compte de l'ethnicité.

A la lecture des textes fondamentaux évoqués plus haut, on constate en particulier que par rapport aux systèmes constitutionnels antérieurs à la crise de 1993, le principe fondateur du nouveau système est celui du partage du pouvoir de l'Etat entre les principales composantes ethniques de la société burundaise. Ainsi le Protocole I, art 5.2 préconise-t-il « ... une nouvelle organisation des institutions de l'Etat afin qu'elles soient à même d'intégrer et de rassurer toutes les composantes de la société burundaise » (voir encore, Protocole I, art 5.4 ; 5.6 ; 7.1 ; 7.3 ; Protocole II, art 1.4 ; Protocole III, art 1.3 c) ; Protocole IV, art 4 f) ; Avant-projet de la Constitution post-transition, préambule, dernier considérant).

Il ressort de l'ensemble des dispositions pertinentes que le système de gouvernement à mettre en place est un système de participation et de représentation de toutes les composantes ethniques dans les institutions de l'Etat.

Comme on va le voir, c'est ce principe de partage du pouvoir entre les groupes ethniques et de leur représentation qui devrait donner la forme aux institutions de l'Etat.

II. Les expressions institutionnelles du principe du partage du pouvoir

3. Le principe du partage du pouvoir de l'Etat implique que le système politique assure donc la représentation des différentes composantes ethniques dans les institutions.

Tel est en effet le cas pour ce qui concerne le nouveau système institutionnel burundais, qu'il s'agisse du Législatif, de l'Exécutif, du Judiciaire, de l'Administration

centrale, des Forces de défense et de sécurité, ou de l'Administration locale. Il n'en va d'ailleurs pas différemment des partis politiques en tant que pourvoyeurs des institutions politiques de l'Etat en personnel.

4. S'agissant des *partis politiques*, ils doivent dans leur composition, assurer la représentation de tous les groupes ethniques, et les partis fondés sur l'exclusivité ethnique ne peuvent être agréés. Selon l'article 14.5 du Protocole II par exemple : «... aucun parti ne sera enregistré s'il est créé sur la base de l'exclusivité ethnique... » (voir encore : Protocole I, art 7.3 ; Protocole II, art 4.4 ; Avant-projet de la Constitution post-transition, art 63 et 67).

5. En ce qui concerne l'*Exécutif*, l'accord d'Arusha préconise d'abord une présidence de la République pluri-ethnique, comportant un Président de la République et deux Vice-Présidents appartenant à des groupes ethniques et des partis politiques différents (Protocole II, art 7.4 ; voir encore : Protocole II, art 15.12 ; Appendice à l'accord d'Arusha, p. 161 (point 6) et p. 170 (art 7.4), Avant-projet de la Constitution post-transition, art 104 al. 2, 106 et 110).

L'accord d'Arusha pose ensuite le principe d'un gouvernement d'union nationale : « [les partis politiques] ont droit à un pourcentage arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée Nationale... » (Protocole II, art 7.6. ; voir encore : Protocole II, art 15.13 et 15.15). L'avant-projet de Constitution post-transition, article 113 précise que le Gouvernement « prend ses décisions et fonctionne de manière générale conformément à l'esprit d'un Gouvernement d'Union Nationale » (voir encore, art 72 de cet avant-projet de Constitution).

6. Pour ce qui est du *Législatif*, plusieurs éléments expriment explicitement ou implicitement l'idée d'un partage du pouvoir entre les groupes ethniques.

Tout d'abord, l'institution nouvelle d'un parlement bicaméral répond au besoin d'établir une deuxième chambre (le Sénat) dans laquelle les deux principales communautés ethniques sont représentées sur une base paritaire (Protocole II, art 6.1).

Ensuite, il est prévu la possibilité, dans certains cas exceptionnels, d'une désignation nominative d'un certain nombre de membres de l'Assemblée Nationale, afin manifestement de rétablir des équilibres politiques et ethniques que le seul procédé électif n'aurait pas pu

assurer (Protocole II, art 20.7 ; Appendice à l'accord d'Arusha, p. 160 ; Avant-projet de Constitution, art. 145).

Par ailleurs, en vue d'aboutir à une composition multiethnique de l'Assemblée nationale, l'article 151 de l'avant-projet de Constitution post-transition prévoit que « les élections se déroulent suivant le scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle constituée dans le respect des équilibres ethniques et de genre de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur cinq soit une femme » (Voir aussi Protocole II art 20.8. Pour la composition multiethnique du Bureau de l'Assemblée nationale, voy. Protocole II, art. 15.8 b; Avant-projet de la Constitution post-transition, article 154).

