
Rapport de la mission exploratoire du 13 au 18 mai 1993 en vue des élections présidentielle et législatives des 1^{er} et 29 juin 1993

I. DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission s'est déroulée du 13 au 18 Mai.

MM. Deshaies (Canada) et Simonnet (France) sont arrivés le 13 au matin à Bujumbura.

Ils ont dû contacter progressivement les personnes qui pouvaient être utiles au bon déroulement de la mission, en l'absence d'indications données par les autorités ou par les associations, ce qui a pris quelques heures de recherche.

Une rencontre avec la mission Française de coopération leur a toutefois permis de mieux identifier les bons interlocuteurs.

C'est ainsi que dès le 13 dans l'après midi, ils ont pu commencer leur série d'entretiens (voir annexe 1).

De son côté Mr N'Goran (Côte d'Ivoire) bloqué à Nairobi n'a pu rejoindre Bujumbura que le vendredi soir.

Les 15 et 16 mai, MM. Deshaies et Simonnet se sont rendus dans le pays afin de vérifier le bon déroulement des opérations d'inscription sur les listes électorales ; les conditions d'organisation matérielle des scrutins et de s'entretenir avec différents responsables locaux et notamment les Présidents des commissions électorales (voir annexe 2) et la population. De son côté, durant ces deux jours, Monsieur N'Goran a privilégié ses contacts personnels à Bujumbura et s'est également entretenu avec différentes personnes dans le pays le 16 dans la journée à l'occasion du premier meeting du Président. Les 17 et 18, les Experts ont en commun poursuivi leurs entretiens, pris de nouveaux contacts et procédé à la synthèse de leur mission.

II. CONTEXTE GÉNÉRAL DU PROCESSUS ÉLECTORAL

En 1991 la « charte de l'unité » avait été largement adoptée et marquait ainsi une volonté réelle des peuples Tutsi (15 % de la population) et Hutu (85 % de la population) de mettre fin aux oppositions sanglantes et de construire ensemble l'Etat du Burundi.

C'est dans cet esprit que la Constitution a été adoptée par référendum en mars 1992 par 90 % des inscrits.

Cette consultation qui avait fait l'objet d'une procédure d'inscription identique à celle qui vient de se dérouler touchait pratiquement 90 % de la population si l'on se réfère au recensement de 1990, tout à fait performant, effectué par le Fond des Nations Unies pour la Population (FNUAP)

Depuis, différents textes de lois ont été adoptés :

- Décret - loi portant code Electoral,
- Loi sur les partis politiques,
- Loi sur la presse,
- Loi sur les manifestations sur la voie publique et sur les réunions Publiques,
- Textes sur le déroulement des opérations électorales ...

Ces textes adoptés courant 1992 ont permis la création de partis politiques et d'organes de presse.

Actuellement deux partis dominent la scène politique :

- L'UPRONA : parti du Président de la République, le Major Pierre Buyoya, Candidat à sa propre succession, et,
- Le FRODEBU : Présidé par Mr Melchior Ndadaye (cadre de Banque) candidat à l'élection Présidentielle.

Un troisième obtient une certaine audience mais semble limité à quelques provinces, avec une implantation particulière à Muramvya. Il s'agit du PRP présidé par Monsieur Pierre Claver-Sendegeya (Directeur d'école secondaire) Candidat à l'élection Présidentielle.

Le 1^{er} Juin, ces trois hommes seront donc en lice pour briguer la Présidence de la République et seront en mesure d'aligner des candidats dans les 16 Provinces pour l'élection de 81 députés à la proportionnelle au niveau de chaque province.

En revanche, les autres partis qui ont parfois apporté des appuis aux candidats à l'Election Présidentielle (appuis qui ne semblent pas significatifs), n'aligneront le 29 Juin pour les législatives que quelques candidats, essentiellement dans leurs zones d'influence, qui semblent assez réduites.

Il s'agit : du PP, du RADDES (le plus significatif des petits partis), du RPB, de l'ANADE, du PL, du PSD, du FIT et d'INKINZO.

Tous ces partis sont membres de la Commission Electorale Nationale, à l'exception des deux derniers qui viennent juste de se créer et n'ont pas encore reçu d'agrément.

