



**Mission d'observation électorale
de l'Union Européenne au Burundi**

ELECTIONS LEGISLATIVES 2005

Rapport final



Bujumbura, août 2005



**Mission d'observation électorale
de l'Union Européenne au Burundi**

ELECTIONS LEGISLATIVES 2005

Rapport final

Bujumbura, Juillet 2005

Rapport final

Table des matières

Section I RESUME

Section II CONTEXTE POLITIQUE

1. Contexte historique	
1.1. De l'indépendance à l'accord d'Arusha	10
1.2. La période de transition	11
2. Le paysage politique des élections de 2005	
2.1. La dynamique politique des négociations	13
2.2. Idéologies et programmes des formations politiques	14
2.3. Les élections communales du 3 juin 2005	15
2.4. Climat politique post-communales	16

Section III CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

3. Cadre légal	
3.1. Contexte institutionnel	18
3.2. Instruments applicables	18
3.3. Evaluation générale	19
4. Système de représentation	
4.1. Structure de gouvernement	20
4.2. Equilibres visés et mode de scrutin	21
4.3. Le mécanisme de cooptation	22
4.4. Autres dispositions	22
5. Administration électorale	
5.1. Références légales	23
5.2. La Commission électorale nationale indépendante	23
5.3. Mandat	24
5.4. Structure territoriale	24
5.5. Personnel et formation	25
5.6. La Cour constitutionnelle	26
6. Listes électorales	
6.1. Références légales	26
6.2. La question du recensement	27
6.3. Enregistrement des électeurs	27

Section IV LES ELECTIONS LEGISLATIVES

7. Période préélectorale	
7.1. Le cycle électoral de transition	29
7.2. Education civique et information des électeurs	29
7.3. Préparations administratives et logistiques	30
7.4. Déclaration des candidatures	31
7.5. Campagne électorale	32
7.6. Situation sécuritaire	36
8. Rôle des médias	
8.1. Paysage médiatique	38
8.2. Cadre juridique	38
8.3. Suivi des médias par la MOE	40
8.4. Evaluation	45
9. Observation du scrutin	
9.1. Environnement général	46
9.2. Ouverture du scrutin	46
9.3. Procédures de vote	47
9.4. Dépouillement	48
9.5. Rôle des mandataires et observateurs	49
9.6. Participation des femmes	49
10. Etablissement des résultats	
10.1. Consolidation des résultats	50
10.2. Répartition des sièges et cooptation	50
10.3. Validation par la Cour Constitutionnelle	52
11. Administration du contentieux	
11.1. Sanction des infractions et traitement des plaintes	52
11.2. Agrégation des résultats définitifs	53

Section V RECOMMANDATIONS

ANNEXES

- Annexe 1. Synthèse statistique de l'observation du scrutin
- Annexe 2. Liste des partis politiques enregistrés
- Annexe 3. Liste des médias suivis par la MOE UE
- Annexe 4. Liste des députés élus ou cooptés

Résumé

Les élections législatives du 4 juillet 2005 marquent une avancée essentielle dans le processus de réconciliation et de stabilisation du Burundi. Au terme d'une campagne sous tension marquée par la violence, le scrutin s'est généralement déroulé dans le calme.

Administré avec efficacité par la Commission électorale nationale indépendante, il a permis l'expression du suffrage universel. Les électeurs burundais ont démontré leur attachement au processus électoral en se rendant massivement aux urnes malgré les intimidations, et un comportement décevant des acteurs politiques.

Ces élections constituaient l'étape la plus importantes d'un cycle de consultations venant conclure une longue période de transition initié par l'Accord d'Arusha en août 2000 : elles désignaient non seulement la future Assemblée Nationale, mais aussi la majeure partie du collège électoral chargé d'élire le premier Président de la République, figure centrale des institutions post transition.

Contexte politique

- Les élections législatives du 4 juillet interviennent douze ans après les élections de 1993 dont les conséquences dramatiques ont plongé le pays dans une guerre civile interminable. Elles doivent désigner une nouvelle assemblée d'au moins 100 députés (comptant 60% de Hutu, 40% de Tutsi, et un minimum de 30% de femmes) au suffrage universel direct sur base de listes bloquées dans 17 provinces. Afin de parvenir aux équilibres visés, le cadre juridique établit la mixité des listes, et prévoit la cooptation éventuelle de députés supplémentaires.
- Les différenciations entre les programmes des différents partis politiques restent faibles. Bien que, conformément aux objectifs fixés par l'Accord d'Arusha, les formations politiques doivent progressivement cesser d'être représentatives d'une seule communauté, le positionnement est resté largement articulé autour du clivage ethnique plutôt qu'au projet de société.
- Une lecture des élections législatives ne peut intervenir sans évoquer les précédentes élections communales du 3 juin. Les résultats, l'enchaînement immédiat des deux élections ainsi que les réactions des principaux partis politiques ont préfiguré l'atmosphère qui a régné sur la campagne pour les élections législatives. Après la défaite notable du Frodebu face au CNDD-FDD, la rivalité a grandi entre ces deux protagonistes. Les enjeux politiques autrefois articulés autour du clivage entre Hutu et Tutsi se sont clairement déplacés pour mettre en opposition deux partis qui traditionnellement se réclament de l'appartenance hutu.

