

Burundi : Recommandations de l'OAG sur l'organisation des élections

rib News, 23/04/2013 Analyse des textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi. L'objectif principal est la stabilisation politique et le renforcement de la démocratie participative et intégrative. Bujumbura, avril 2013. Résumé exécutif. Eu regard la situation particulière du Burundi, en tant que pays sortant progressivement d'un conflit civil long et violent, l'importance du débat sur les textes régissant les élections tient essentiellement au fait de l'existence de deux défis à savoir : la consolidation de la paix et la stabilisation politique, l'approfondissement de la balbutiante expérience d'une démocratie intégrative et l'établissement d'un Etat de droit. Pour que ces objectifs soient réalisables, il faut éviter que des contentieux électoraux ne puissent remettre tout en cause.

Au regard des fondements d'une élection démocratique et de l'expérience récente du Burundi en matière électorale, on peut remarquer que ces contentieux relèvent certainement du cadre institutionnel et légal, mais également des enjeux politiques de la compétition. Des mécanismes institutionnels et politiques de la résolution de ces contentieux ont été expérimentés mais méritent un approfondissement pour rester efficaces, tandis que d'autres sont à entreprendre. Si effectivement, les élections ont cette fonction sociale d'intégration et de stabilisation du système politique, elles ont d'autres fonctions générales qui concourent toutes à l'amélioration du climat et à l'approfondissement de la démocratie. En effet, elles ont une fonction démocratique dans la mesure où elles permettent une intégration sociale et politique des individus et des groupes sociaux ou sociopolitiques. Elles deviennent un instrument de résolution pacifique des conflits dans la mesure où elles permettent de sanctionner ou condamner les dirigeants par voie symbolique du dépôt d'un bulletin dans une urne au lieu de recourir à la violence physique. Ce faisant, les élections deviennent un instrument de résolution des conflits et de stabilisation des systèmes politiques. Beaucoup de politologues comme l'Américain Martin Seymour Lipset pensent que l'alternance au pouvoir par les élections permet d'éviter les crises dans la mesure où non seulement les populations renouvellent leurs dirigeants mais aussi choisissent de nouveaux programmes de gouvernement[1]. Quant au Français Roger-Gérard Schwartzberg, il pose le choix direct des dirigeants comme première loi de la stabilisation des systèmes politiques car à travers ce choix se noue un contrat de confiance entre dirigeants et dirigés[2]. L'alternance au pouvoir permet d'éviter le vieillissement des élites et la lassitude progressive des gouvernés face aux réponses conservatrices des dirigeants. La concurrence devient ainsi intéressante car en rendant possible le vote-sanction, elle permet le changement de comportement des dirigeants. Elle légitime ainsi la sanction démocratique et chasse la préférence pour la compétition basée sur le recours à la force ou la violence. D'autre part, les élections deviennent antidémocratiques et source de conflits et d'instabilité politique à partir du moment où elles viennent amplifier les clivages existants ou participent de l'exclusion d'un ou de groupes, dirigeant vers un régime monarchique. Dans ce cas, elles perdent leur fonction intégrative des groupes sociaux ou politiques et alimentent la confrontation violente entre ces derniers. Cela est d'autant plus possible que les sociétés politiques sont fortement clivées et surtout connaissent un clivage unique superposé comme le clivage de domination ethnopolitique qui a été à l'origine de « conflits de succession » (survenus lors des élections législatives) au Rwanda et au Burundi. Ensuite, les élections sont un instrument de représentation de la population dans ce sens que celle-ci délègue ses pouvoirs à des représentants qui doivent lui rendre compte. A travers ce mécanisme les élections deviennent un instrument de responsabilisation des dirigeants. Ce dernier instrument ne pourrait cependant être efficace que si les élections sont un instrument de socialisation politique ou d'apprentissage de la politique c'est-à-dire qu'elles organisent entre dirigeants et dirigés des cadres de communication entre gouvernants et gouvernés. Cependant, toutes ces fonctions ne peuvent être assurées que si les élections se sont déroulées sous des conditions fondamentales telles que les conditions de liberté, de sincérité, de transparence et l'existence d'institutions administratives neutres et judiciaires indépendantes ainsi que des organes indépendants et responsables de gestion des élections (CENI) et des organismes indépendants d'observation. En amont de tout cet environnement institutionnel, il faut insister sur la condition de l'existence d'un cadre légal et réglementaire garantissant le déroulement régulier des élections et la gestion efficace des contentieux électoraux éventuels. Ce cadre a été élaboré dans un contexte historique et politique aux enjeux institutionnels et stratégiques des acteurs précités. Cette analyse qui focalise sa grande attention sur ces deux derniers aspects relève que les textes législatifs et réglementaires régissant les élections au Burundi accusent des lacunes, des imperfections et des incohérences qu'il faut absolument corriger si on veut que les élections de 2015 soient un facteur de consolidation de la paix et d'approfondissement de la démocratie. En effet, il faut d'abord adapter la législation au contexte actuel qui s'éloigne de plus en plus de celui d'Arusha. Sur le plan politique, la nouvelle demande forte est moins l'intégration des ethnies qu'elle l'est des forces politiques. Les modes de scrutin et la répartition des pouvoirs sont à repenser à cette aune. Ensuite, il y a des contradictions entre les contenus des textes fondamentaux tels que la Constitution et d'autres textes d'application à commencer par le Code électoral. Les grandes lacunes soulevées concernent notamment le respect à travers les textes d'application des droits et libertés civils et politiques ; l'indépendance de la magistrature ou l'inexistence de juridictions spécialisées pour garantir une bonne gestion du contentieux électoral ; les mandats de l'Administrateur et du Conseil communal ; le problème du droit d'ester en justice pour les partis politiques ou les coalitions ; la question du double degré de juridiction ; etc. L'autre texte fondamental pour les élections à savoir le Code électoral pose des problèmes de son application en particulier en ce qui concerne les procédures d'identification des électeurs, l'utilisation des enveloppes, les urnes, les mécanismes de cooptation, la gestion des procès-verbaux, les pouvoirs différenciés accordés aux CEPI et CECI (qualité d'OPJ), l'absence de sanctions administratives, etc. En complément aux forces que le cadre légal présente, toutes ces lacunes et bien d'autres se posent au niveau de la Loi communale, de la Loi sur les partis politiques, de la Loi portant statut de l'opposition politique au Burundi, des Décrets portant création et organisation de la CENI ont été relevés au niveau du chapitre III. Des propositions ont ensuite été formulées au chapitre 4 afin d'améliorer le cadre légal et réglementaire régissant les élections. Parmi les grandes propositions, il y a la grande affirmation et la protection des droits civils et politiques ; l'organisation des élections basée sur les principes de liberté, de sincérité, de transparence