En outre, le nouveau système repose sur l'équilibre ethnique au sein du Sénat. Selon l'art 6.14 du Protocole II : « ... le Sénat est composé de 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 » (Voir aussi Protocole II, art 15.3 et Appendice à l'accord d'Arusha, p. 160-161 ; Avant-projet de la Constitution post-transition, art 163 et 167). Le Sénat est lui-même chargé notamment de veiller au respect des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ou l'équilibre dans la composition d'éléments quelconques de la fonction publique ou des corps de défense et de sécurité, et à ce que les Conseils municipaux reflètent d'une manière générale la diversité ethnique de l'électorat (Protocole II, art 6.16 c) et 6.18. ; voir aussi : Avant-projet de Constitution, art 171).

Enfin, on peut signaler l'adoption dans le nouveau système, de modes de délibération à des majorités assez fortes qui sont supposés permettre le jeu des minorités de blocage, y compris sur le plan ethnique. Ainsi le mode de délibération ordinaire des chambres du Parlement est la majorité des deux tiers des membres présents (le quorum étant également des deux tiers). (Avant-projet de la Constitution, art. 158 et 170). Quant à la révision de la Constitution, elle n'est possible qu'à la majorité des quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat (sous réserve d'un recours possible au référendum).

7. S'agissant du *Pouvoir judiciaire*, plusieurs dispositions de l'Accord d'Arusha préconisent la promotion de l'équilibre ethnique dans le secteur judiciaire, et le redressement

conséquent des déséquilibres ethniques (Protocole II, art 17.2 a), art 17.2 b), art 9 ; Protocole I, art 7.18 b. ; voir encore : Avant-projet de la Constitution post-transition, articles 192, 201).

8. Il en va de même au sein de l'*administration centrale*, c'est-à-dire au sein de la fonction publique (Protocole I, art 7.7 ; Protocole II, art 10.4, 10.6, 15.16, 17.11 ; Avant-projet de la Constitution post-transition, art 122).

9. En ce qui concerne les *corps de défense et de sécurité*, le Protocole II, art 11 d) pose le principe de la composition ethnique paritaire : « Pendant une période à déterminer par le Sénat, la force de défense nationale ne compte pas plus de 50% de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'Etat » (voir encore : Protocole I, art 7.17 ; Protocole II, art 15.15 b) ; Protocole III, art 3 c, 8 et 10 ; art 11 ; art 13.4 ; art 14.1 g) ; art 14.2 e) ; art 16 ; Avant-projet de la Constitution de transition, art. 112, 223, 229, 234 al 2, 236).

10. Enfin, au sujet de l'*administration locale*, le Protocole II, art 20.13 d) prévoit qu'«[a]ucune des principales composantes ethniques n'est représentée à plus de 67% des Administrateurs communaux au niveau national » et que « [l]e Sénat assurera le respect de ce principe » (voir encore : Avant-projet de la Constitution post-transition, art 241 et 242 al 2).

III . Les questions que soulève la mise en oeuvre du principe de partage du pouvoir

A. Impact sur la conception traditionnelle de l'unité nationale

11. L'introduction de l'ethnicité comme variable politique pertinente apparaît certainement comme un recul de la citoyenneté nationale. Elle comporte en outre le risque de faire le lit de l'ethnisme pour longtemps.

Mais la reconnaissance de l'ethnicité s'est imposée aux yeux des Burundais comme un mal nécessaire pour sortir de la crise et stabiliser la société.

Les nouveaux concepts-clés sont donc la « cohabitation pacifique des ethnies » ou encore l'«unité dans la diversité ».

Cette révision déchirante de la conception traditionnelle de l'unité nationale explique en partie que les Burundais hésitent, comme on va le voir, à aller jusqu'au bout de la logique du partage ethnique du pouvoir, et de la nécessaire représentation des communautés ethniques que cela implique.

B. Le niveau de la représentation ethnique

12. L'autre question que pose la mise en œuvre du principe du partage ethnique du pouvoir est celle du niveau de la représentation des groupes ethniques. Quelle est en particulier la hauteur idoine de la représentation des communautés ethniques ? Faut-il assurer une représentation globalement équitable ou une représentation arithmétique précise ?

Dans le cas du Burundi, on l'a vu, les niveaux de représentation, généralement arithmétique, sont variables : la parité pour le Sénat et les corps de défense et de sécurité, 60% et 40% pour le Gouvernement, 67% et 33% pour les institutions locales, deux tiers et un tiers pour la Présidence de la République et les listes électorales en vue de la désignation de l'Assemblée nationale, etc.

Toute la question est de savoir si les niveaux de représentation tels qu'ils sont établis permettent de garantir une représentation significative de toutes les composantes ethniques. C'est là un des enjeux du débat en cours au Burundi dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Le principe du partage ethnique du pouvoir risque d'être un vain mot si des mécanismes de nature à garantir une représentation significative de toutes les communautés ethniques ne sont pas mis en place.