Cadre juridique

- Le cadre juridique gouvernant les élections législatives satisfait aux exigences démocratiques des instruments universel et régionaux auxquels le Burundi a adhéré, et s'inscrit pleinement dans l'esprit de réconciliation d'Arusha.
- Hérité d'un processus de négociations longues et difficile, ce cadre comporte néanmoins un nombre significatif d'imprécisions et de lacunes compliquant l'administration du processus électoral. Il constitue dans son ensemble un système insuffisamment structuré et peu accessible, un grand nombre de décrets et d'arrêtés successifs venant pallier de façon parfois tardive et incomplète aux insuffisances des lois organiques.
- En confiant à la Commission électorale nationale indépendante le soin de gérer la cooptation sans qu'un mécanisme précis et incontestable n'ait été préalablement défini, le Code électoral a placé l'administration électorale en situation délicate sur une question hautement politique.
- Les insuffisances du cadre juridique ont étendu de fait le domaine d'intervention de la CENI d'un rôle essentiellement technique à des décisions de nature plus politiques, qui ont sans doute encouragé l'exercice de pressions à son égard.

Administration électorale

- La Commission électorale nationale indépendante a incontestablement réussi à assurer la crédibilité d'un processus électoral difficile.
- L'indépendance de la CENI, émancipée des partis politiques et de l'administration communale constitue une nouveauté estimable au Burundi. A plusieurs occasions, la CENI s'est illustrée en réaffirmant son indépendance, et la MOE UE a pu constater que dans de nombreuses provinces, les commissions électorales jouissaient de la confiance de l'ensemble des acteurs.
- L'absence de mémoire institutionnelle, la surcharge d'un calendrier électoral imposé par les gouvernements de *l'Initiative Régionale*, ainsi que les pressions exercés sur les commissaires ont certainement contribué à retarder la prise de décision. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) a ainsi accusé de nombreux retards par rapport aux délais prévus par la loi ou fixés dans ses propres arrêtés.
- Sur les plans techniques, en dépit des difficultés occasionnées par la dégradation du climat politique et sécuritaire, l'ensemble des préparatifs logistiques ont été conduits efficacement, avec l'assistance technique et un soutien logistique considérable de l'ONUB, UNOPS et *International Foundation for Election System*.

Campagne électorale

- Dans la plupart des provinces, la campagne électorale s'est déroulée dans un calme relatif mais elle a aussi été caractérisée, en de nombreux endroits, par des actes de violence, souvent mortels, une certaine opacité et des atteintes parfois graves au code de conduite sur lequel s'étaient pourtant engagées spontanément toutes les formations politiques.
- Sans qu'il soit toujours possible de démêler la criminalité de droit commun de la violence politique, on peut estimer à plusieurs dizaines les cas où ont été mortellement ciblés des civils et des sympathisants, militants et candidats issus de plusieurs partis en compétition.

L'absence d'enquêtes officielles a contribué d'une part, à perpétuer le sentiment d'impunité et d'autre part, à nourrir le climat d'opacité et de malaise qui a prévalu lors de la campagne.

- Les partis politiques ont pratiquement tous adopté la stratégie de la campagne de proximité, dite de « porte à porte », soit en complément, soit en remplacement des meetings publics. Par son caractère discret et confidentiel, qui l'a rendue plus difficile à observer, cette stratégie a suscité des interrogations et des inquiétudes.
- De nombreuses situations dans de nombreux endroits ont pu raisonnablement s'apparenter à de l'intimidation, de la part tant du FNL que du Frodebu et du CNDD-FDD. A la question de savoir si cette intimidation a eu une influence déterminante sur les résultats, l'ensemble des observateurs nationaux et internationaux du processus électoral s'accorde pour dire que ce climat n'a pas été de nature à remettre fondamentalement en cause les résultats des urnes.
- Un climat de tension a entouré la campagne, qu'ont principalement contribué à créer les deux grands protagonistes CNDD-FDD et Frodebu. L'opposition politique s'est manifestée à travers des discours politiques injurieux et diffamatoires contre l'adversaire et s'est parfois accompagnée d'une rhétorique ethnique, xénophobe et historique qui, en plus de constituer des écarts graves au code de conduite sur lequel s'étaient engagés tous les partis en compétition, ont bénéficié d'une large diffusion.
- Confrontées à ce climat préoccupant, les autorités ont tardé ou failli à jouer leur rôle régulateur, renvoyant indistinctement la responsabilité sur la CENI.

Médias

- Les médias ont fait preuve, au travers d'initiatives diverses, de leur volonté et leur capacité à jouer un rôle actif dans le processus électoral. Ils ont produit un effort sérieux pour informer, sensibiliser et préparer leur public au rendez-vous électoral.
- Les engagements essentiels prévus par le code de déontologie de la presse et par le code de conduite en période électorale ont été, en général, bien suivis. Quant aux décisions du CNC concernant l'égalité de l'accès aux médias et sur la base de l'échantillon que nous avons analysé, elles n'ont pas été toujours respectées : certains déséquilibres se sont vérifiés aussi bien dans les médias étatiques que dans les médias privés.

Déroulement du scrutin

- En contraste au climat de tension et à la recrudescence des incidents violents qui ont marqué la fin de la campagne électorale dans certaines provinces, le scrutin du 4 juillet s'est généralement déroulé dans le calme. La mobilisation efficace de toutes les forces de sécurité a nettement contribué à sécuriser l'ensemble du processus.
- Dans toutes les provinces du pays, les observateurs de la MOE UE ont pu constater que les conditions de régularité et de transparence du scrutin étaient largement satisfaisantes, et les procédures dans l'ensemble respectées – à l'exception d'un contrôle d'identité généralement défaillant. En dépit de quelques irrégularités et tentatives de fraudes constatées au cours de la journée, celles-ci n'ont pas été de nature à remettre en cause la sincérité du scrutin.