Les neuf partis représentés ont donné leur accord à la rédaction du code électoral, adopté le 16 mars 1993 et tout au long du travail effectué exclusivement par des juristes Burundais, ont participé à la campagne d'information auprès des différents acteurs de ce processus électoral.

Le Président de la Commission Electorale Nationale, M. Therence Sinunguruza, Vice-Président de la Cour Suprême et Président de la Chambre Judiciaire, paraît faire l'unanimité auprès des partis pour sa compétence et son impartialité.

Il semble avoir été un acteur déterminant dans la rédaction des textes et dans le bon fonctionnement de la Commission et des travaux préparatoires aux élections.

Sur 5,8 millions d'habitants, on peut estimer à 2,6 millions le nombre d'électeurs sur la base du recensement de 1990 et sa projection, l'âge requis pour voter étant de 18 ans.

Compte tenu des opérations d'inscription sur lesquelles nous reviendrons, ce chiffre sera pratiquement atteint.

III. ANALYSE DES BASES DE LA CONSULTATION. DISPOSITIF JURIDIQUE

La mission exploratoire a notamment pour objet, un inventaire des textes qui sont en rapport avec le processus électoral et, de voir si la hiérarchie des normes juridiques est respectée. Ensuite, voir si à l'examen des dates d'élaboration et de modifications desdits textes, se dégage un esprit de sincérité et de régularité par rapport à l'acte posé. De même qu'il faut apprécier le contenu et l'objet de ses modifications. Voir si les textes ont été suffisamment diffusés, car il peut arriver qu'une modification soit apportée pour empêcher d'éventuelles candidatures ou barrer la voie à un électorat potentiel. Concernant le Burundi plusieurs normes ont été adoptées, notamment.

A) Le Décret-loi n° 1-06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi. Le peuple Burundais ayant approuvé, par référendum organisé le 9 mars 1992, le projet de Constitution, on peut croire qu'elle n'est pas « taillée sur mesure »...

Relativement au processus démocratique, la Constitution d'un pays intéresse surtout par les libertés qu'elle assure aux individus dans l'exercice de leurs droits démocratiques.

Sur ce chapitre, la Constitution burundaise nous apparaît soucieuse d'assurer ces libertés avec le minimum de restrictions. Quelques points essentiels sont à souligner :

Les points essentiels à cet égard :

1. L'article 1^{er}, il est clairement établi le principe du gouvernement démocratique pour le Burundi, dans un cadre respectant les valeurs spécifiques du pays.

2. L'article 2 confie la souveraineté nationale au peuple excluant tout individu ou tout groupe restreint qui seraient tentés de s'en emparer ;

3. L'article 3 assure que « le suffrage est universel, égal et secret. Il fixe également à dix-huit (18) ans l'âge légal de vote.

4. Au chapitre des droits de l'homme l'article 15 établit l'égalité de tous devant la loi ;

5. L'article 26 assure :

a) la liberté d'opinion et d'expression dans les limites de la loi

b) la liberté de presse

c) l'accès équitable des partis politiques aux médias de l'Etat

6. Quant à l'article 28, il consacre la liberté de réunion et d'association dans les limites de la loi.

7. A l'article 29 est assuré le droit de tout citoyen de participer à la gestion des affaires de l'Etat et d'accéder aux fonctions publiques.

8. Au Chapitre du « système des partis politiques ».

a) l'article 53 établit le « multipartisme »

b) les articles 54 à 60 définissent les partis politiques et en précisent les attributions, les responsabilités, les limites, le financement, les restrictions, etc...

9. Quant au chapitre du « pouvoir législatif », les articles 96 à 109 définissent avec clarté les attributions, les responsabilités, conditions d'éligibilité etc des candidats aux élections législatives. La constitution burundaise reconnaît même les candidats « indépendants » à certaines conditions, (art. 104).

Ces articles de la Constitution burundaise et quelques autres passés sous silence nous paraissent assurer, de façon plus que suffisante, les libertés nécessaires aux citoyens et citoyennes de leurs droits démocratiques.