C. Le type de représentation

13. On peut concevoir au moins deux formes de représentation des composantes ethniques : une approche de représentation unitariste (que l'on pourrait qualifier d'«agrégative ») et une approche de représentation séparée.

14. L'approche de représentation unitariste consiste à assurer la représentation des communautés ethniques dans l'unité, en les mettant ensemble. C'est cette approche qui ressort du système tel qu'on l'a décrit globalement. Elle se manifeste particulièrement dans l'exigence de partis politiques multiethniques, et dans le système de listes bloquées pluriethniques pour l'élection de l'Assemblée nationale.

Cette approche s'explique au moins par deux raisons : la crainte d'une révision de la conception traditionnelle de l'unité nationale transcendant les appartenances ethniques d'une part, et la tentation pour tout groupe ethnique politiquement dominant de favoriser une approche unitaire, pouvant servir de couverture à un système de domination réelle de ce groupe sur l'autre.

Cette approche présente deux dangers. D'un côté, elle n'assure pas nécessairement une représentation authentique des communautés concernées. De l'autre, elle peut ne pas aboutir à un partage réel du pouvoir, et cacher une domination effective d'un groupe sur l'autre.

15. L'approche de représentation séparée consiste à accepter que chaque communauté s'organise, entre autres, pour désigner séparément et de manière autonome ses propres représentants dans les diverses institutions de l'Etat.

Cette approche est préconisée par certaines formations politiques qui mettent en avant les concepts de « deux peuples, une nation », de « démocratie des communautés », ou qui prônent des négociations directes entre les représentants authentiques des deux principales communautés ethniques du pays.

Une telle approche se heurte à l'opposition des partisans de l'approche unitariste.

Si cette approche fait peur pour les raisons relevées plus haut, elle offre en revanche l'avantage de la clarté et de l'authenticité de la représentation, et donc d'un potentiel plus important de pacification communautaire.

D. Le mode de désignation des gouvernants

16. Le mode de désignation des gouvernants variera naturellement suivant l'approche de représentation adoptée.

Dans l'approche unitariste, le système de liste bloquée multiethnique par exemple s'imposera de toute évidence.

Dans l'approche de représentation séparée, chaque communauté élirait au suffrage universel direct et sur une base pluraliste, ses représentants dans les diverses institutions de l'Etat. Par ailleurs, la fonction de président de la République (qui est une fonction-clef dans le système) serait exercée alternativement par un représentant de chaque communauté.

On comprend dès lors pourquoi le système électoral est aujourd'hui au cœur d'un débat difficile, la question n'ayant d'ailleurs pas été tranchée par l'accord d'Arusha. Et dans le fond, il ne s'agit pas d'une question technique, mais bien d'une question politique, le système électoral étant en réalité la clef du pouvoir politique.

E. L'impact sur la structure de l'Etat

17. Le principe du partage du pouvoir politique entre les groupes ethniques aura-t-il un impact sur la structure unitaire de l'Etat burundais ? Autrement dit, peut-il conduire à une fédéralisation de l'Etat ?

On peut affirmer d'une part que le fédéralisme territorial est exclu, et d'autre part que l'évolution vers un fédéralisme communautaire et donc personnel, dépendra de l'approche de représentation des composantes ethniques qui aura été retenue.

18. Le fédéralisme territorial est exclu au Burundi parce que rien ne plaide en faveur de ce type de structure de l'Etat. Tout d'abord, l'occupation du sol et l'habitat traditionnellement mélangé (hétérogène) font qu'il n'y a pas de hutuland ou de tutsiland. Même les actes de génocide contre les Tutsi depuis 1993 et les actes de purification ethnique dans plusieurs régions du pays n'ont pas changé la donne. Ensuite, il n'existe aucune référence traditionnelle à ce type de structure étatique. Enfin, il n'y a aucune demande politique à cet égard.

19. Quant au fédéralisme communautaire, il ne pourrait se concevoir, (si toutes les autres conditions sont réunies par ailleurs) que si l'on adoptait l'approche d'une représentation séparée des communautés ethniques dans les institutions de l'Etat.

En revanche, si l'approche unitariste est maintenue, la structure unitaire de l'Etat n'en sera certainement pas affectée.

*

* *

20. Les solutions institutionnelles pour le Burundi au sortir de la crise, ébauchées dans l'accord d'Arusha du 28 août 2000, demeurent donc suspendues à la mise en oeuvre effective du principe de partage du pouvoir politique entre les communautés ethniques, et au choix de la forme de la représentation des intérêts légitimes de ces communautés.