- La qualité des préparatifs logistiques a permis l'administration efficace et ordonnée de l'ensemble des opérations de vote. Certaines procédures clés n'ont cependant été clarifiées que dans les derniers jours précédant le scrutin, menant parfois à une application inégale.
- La mobilisation des radios organisées en synergie a indiscutablement contribué à dissiper les appréhensions quant à la situation générale et l'éventualité d'une confrontation violente. Assez faible pendant une grande partie de la journée, le taux de participation s'est finalement établi à une moyenne nationale de plus de 77%.
- La MOE UE a constaté une forte participation des femmes à ce scrutin, aussi bien parmi les électeurs que dans la composition des bureaux de vote, des équipes d'observateurs et des mandataires. Les femmes représentaient ainsi plus de 60% des membres des bureaux de votes observés le jour du scrutin.
- Le dépouillement a généralement été conduit de façon transparente. Néanmoins, les procès verbaux n'ont souvent pas été mis à la disposition des mandataires présents, et les feuilles de résultats communaux rarement affichés, ce qui a nuit à la transparence du processus.

Administration du contentieux

- Critiquée pour son apparente inertie face aux irrégularités qui ont émaillé les élections communales et la campagne électorales des législatives, la CENI s'est illustrée par sa réactivité et sa fermeté le jour du scrutin.
- Garante de l'intégrité du processus électoral, la CENI reste un organe essentiellement technique et n'a pas nécessairement reçu la coopération qu'elle était en mesure d'attendre des autorités policières et judiciaires. Une des principales faiblesses réside dans un système judiciaire essentiellement dysfonctionnel, dont les capacités en matière d'enquête et de poursuite sont quasi-inexistantes
- D'une façon générale, l'administration du contentieux n'a pas véritablement permis d'assurer une résolution juste et équitable des différends. Il est assez préoccupant que la quasi-totalité des recours formulés près la Cour Constitutionnelle aient été rejetés pour vice de forme ou pour des motifs qui ne répondent sur le fond aux contestations émises.

Introduction

Sur invitation de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), l'Union Européenne a décidé d'observer les élections législatives du 4 juillet 2005. Cette décision s'appuyait sur les conclusions d'une Mission exploratoire conduite en deux temps, du 22 novembre au 3 décembre 2004, puis du 14 au 20 mai 2005, qui avait souligné le souhait prononcé de tous les acteurs de voir l'Union Européenne déployer une Mission d'observation électorale au Burundi.

En faisant le choix de déployer une mission d'observation comptant près de 80 observateurs sur tout le territoire, l'Union Européenne et ses Etats Membres prenaient acte de l'importance cruciale de ce scrutin législatif pour le processus de démocratisation, de stabilisation et de réconciliation au Burundi, dans le contexte régional de la région des Grands Lacs.

M. Alain Hutchinson, membre du Parlement européen, a été désigné comme chef observateur de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Burundi. Il était appuyé dans ses activités par une équipe cadre composée d'un chef de mission adjoint, Dominique Thiriet (France), d'un expert électoral et légal, Eric des Pallières (France), d'une experte politique, Caroline Sculier (Belgique), d'une experte média et attachée de presse, Manuela Malchiodi (Italie), d'une coordinatrice des observateurs, Ulrike Weissenbacher (Autriche), d'un expert responsable des opérations, Eric de Hennin (Belgique) et d'un expert conseiller en sécurité, M. Frans Jennes (Belgique).

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) assurait le soutien logistique et administratif de la Mission.

Les objectifs des Missions d'observation électorale de l'Union Européenne vont au-delà de la simple préoccupation de la bonne tenue des élections. Ils s'inscrivent dans un contexte plus large rappelé dans la Communication de la Commission le 11 avril 2000 :

« La politique de coopération au développement de la Communauté européenne est axée sur les êtres humains et est étroitement liée à la pleine jouissance, par ceux-ci, de leurs droits fondamentaux et de leurs libertés fondamentales ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Dans le cas d'élections, on entend par «bonne gestion des affaires publiques» un cadre législatif et réglementaire approprié ainsi qu'une administration transparente et responsable des élections, notamment une supervision et un contrôle indépendants, en vue d'assurer le respect de l'État de droit. Il est essentiel dans ce contexte que la population soit bien informée et participe pleinement au processus électoral. Les critères essentiels retenus au niveau international pour valider des élections ayant fait l'objet d'une observation sont ceux de l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Cet article dispose que les élections doivent être libres, équitables et honnêtes et avoir lieu périodiquement au vote secret ».

La mission d'observation a suivi toutes les phases du processus afin de produire un jugement équilibré et pleinement documenté sur les élections législatives.

Au cours de la campagne électorale, la Mission a déployé douze observateurs de longue durée pour couvrir l'ensemble du processus électoral dans les différentes provinces du pays, rejoints le 2 juillet par 64 observateurs de courte durée.

Une Mission d'observation du Parlement Européen, conduite par Monsieur Johan Van Hecke, s'est jointe à la Mission d'Observation Electorale à partir du 1^{er} juillet.

La Mission a conduit de nombreuses consultations à Bujumbura et sur le terrain avec les représentants des autorités électorales et administratives, des partis politiques et candidats, de la société civile et des médias, les différents groupes d'observateurs et les représentants de la communauté internationale au Burundi. Elle a également entretenu une relation régulière avec la Délégation, en particulier le Délégué de la Commission Européenne, ainsi qu'avec les Ambassadeurs et Représentants des Etats membres de l'Union Européenne.

La Mission a reçu tout le soutien qu'elle pouvait attendre de la part des autorités burundaises dans l'exercice de sa mission, tant au niveau central que des les provinces du pays.

La Mission d'observation électorale de l'Union Européenne tient à remercier chaleureusement, pour leur coopération et leur assistance : le Gouvernement de la République du Burundi, la Commission Electorale Nationale Indépendante et ses commissions locales, les partis politiques, les organisations de la société civile, la Délégation de la Commission Européenne et les représentants des Etats membres de l'Union Européenne, les responsables de l'Unité Electorale de l'Opération des Nations Unies au Burundi, la représentation du Programme des Nations Unies pour le Développement, *International Foundation for Election Systems* ainsi que les organisations d'observation électorale nationales et internationales.