B) Décret-loi n° 1/022 du 16 mars 1993 relatifs aux élections présidentielles et législatives ainsi qu'au référendum, les règles relatives aux élections communales sont fixées par la loi communale. Le point qui soulève fondamentalement une véritable interrogation, c'est que selon l'art. 12 du chapitre II : « La qualité d'électeur est constatée par l'inscription au rôle... ». Nous avons appris sur le terrain que le recensement général de la population organisé en 1990 a permis d'identifier les personnes concernées et que l'engouement pour les

élections a permis d'inscrire un grand nombre de citoyens. D'ailleurs les délais ont été repoussés afin de satisfaire tous les Partis.

Une lecture attentive du code électoral burundais nous conduit également à des conclusions positives relativement à sa pertinence et à sa précision face aux libertés démocratiques.

Sans en faire une revue exhaustive, nous en soulignerons certains aspects qui sont particulièrement significatifs

Notons d'abord que le code électoral complète la Constitution en ce qu'il ajoute la réglementation tout en traitant les sujets passés sous silence par la première.

Le code regroupe ces articles sous les quatre (4) rubriques suivantes :

1. Détermination de l'électoral (ch. I à 3)
2. La campagne électorale (ch.4)
3. L'organisation et le déroulement des opérations de vote (ch. 5 et 6)
4. Etablissement des résultats et recours éventuels (ch. 7 et 8)

La lecture de ces chapitres nous amène aux conclusions suivantes :

1. le code électoral burundais atteint l'objectif majeur de tout document de cette nature, soit celui de favoriser au maximum l'exercice du droit démocratique à tous les citoyennes et citoyens du pays, (art 59 et 58)
2. Ce document a su également éviter les excès du « juridisme » qui, d'une part accordent des droits pour, d'autre part ; les retirent en tout ou partie par des tracasseries administratives.
3. L'ensemble du Code dégage une souplesse d'application qui, en évitant le « laisser-faire », permet à la réglementation en cause de s'adapter aux situations particulières d'une jeune démocratie. (art. 37)
4. Pour ce qui est des « dispositions pénales » (ch. VII, on peut affirmer qu'elles témoignent du sérieux de leurs auteurs et de leur ferme intention d'assurer au peuple burundais des élections justes, honnêtes et exemptes de toutes fraudes ou pressions.
5. En conclusion, on peut affirmer que le Code électoral du Burundi constitue un outil de première importance pour la réalisation d'élections vraiment démocratiques dans ce pays.

Quelques dispositions du Code Electoral posent cependant certaines interrogations quant à leur réalisme ou aux dangers qu'ils peuvent comporter.

- 1) Concernant l'établissement des rôles électoraux, (art. 11 à 21) dans l'avenir, il faudra prévoir un système de cartes d'identification à révision périodique pour éviter les tentatives de fraude que le système actuel plutôt « libéral » pourrait provoquer. Il en est de même pour la prolongation de la période d'inscription.
- 2) Une certaine réserve s'impose également sur le transport des urnes pour le dépouillement lors des scrutins (art. 64). Cette mesure peut facilement prêter à malversations dans le cas de votes « serrés ».
- 3) Il en est de même pour la prolongation des heures pour la votation.

C. 15 Avril 1992 n° 1/010 décret-loi sur les partis politiques l'art 10 de ce décret stipule : « tout Parti Politique doit respecter la neutralité de l'Administration Publique, des forces armées, de la Police et de la Magistrature ». Que doit-on penser de la position d'un Parti

historique tel que l'UPRONA qui a été jusqu'à récemment le parti Unique et donc légitime vivier de l'administration, de l'armée, la Police et autres éléments de la Société...

D. Décret-loi portant cadre organique des associations sans but lucratif du 18 Avril 1992 n° 1/010. Le gouvernement entend exercer un contrôle sérieux sur de telles associations. (art. 21 et 22)

E. Décret-loi portant création du centre de Promotion des droits de l'homme « CDH » du 18 Avril 1992. Il est heureux de savoir qu'à la charge « des droits de l'homme », un établissement Public à caractère administratif doté de la personnalité juridique, et jouissant d'une autonomie financière. C'est une première africaine, quand on sait à quel point au nom du progrès du développement ou de l'unité nationale les droits de l'homme sont bafoués sur le continent. Toutefois la question qui se pose est de savoir, si un tel établissement à une réelle autonomie d'action, car selon l'art 7 : « sous réserve des instructions du gouvernement, le conseil d'administration définit les orientations de l'action du CDH ». Surtout que le Ministre de tutelle art. 19, peut prendre toutes mesures utiles en se substituant au Conseil d'administration... n'est ce pas encore là un autre organe administratif qui vient s'ajouter au dispositif assez chargé de l'Administration. Une association des droits de l'homme existe, elle peut bien travailler avec les autorités politiques et administratives...