mise en place d'un bulletin unique ; le regroupement des scrutins ; la mise en place de mécanismes efficaces de gestion des élections à travers une CENI plus politiquement indépendante ; une mise en place de mécanismes plus efficaces à travers une juridiction spécialisée, des Comités consultatifs et des mandataires permanents et leur prise en charge ; l'introduction de nouveaux modes de scrutin dont le suffrage universel direct en ce qui concerne l'Administrateur communal ; etc. En conclusion, au chapitre 5, l'analyse vient rappeler que les élections ne se réduisent pas à une simple opération technique mais elles participent à la structuration du fonctionnement du système politique. C'est dans cette perspective que des principes directeurs et des recommandations générales et particulières sont adressés à tous les intervenants. Au niveau des recommandations générales, l'analyse rappelle que les élections au Burundi devraient les objectifs suivants : la consolidation des acquis fondamentaux de dialogue permanent et de consolidation de la paix ; le renforcement de la stabilisation politique en approfondissant la démocratisation participative et intégrative ; la clarification de la nature du régime en donnant la force aux institutions civiles et en les responsabilisant devant le Parlement et la Nation ; la promotion d'une citoyenneté libre des pressions communautaristes (ethnies, régions, religions) et respectueuse des institutions et des lois ; la transformation des partis en des partis nationalistes et démocratiques ; la marginalisation de la magie populiste en tenant en compte les contextes et les limites structurelles du pays ; la considération des incertitudes institutionnelles et politiques post-électorales. Quant aux recommandations particulières, elles sont en rapport avec les propositions d'amélioration du cadre légal et réglementaire. Elles sont adressées aux principaux intervenants en matière électorale, chacun en ce qui le concerne pour la mise en œuvre des matières transversales ou spécifiques. [1] Lipset Martin Seymour dans Political Man. The social bases of politics (Baltimore, John Hopkins, 1959) et L'Homme et la politique, Paris, Seuil, 1963 [2] Schwartzberg Roger-Gérard., Sociologie politique, Paris, Montchrestien, 1977 Lire l'intégralité du Rapport