Le présent rapport présente les conclusions de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne sur les élections législatives du 4 juillet 2005 au Burundi. Il contient également des recommandations visant à contribuer à l'amélioration du processus électoral.

Ce rapport et ses conclusions restent de la seule responsabilité de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne.

Section II

CONTEXTE POLITIQUE

1. Contexte historique

1.1. De l'indépendance à l'accord d'Arusha

Dès son accession à l'indépendance, le 1^{er} juillet 1962, l'histoire du Burundi est jalonnée par des cycles de violence souvent aiguë, sur fond de rivalité ethnique. En octobre 1961 déjà, l'assassinat du Prince héritier Rwagasore, qui prônait une participation de toutes les communautés au pouvoir, suivi du Premier Ministre hutu Pierre Ngendandumwe, marque le début de l'instabilité politique. Coups d'état militaires et massacres à grande échelle se succèdent, parmi lesquels se détachent deux dates, revendiquées comme symboliques par les Burundais : 1972, avec l'élimination massive de Hutu par le pouvoir tutsi, et 1993, lorsque le meurtre du président nouvellement élu Melchior Ndadaye entraîne des massacres de civils tutsi à grande échelle par les Hutu, suivis, en représailles, de tueries de civils hutu par l'armée à dominance tutsi.

Le conflit burundais est généralement analysé comme un conflit fondamentalement politique, avec des dimensions ethniques importantes et découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir ou s'y maintenir¹. Les Tutsi, une minorité qui est estimée à environ 15% de la population tandis que les Twa représentent 1% et les Hutu la grande majorité, ont toujours dominé, sous la coupe du parti d'obédience tutsi grandissante Union pour le Progrès National (Uprona), la vie politique, économique, sociale et militaire du pays. A l'occasion des élections de 1961 qui mènent le pays à l'indépendance, le multipartisme était déjà la règle avant que le parti Uprona ne s'impose progressivement comme parti unique. En 1991 néanmoins, le président tutsi Buyoya, arrivé au pouvoir en 1986 par coup d'état contre son prédécesseur Bagaza et pressé par la communauté internationale de montrer des signes d'ouverture, revient au multipartisme, avec la Charte de l'Unité Nationale et la constitution de 1992. Ce nouveau jeu politique conduira à la tenue d'élections qui verront, en juin 1993, la victoire du parti hutu Front pour la Défense de la Démocratie (Frodebu). L'assassinat, quelques mois plus tard, du président hutu Ndadaye, nouvellement élu, par un groupe d'officiers de l'armée tutsi, plonge le pays dans les affres d'une guerre civile interminable qui voit l'émergence d'une nouvelle rébellion hutu, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) issu d'une scission avec le CNDD, à côté de l'ancien Palipehutu-Force Nationale de Libération (FNL) lui-même issu d'une scission avec le Palipehutu historique.

En 1995, des négociations de paix inter-burundaises sont entamées péniblement entre les deux grands protagonistes Frodebu et Uprona. La pression des Etats de la région est forte autour de l'action du médiateur et président tanzanien Nyerere. Le nouveau coup d'état de Pierre Buyoya de 1996 marque l'arrêt total des négociations et l'imposition, par les pays de la région, d'un embargo économique qui achève de ruiner un pays déjà en proie à de graves difficultés. En 1998, une nouvelle ère de négociations commence qui, sous les auspices du nouveau médiateur Nelson Mandela, aboutit le 28 août 2000 à la signature au forceps de « l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. » A ce stade, dix-sept acteurs politiques burundais, dont la plupart se sont regroupés en G7 pour les partis dits hutu et G10 pour les partis dits tutsi, apposent leur signature sur un document censé faire entrer le pays dans une ère de transition marquée par le partage politique et ethnique. Cette reconfiguration politique, si elle a parfois radicalisé les points de vue, a eu le mérite de clarifier le paysage politique autour des deux grands pôles hutu et tutsi.

¹ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000.

Mais L'Accord d'Arusha n'a pas eu pour effet de faire retrouver la paix au Burundi, la principale rébellion hutu n'ayant ni participé aux négociations, ni signé le document.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2003, avec la signature d'un accord de cessez-le-feu avec le CNDD-FDD, que le Burundi sort péniblement de ce conflit. Les civils resteront les principales victimes² de cette crise qui a achevé d'affaiblir un pays, jadis admiré pour ses institutions rendues maintenant déliquesscentes par la guerre et caractérisé par des violations graves et massives, par toutes les parties au conflit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Après douze années de conflit meurtrier, ce petit pays d'Afrique centrale, oublié des médias, compte une population estimée à 7 millions dont l'espérance de vie est d'environ 46 ans, et le revenu annuel par habitant n'atteint pas 100 USD. Il reste aussi largement et directement tributaire de la situation qui prévaut chez ses voisins, le Rwanda et la République Démocratique du Congo (RDC) qui abritent eux-mêmes, en plus de la Tanzanie, des centaines de milliers de réfugiés burundais.