F. 14 Avril 1992 n° 1/08 décret-loi portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle. Toujours les mêmes problèmes, mode de saisine limité ou compliqué, étendue et champ d'application restreint.

A priori il est réconfortant, même si certaines critiques ou remarques peuvent être faites, de reconnaître que le Burundi dans un laps de temps relativement court s'est doté de textes pour réglementer des domaines clef nécessaires à la prise en considération de la démocratisation. D'ailleurs, comme pour respecter la hiérarchie, pour la plupart, ces textes ont été adoptés postérieurement à la constitution, donc conformes à sa lettre et à son esprit.

A ces textes, il faut ajouter que le Burundi a prévu un « Guide de bonne conduite » de l'observateur qui trace les modalités d'intervention des observateurs invités... Il a aussi prévu un mémorandum portant organisation des élections présidentielles et législatives de juin 1993.

IV. LE CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE

Phénomène rare en Afrique, au Burundi pas de frontières arbitraires héritées de la Colonisation. L'Etat indépendant correspond à un Etat précolonial. Pays enclavé, le Burundi se caractérise par une forte densité. Aujourd'hui pour environ 5.500.00 habitants (cf. recensement 1990), pour une superficie 28000 km², on avoisine les 200 hab./km². M. Pierre Gourou explique ce phénomène par le fait que l'altitude élevée protège la vache de la mouche Tsé-tsé, et qu'autour de la vache s'est développée une organisation sociale et politique solide qui a pu résister aux razzias esclavagistes.

Hutu 85%, Tutsi 14%, Twa 1% ; voilà en trois chiffres, la configuration ethnique qui combinée avec des rapports de domination et de révolte suscite le déterminisme tragique sous-jacent à toute la structure de la société burundaise.

Hutu, Tutsi et Twa créèrent au fil des siècles au Burundi et au Rwanda, des Etats qui étaient pré- coloniaux. Il s'agissait de monarchies sacrées que les auteurs décrivent comme une société féodale. Soulignons toutefois au Burundi, la singularité d'une nation séculaire. En effet, toutes les conditions objectives de la définition de la nation sont réunies. Hutu et Tutsi parlent la même langue : le Kirundi, ils ont la même religion ancestrale : panimisme et reconvertis pour la plupart au christianisme, ils ont la même histoire, les mêmes traditions, rites, us et coutumes, où « dominants » et « dominés » vivent paradoxalement en symbiose dans un habitat dispersé.

Est-ce l'effet de la Colonisation ? De la maladresse des hommes qui jouent mal leur liberté ? Toujours est-il que ces deux sociétés particulières ont très mal passés le cap de l'indépendance. En effet, au Burundi, aux tentatives de soulèvement Hutu, Tutsi monarchistes ou républicains répondent par des massacres. L'estimation du nombre de victimes varie entre 100.000 et

250.000. En ce qui concerne les événements de 1972-1973, on peut véritablement parler de génocide, car une grande partie de l'élite Hutu, jusqu'au niveau d'instituteurs, postiers, d'infirmiers, et même d'enfants allant à l'école, aux dires de certains interlocuteurs, a été délibérément massacrée.

C'est paradoxalement dans un climat d'espoir retrouvé et de libertés recouvrées que les événements de Ntega et Marangara ont éclaté en Août 1988. Des paysans Hutu excités, déferlent sur les collines environnantes et massacrent leurs concitoyens Tutsi. L'armée intervient pour mater la révolte mais sera fermement arrêtée par le Président Buyoya à son retour de voyage à l'étranger.

Dès lors, Buyoya va continuer sa « marche forcée » vers son objectif : la démocratisation.