1.2. La période de transition

En août 2000, l'accord de paix et de réconciliation d'Arusha dresse un programme d'action clair et précis pour tenter d'amener le Burundi sur la voie de la réconciliation, de la démocratie et de la reconstruction. Il s'articule en cinq protocoles :

- le protocole I pose la question de la nature et des causes historiques, politiques et ethniques du conflit burundais et énumère les solutions à apporter
- le protocole II est relatif à la démocratie et bonne gouvernance. Il définit les institutions et le texte constitutionnel de transition, jette les bases des futures élections avec déjà l'exigence, pour les élections législatives, du caractère multiethnique et de l'équilibre en genre des listes, et pose le principe de la nécessité de la lutte contre l'impunité à travers une commission nationale de vérité et réconciliation et une commission d'enquête judiciaire internationale chargée d'enquêter sur les crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité commis au Burundi depuis l'indépendance.
- le protocole III prône la paix et la sécurité pour tous et après avoir posé l'exigence de corps de défense et de sécurité équilibrés au niveau politique et ethnique, détaille la question des corps de sécurité et de défense (organisation, mission, structure, composition)
- le protocole IV est relatif à la reconstruction et au développement
- le protocole V énumère les garanties nécessaires pour l'application de l'Accord : une commission de suivi de l'application de l'Accord et une force de maintien de la paix onusienne.

Conformément à l'Accord d'Arusha, un gouvernement de Transition est installé le 1er novembre 2001, sur base des équilibres et de l'alternance ethnique entre Hutu et Tutsi. Le président tutsi Buyoya, en exercice au moment du démarrage, conduit la première période de la transition, assisté d'un vice président hutu, Domitien Ndayzeye du Frodebu. Le 29 avril 2003, c'est ce dernier qui accède à la présidence pour les dix-huit mois restants, tandis que Alphonse Kadege de l'Uprona devient vice-président. Le gouvernement de transition compte alors 27 membres, en plus des président et vice-président, tous issus de sensibilités politico-ethniques différentes.

Jusqu'en novembre 2003, les Forces Armées Burundaises (FAB), armée gouvernementale, restent cependant aux prises, dans tout le pays, avec la rébellion hutu qui n'a pas reconnu l'Accord. Elle-même a rencontré en son sein des dissensions internes et deux mouvements principaux demeurent actifs à cette date : le Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) de pierre Nkurunziza, groupe rebelle majoritaire, et la Force Nationale de Libération (Palipehutu-FNL) de Agathon Rwaswa, groupe plus ancien, plus marginal mais très actif surtout dans la province de Bujumbura rural et aussi à Bubanza et Cibitoke, provinces frontalières de la RDC.

² Au sortir de la crise, les chiffres généralement avancés portent à 300.000 le nombre des victimes civiles.

C'est l'accord de novembre 2003 entre le gouvernement de transition et les FDD qui apportera réellement la paix sur l'ensemble du territoire, excepté dans la province de Bujumbura rural où le FNL continue d'être actif. En réalité, cet accord est le résultat d'un ensemble de négociations qui ont débouché sur un premier accord de cessez le feu du 2 décembre 2002, rapidement violé, un protocole d'accord sur l'application de celui-ci (Pretoria, 27 janvier 2003), deux protocoles sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité (Pretoria, 8 octobre et 2 novembre 2003) ainsi qu'à l'accord global de cessez le feu de Dar-Es-Salaam du 16 novembre 2003. Ces accords prévoient le partage, entre les deux signataires, du pouvoir politique et militaire et ouvre concrètement la porte d'une part, à un processus politique d'intégration des FDD dans les institutions politiques de transition et d'autre part, à un processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) des anciens FAB, FDD et autres membres d'ex-mouvements rebelles. Les éléments de l'ancienne rébellion sont intégrés ipso facto aux anciennes FAB, pour ainsi créer la désormais nouvelle Force de Défense Nationale (FDN) ainsi que la nouvelle Police Nationale. Le processus DDR qui doit s'étaler sur cinq ans inclut aussi d'autres petits partis et mouvements politiquement armés comme la branche, minoritaire, du Palipehutu-FNL de Alain Mugabarabona ou celle, minoritaire aussi, du CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye. Ce même protocole de Prétoria accorde à tous les combattants et dirigeants des deux camps une immunité provisoire qui les exonère de toutes poursuites pour leurs crimes.

En juin 2004, une mission de maintien de la paix des Nations Unies est déployée au Burundi sur base de la résolution 1545 du 21 mai 2004. L'ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi) prend, avec un mandat élargi (DDR, élections, réformes institutionnelles) le relais de la *Mission Africaine* émanant de l'Union Africaine qui, sous financement de l'UE, était présente depuis le début de l'année 2003, mais avec un mandat limité (vérification de la mise en oeuvre des accords de cessez-le-feu, cantonnement et désarmement).

L'Accord d'Arusha avait fixé à trois ans la durée de la période de transition qui aurait dû se clore le 31 octobre 2004 en même temps que l'achèvement d'un cycle électoral comprenant la tenue d'un referendum constitutionnel, des élections locales (collinaires et communales), l'élection de parlementaires ainsi que celles de sénateurs et du président, ces deux dernières au suffrage indirect. A cette date, aucun des scrutins prévus n'a pu se tenir. La raison majeure de ces retards sont les désaccords persistants existant entre les partis du G10 et du G7 sur la traduction constitutionnelle du partage de pouvoir tel que fixé par l'accord d'Arusha ; une autre raison réside dans les laborieuses négociations qui ont suivi le Protocole de Prétoria pour permettre, parallèlement à l'Accord de base d'Arusha, au mouvement CNDD-FDD d'intégrer réellement les institutions de transition.

Le 30 octobre 2004, la Transition et la constitution du même nom prennent fin dans le désordre, en n'enregistrant qu'un faible taux de réalisation du programme prévu dans l'Accord d'Arusha tandis que la violence a été légitimée comme moyen de revendication politique. Le climat de méfiance entre les formations politiques subsiste, l'impunité de fait reste généralisée, la situation socio-économique est déplorable et la bonne gouvernance à la dérive. Par contre, le niveau de sécurité est satisfaisant dans quinze des dix-sept provinces mais le FNL poursuit ses agissements et les lois fondamentales pour gérer l'après transition (constitution post-transition, code électoral et loi communale) ont été votées. Avec l'accord de l'Initiative régionale et de la Communauté internationale, le retard et le flou qui ont entouré la fin du processus ont conduit à deux prolongations de la période de transition et à plusieurs réajustements du calendrier électoral.