Le multipartisme va avoir droit de cité : Un seul parti restant dans la clandestinité ; le parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHutu). Certains de ses membres créent le front pour la démocratie au Burundi à majorité Hutu mais officiellement de tendance modérée. Le choix de son leader en la personne de Monsieur Melchior Ndadaye connu pour son ouverture d'esprit, est plutôt favorable à un départ nouveau dans le cadre de l'unité nationale.

A l'opposé, il y a l'UPRONA (Unité et Progrès National) parti historique d'un nationalisme classique, ayant conduit le Burundi à l'indépendance et animé à l'origine par un fils du roi, le prince Louis Rwagasore, assassiné par un clan qui patronait à l'époque le Parti démocratique chrétien.

L'UPRONA soutiendra le coup de force du Major Buyoya en 1987. Ce dernier, fort du contexte international qui va prendre en compte la Démocratisation et la Promotion des Droits de l'Homme dans le tiers-monde et du contexte national où les populations aspirent véritablement à la réconciliation nationale pour construire l'unité nationale, va enclencher le processus de démocratisation dans une certaine transparence.

L'UPRONA est suspectée d'avoir en son sein un nombre importants de militants non convaincus du processus en cours, mais voulant à travers Buyoya sauvegarder des situations matérielles acquises.

Le troisième parti important est le parti pour la Réconciliation du peuple burundais qui soutient la candidature à la Présidence de la République, du Directeur de l'Ecole des Beaux Arts, M. Cendegeya.

V. Mesures et dispositions adoptées

Sur la base du recensement de 1990 effectué et analysé par le FNUAP (documents mis à notre disposition), une projection simple permet de cerner avec une faible marge d'erreur le nombre de votants potentiels.

L'inscription sur les listes électorales s'est effectuée dans d'excellentes conditions.

Nous avons pu en effet constater sur le terrain la qualité des opérations.

Celles-ci ont été prolongées de 48 heures alors que les autorités annonçaient un taux d'inscription de 87 % et que les observateurs internationaux s'accordaient sur un taux voisin de 80 %.

On peut estimer d'après l'analyse des différents registres et l'observation des opérations sur le terrain que ce taux est voisin de 90 %, bien que les autorités annoncent 100 % .

De plus les conditions d'inscription sont viables. La localisation des inscrits est rigoureuse, car elle repose sur un contrôle strict d'identité (carte d'identité ou double témoignage) dans le ressort de la colline d'origine, ce qui limite les inscriptions multiples.

A l'heure actuelle sur les bases du dispositif juridique et des registres d'inscription, les conditions minimales des scrutins se présentent bien. Au plan logistique, la communauté internationale s'est largement mobilisée (voir annexe 3).

La formation des différents acteurs a été bien assurée et il semble d'après nos contacts que la conscience collective face aux élections soit grande. Les moyens matériels sont corrects: chaque bureau dispose d'urnes en nombre suffisant, le papier fourni par la communauté internationale a permis d'imprimer les bulletins nécessaires. Les fournitures diverses permettront un fonctionnement normal des bureaux de vote.

Seuls les petits partis devraient rencontrer des difficultés d'identification car les trois plus importants paraissent avoir des relais suffisants et sont donc bien connus. De plus, ils disposent de couleurs largement employées durant la campagne :

- UPRONA : rouge
- FRODEBU : vert
- PRP : jaune.

Pour les présidentielles, chaque candidat dispose de trois voitures avec chauffeur et carburant et d'une sécurité rapprochée. Des moyens en secrétariat seront fournis, l'impression des affiches assurée, ainsi que l'ensemble des frais inhérents au déplacement (hébergement, restauration).

Pour les législatives, en raison du nombre de candidats déclarés, 1680, seuls les déplacements à l'intérieur de la cir-conscription seront assurés.

Le temps d'antenne à la radio et à la télévision sera identique pour tous les partis (18h15-20h00). Ces dispositions ont d'ailleurs reçu un agrément général.

Les médias audiovisuel sont actuellement les seuls performants pour toucher les populations.

Certes, depuis la loi sur la liberté de la presse en novembre 1992, dix journaux privés ont été créés et, bien que non censurés depuis, leur audience est faible, d'autant plus que moins de 30 % de la population est alphabétisée.

Le quotidien d'Etat « le Renouveau » tire à 3500 exemplaires ; les hebdomadaires « l'Unité » (en Kirundi) et « Burundi Magazine » (en français) à moins de 3000.