2. Le paysage politique des élections de 2005

2.1. La dynamique politique des négociations

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation a jeté les bases d'une institutionnalisation de l'ethnie dans le souci de rassurer, par un jeu d'équilibres la minorité tutsi, en lui assurant une représentativité au sein des institutions. Une succession d'accords vient ensuite introduire des nuances dans le paysage politique burundais jusqu'à l'adoption de la Constitution post-transition :

Accord de paix et de réconciliation d'Arusha

Fondateur du processus de transition, l'accord d'Arusha prône l'exigence d'une réconciliation et d'une unité nationale. L'Accord prévoit le principe des équilibres ethniques mais sans introduire l'idée de quotas, même si celle-ci est apparue dans le cadre des négociations. A l'époque, le partage du pouvoir s'articule entre familles politico-ethniques, autour de la ligne de partage G7 et G10. C'est cette ligne qui, avec quelques légères variantes au gré du processus de transition, a longtemps gouverné le paysage politique burundais. Le G7, emmené par le Frodebu, regroupe les partis dits hutu³ et le G10, sous l'égide de l'Uprona, les partis tutsi⁴.

Sont aussi toujours restés en marge de cette configuration, ainsi que de l'Accord d'Arusha, plusieurs organisations et partis tutsi, à la ligne plus dure, regroupées, depuis le 5/1/2000, sous l'appellation de « Accord Cadre » et qui occupent une place marginale dans le paysage politique : l'Uprona (dit dissident) de Charles Mukasi, AC Génocide, l'UFB (Union des Femmes Burundaises), la JRR (Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore), le PA Amasekanya, la Coalition contre la dictature.

Les Protocoles de Prétoria d'octobre et novembre 2003

L'arrivée du CNDD-FDD à la fin de l'année 2003 remet en cause ce partage entre les deux familles politico-ethniques traditionnelles. Ce parti, qui ne se réclame pas de l'Accord d'Arusha, intègre les institutions sans s'insérer dans le jeu des familles politiques G7/G10. En vertu de ces accords, le CNDD-FDD reçoit un certain nombre de postes et de fonctions au sein de l'appareil de l'Etat, qu'il a lui-même négociés avec le gouvernement de transition, dont 15 sièges à l'Assemblée Nationale de Transition, 3 postes de gouverneurs, 2 postes d'ambassadeurs, 30 postes d'administrateurs communaux et 4 postes de ministres.

L'Accord de partage du pouvoir de Prétoria d'août 2004

De janvier à juin 2004, la classe politique burundaise réunie en forum tient une série de discussions sur la constitution post-transition mais sans pouvoir dégager un consensus, ce qui contribuera entre autres à la prolongation de la transition. Les discussions demeurent marquées par une forte opposition de la part des partis dits tutsi. Afin de rechercher un consensus sur les futures institutions et permettre ainsi le démarrage du processus électoral, la Facilitation mise en œuvre par l'Afrique du Sud et à l'époque le Vice-président Jacob Zuma, invite tous les partis politiques et PMPA à Pretoria. L'accord de partage du pouvoir du 6 août 2004 qui en résulte ne reçoit ni l'approbation du CNDD-FDD qui a boycotté la réunion, ni des formations dites tutsi, et particulièrement cinq d'entre elles dont l'Uprona.⁵ Ces dernières estiment que si l'accord tient

³ CNDD, RPB, PP, PL, Frolina et Palipehutu

⁴ Parena, Abasa, Anadde, PSD, MSP Inkizo, A.V.Intwari, PIT, PRP, Raddes et MRC

⁵ La position est développée dans une Déclaration liminaire de Jean Baptiste Manwangari, président de l'Uprona, et un « Manifeste pour la refondation de la Nation par la démocratie de consensus et par la lutte contre le génocide » du 10 juin 2004 signé par l'Uprona, le Raddes, le PRP, le PSD et l'Anadde.

compte des équilibres ethniques, il met de côté les équilibres politiques entre les partis hutu et tutsi puisque les Tutsi peuvent ne pas être représentés par des partis tutsi. Elles réclament l'inscription dans la nouvelle constitution post-transition des équilibres ethniques entre les deux familles politico-ethniques.

La Constitution intérimaire

La date du 31 octobre 2004 approchant et sur pression de la communauté internationale et régionale, mais aussi des formations dites hutu et en particulier du CNDD-FDD, une session parlementaire extraordinaire est convoquée par le président du Burundi pour adopter, le 17 septembre 2004, le projet de constitution post-transition. Les partis tutsi manifestent clairement leur opposition en ne participant pas à cette session. Parallèlement, le président annonce la tenue d'un référendum sur cette constitution au 20 octobre 2004, date impossible à tenir, compte tenu des questions pratiques et logistiques à régler. Son report, d'abord au 26 novembre puis au 26 décembre, a menacé le Burundi d'un vide juridique institutionnel au lendemain du 31 octobre 2004, date programmée de fin de période de transition. Sur pression de la communauté internationale et régionale, la constitution « intérimaire » est promulguée le 20 octobre, applicative dès le 1^{er} novembre et jusqu'à la tenue du référendum. Celui-ci se tient finalement le 28 février 2005. Les partis tutsi finissent par accepter la constitution « intérimaire » tout en manifestant clairement leurs réticences, préférant de nouvelles négociations pour aboutir à une constitution « rassurante pour tous. » C'est cette insistance qui, le 11 novembre 2004, a entraîné le limogeage du vice président tutsi Kadege au profit de Frédéric Ngenzebuhoro, tandis que le président Ndayizeye reste aux commandes de la transition prolongée.