Le FRODEBU dispose d'un journal « l'Aube de la Démocratie » qui paraît le plus développé de la presse d'opposition mais dont l'audience semble faible.

Dans l'ensemble, les moyens de télévision ne permettront pas de couvrir la campagne avec efficacité, ce qui pose le problème de l'égalité des candidats.

En effet, la RTNB nous est apparue comme un organe particulièrement privilégié du pouvoir.

Le Conseil National de la Communication ne semble pas être en mesure de jouer un rôle d'arbitre efficace.

Quant à l'association des journalistes, son président est un fonctionnaire du Ministère de la Communication et son vice-président un journaliste de l'Agence Burundaise de Presse.

Un conflit peu donc naître sur le rôle de la télévision. Indépendamment de cela, deux questions posent problème.

En premier lieu, il s'agit du transport des urnes à l'issue du scrutin, des bureaux de vote les plus éloignés vers le chef-lieu de commune afin que le décompte se fasse sous un meilleur éclairage.

Ce transport prévu en camionnette sera de 10 à 15 km en présence des mandataires. Toutefois, la présence des forces de sécurité est telle qu'un sentiment de crainte peu décourager les mandataires des partis de l'opposition. C'est ce que nous avons cru déceler dans certaines attitudes.

En second lieu, il s'agit du prolongement du scrutin.

Prévu de 6 heures à 16 heures, il pourrait être prolongé jusqu'à 18 heures si l'ensemble des personnes présentes n'a pas encore voté.

Il s'agit en soi d'une bonne mesure si l'on considère la lenteur des formalités de contrôle d'identité qui retarderont le déroulement du scrutin.

Malgré tout, cette disposition peut-être interprétée dès l'instant où les critères ne sont pas clairement définis.

Enfin, il est à noter que les résultats partiels seront annoncés le lendemain (02/06) par le Ministre de l'Intérieur qui disposera donc de tous les bulletins moins de 24 heures après la clôture du scrutin. Les résultats définitifs seront proclamés le 04/06 par le Président de la Cour suprême.

VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le contexte actuel du processus démocratique, et par rapport à d'autres situations, l'assise juridique et les conditions matérielles de la consultation paraissent bonnes.

Les inquiétudes qui pourraient naître ne portent pas sur les consultations en elles-mêmes mais plutôt sur leurs conséquences.

Plusieurs scénarios peuvent être retenus.

La victoire du FRODEBU si elle était interprétée comme une victoire Hutu, verrait se cristalliser l'appareil d'Etat.

Une victoire du Président actuel et de l'UPRONA posera quant à elle le problème de la poursuite du processus démocratique.

Or, aujourd'hui les fonctionnaires civils et militaires sont impliqués dans cette victoire potentielle à tel point que l'action de certains peut peser sur le scrutin.

L'hypothèse d'une victoire du FRODEBU n'en serait donc pas moins préoccupante compte tenu de ce contexte pour l'avenir de la démocratie.

Beaucoup d'instruments de la démocratie paraissent en effet être des « vitrines » à l'instar de la RTNB

. Par exemple, le centre de promotion des Droits de l'Homme qui accrédite le rôle de l'armée et dont la directrice est candidate de l'UPRONA aux élections législatives

Il y a donc lieu d'observer une très grande prudence quant à l'avenir tant à l'issue des Présidentielles qu'à l'issue des législatives. Une première présence de la francophonie dans le cadre des élections Présidentielles serait souhaitable. Elle permettrait de prolonger cette mission et de préparer un dispositif plus étoffé à l'occasion des législatives, notamment par l'envoi de parlementaires francophones.

Les bailleurs de fonds ont confié la coordination au PNUD qui souhaite voir arriver les observateurs au plus tard le jeudi 27 mai et les maintenir jusqu'au 04/06 pour les Présidentielles et pour les législatives du 25/06 au 03/07.

Un cycle d'information est prévu et une documentation complète sera fournie. A cet égard un CV succinct est nécessaire pour l'accréditation des observateurs.

A plus long terme, en fonction de l'évolution politique immédiate un domaine d'investigation privilégié pour la communauté francophone pourrait être celui de la presse.