Agencement du cycle électoral

La période initiale de transition ayant été prolongée, la communauté internationale, la *Facilitation* médiation sud-africaine et l'*Initiative Régionale* s'emploient fermement à l'établissement rapide d'un nouveau calendrier électoral : référendum constitutionnel le 28 février, élections communales le 3 juin, législatives le 4 juillet, sénatoriales le 19 juillet, présidentielles le 19 août (et prestation de serment le 26 août), puis collinaires le 23 septembre 2005.

Lorsque le cycle électoral démarre enfin, trente cinq partis politiques sont enregistrés officiellement.⁹ Avec le Frodebu et l'Uprona, anciens ténors du paysage politique burundais, le CNDD-FDD reste le principal protagoniste du cycle électoral qui s'ouvre. De fait et très vite, surtout après les résultats des élections communales du 3 juin, l'opinion publique – et les médias, avec cependant quelques nuances¹⁰ – octroient une place prépondérante aux six premiers partis qui se sont distingués, à savoir (dans l'ordre des résultats des élections communales) : le CNDD-FDD, le Frodebu, l'Uprona, le CNDD, le MRC et le Parena. Ni les autres petits partis (dont la plupart ont vu le jour dans le courant de l'année 2003 et 2004) ni les listes d'indépendants n'ont atteint le seuil des 2% des suffrages exprimés au niveau national exigé par la loi pour prétendre être pris en considération dans la représentation politique.

2.2. Idéologies et programmes des formations politiques

En 2004 et même en 2005, de nombreux nouveaux petits partis, dits aussi bien hutu que tutsi, voient le jour dans l'espoir de participer à la compétition électorale, portant finalement le nombre

⁹ Voir annexe 2: liste des partis politiques en compétition.

¹⁰ Voir infra, section consacrée aux Médias.

des compétiteurs à 31 partis pour les communales et 25 pour les législatives¹¹. De façon générale, la représentation des indépendants est restée marginale (5 listes se sont présentées aux élections législatives). Pourtant l'apport de ces derniers peut s'avérer bénéfique, surtout au niveau communal, en promouvant d'autres formes de participation à la gestion des affaires publiques en dehors du schéma classique – et décevant jusqu'alors – des partis politiques.

Les partis burundais restent traditionnellement classés en partis dits hutu et partis dits tutsi, à l'image de leur regroupement en G7 et G10 lors des négociations d'Arusha. Même le parti CNDD-FDD, qui refuse de s'inscrire dans la ligne classique et revendique aujourd'hui un caractère rassembleur, est généralement perçu comme un parti dit hutu.

Bien que l'accord d'Arusha préconise que les formations politiques doivent progressivement cesser d'être représentatives d'une seule communauté, le recours est encore pratiquement systématique à l'appartenance ethnique plutôt qu'au projet de société. Le climat de la campagne – aux accents ethniques – a accrédité cette réalité¹². Corrélativement, on peut raisonnablement estimer que le vote des électeurs a été davantage axé sur ce positionnement que sur le programme, pas ou peu développé.

Les différenciations entre les programmes des différents partis restent faibles. Tous se réfèrent à l'édification d'un Etat démocratique, à l'importance de la paix et de la sécurité ainsi que la nécessité du développement pour les citoyens. Peu décrivent les moyens et mesures concrets qu'ils comptent mettre en œuvre pour y aboutir. Dans certains cas, les engagements, formulés par écrit ou même lors de meetings publics, paraissent ambitieux (développement du transport aérien, maritime et ferré, instauration d'un système de sécurité sociale soutenu par les pouvoirs publics aux services améliorés, création de 10.000 nouveaux emplois chaque année), vagues (instaurer un système de bonne gouvernance), voire irréalistes (amener le lac Tanganyika à Buterere pour résoudre les problèmes d'approvisionnement d'eau.) Rares sont les positionnements sur des problématiques de société. Le CNDD-FDD se positionne néanmoins contre la peine de mort ; le MRC en faveur d'une politique de l'égalité du genre et la promotion de la femme dans l'emploi ; l'Uprona prône une révision de la constitution ; aucun parti n'a formulé des engagements clairs et détaillés sur la question de la justice, hormis l'amélioration de son administration, pourtant fondamentale eu égard à l'histoire de la société burundaise.)

Malgré ces programmes, le constat demeure que durant les campagnes, en particulier la campagne législative, l'ensemble des protagonistes politiques a placé davantage, voire exclusivement, l'accent sur la compétition – parfois par le biais de propos injurieux et diffamatoires contre l'adversaire- plutôt que le projet de société.

2.3. Les élections communales du 3 juin 2005

Une lecture des élections législatives du 4 juillet 2005 ne peut intervenir sans évoquer les précédentes élections communales du 3 juin. Autant le référendum constitutionnel du 28 février 2005, qui, il est vrai, ne comportait aucun enjeu, s'était déroulé dans le calme, autant la campagne électorale pour les communales a été marquée par un regain d'incidents violents (embuscades ou attaques ciblées mortelles tendues à des sympathisants du Parena, du Frodebu et du CNDD-FDD, intimidations et menaces de mort par des éléments du CNDD-FDD) et émaillée d'irrégularités (utilisation des moyens de l'Etat aux fins électorales, meetings politiques aux propos diffamatoires, émission, distribution et achat de cartes d'électeurs par le Frodebu et l'Uprona qui ont conduit la CENI à interdire, la veille du scrutin, le vote par procuration.) Le 3 juin, les élections se sont tenues dans pratiquement tout le pays. Néanmoins, les tirs, la violence

¹¹ Parmi ces nouveaux partis, on compte : Pader, Alide, Naddebu, UPD, Pajude, MRC, Rusangi.

¹² Voir infra : point 2.4. Climat politique post-communales, et section IV point 8.5. Campagne électorale.

et l'insécurité qui ont prévalu dans certains endroits (faisant au moins un mort et plus de vingt blessés dont des agents de l'administration électorale et un casque bleu de l'ONUB) et qui ont été imputés au FNL¹³, mais aussi à des éléments du CNDD-FDD inclus dans la nouvelle FDN, ont conduit la CENI à réorganiser les élections, le 7 juin, dans les communes perturbées de Kanyosha, Nyabiraba, Muhuta et Isale pour la province de Bujumbura rural et de Rugazi et Mpanda pour celle de Bubanza. Malgré la promesse de la part de l'ONUB, la FDN ou la CENI, d'enquêtes minutieuses sur l'origine des violences et irrégularités qui ont entaché les premières élections, aucun éclaircissement ni condamnation officielle n'est intervenu.

De façon générale, tous les intervenants, en ce compris la société civile réunie en un collectif d'observateurs (la COSOME), se sont rendus à la conclusion que le scrutin s'était passé dans des conditions correctes qui n'étaient pas de nature à annuler le résultat de celui-ci, malgré quelques "perturbations".» Au terme de ces élections, dont les résultats définitifs n'ont été annoncés par la CENI que le 23 juin, le CNDD-FDD emporte une large majorité des suffrages exprimés (57.3%) devant le Frodebu (23.3%) et l'Uprona (6.3%).

Un ensemble de facteurs peut expliquer la victoire de ce nouveau parti hutu. Le CNDD-FDD se présente comme un parti rassembleur et a pu indéniablement arguer de la constitution d'une nouvelle armée davantage équilibrée sur le plan ethnique même si, de l'avis de nombreux observateurs, l'intimidation semble être incontestablement restée une méthode de (pré)-campagne. La population interrogée a souvent expliqué qu'elle préférerait voter le CNDD-FDD pour éviter la reprise de la guerre. Les exactions dont se sont rendus responsables ses combattants à Bujumbura rural depuis la signature du Protocole de Prétoria à la fin de 2003 ont, par contre, joué contre lui dans ladite province et dans certains quartiers de Bujumbura mairie, même s'il ne faut pas y négliger le poids du FNL.

2.4. Climat politique post-communales

Les résultats des premières élections communales, les enjeux importants¹⁴ des élections législatives mais aussi l'enchaînement immédiat des deux élections, ont eu une incidence directe sur la campagne législative : essoufflement des petits partis qui n'ont pas atteint le taux imposé de 2% des suffrages exprimés au niveau national pour prétendre être éligible, manque de moyens et de temps de préparation, attention – y compris de la part des médias – focalisée sur les partis qui ont atteint les 2%¹⁵ et plus particulièrement sur la rivalité entre les deux premiers partis CNDD-FDD et Frodebu.

Les réactions des principaux partis politiques enregistrées après les résultats des communales ont préfiguré l'atmosphère qui allait régner sur la campagne suivante. Le Frodebu, qui a essuyé une défaite cuisante par rapport à 1993, époque à laquelle, il s'était déjà vu ravir la victoire par la force, n'a pas accepté les résultats qu'il a estimés dictés par les intimidations du CNDD-FDD et a publiquement appelé, le 6 juin, à l'annulation du scrutin. L'Uprona a, par contre, préféré se résigner, appelant les vainqueurs au dialogue et au consensus. A l'ouverture de la campagne électorale pour les législatives, les enjeux politiques autrefois articulés autour du clivage entre Hutu et Tutsi s'étaient clairement déplacés pour mettre en opposition deux partis qui traditionnellement se réclament de l'appartenance hutu, le CNDD-FDD et le Frodebu.

¹³ Le 15 mai 2005, le FNL avait pourtant signé une déclaration de cessation immédiate des hostilités avec le gouvernement de transition à Dar-es-Salaam en Tanzanie.

¹⁴ Pour les élections présidentielles du 19 août 2005, ce sont les députés nouvellement élus qui élisent, avec les nouveaux sénateurs, le président de la République.

¹⁵ « Les candidats présentés par les partis politiques ou les listes d'indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti ou leur liste a totalisé un nombre de suffrages égal ou supérieur à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés »

Très vite, la campagne pour les législatives s'est caractérisée par de fortes tensions, surtout entre les principaux protagonistes CNDD-FDD et Frodebu, qui ont pesé sur le déroulement de celle-ci. Faisant appel aux vieux démons ethniques et historiques, la rhétorique utilisée par les formations politiques a démontré, s'il le fallait encore, que les plaies du passé étaient loin d'être refermées¹⁶. Ce climat lourd a tempéré l'espoir qu'a pu placer la population dans les élections.

¹⁶ Voir infra pour les détails : Section IV, point 8.5. « Campagne électorale »

Section III

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

3. Cadre juridique

3.1. Contexte institutionnel

Une lecture du cadre juridique des élections législatives ne peut intervenir qu'à la lumière du contexte de la mise en place laborieuse du cadre institutionnel post transition : l'ensemble des textes régissant l'administration de ce scrutin est en effet hérité d'un processus complexe de négociations successives. Jusqu'à l'adoption récente du code électoral¹⁷, les difficultés qui ont accompagné l'élaboration du cadre légal reposaient essentiellement dans la persistance d'un désaccord profond entre les formations à prédominance tutsi et hutu sur la traduction constitutionnelle et institutionnelle du partage du pouvoir tel qu'énoncé notamment au Protocole II « Démocratie et bonne gouvernance » de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation.

Les formations politiques qui souhaitaient introduire une parité institutionnelle entre les deux composantes politico-ethniques existantes ont finalement dû prendre acte du principe retenu par l'accord d'Arusha et qui a servi de référence à la nouvelle constitution comme à l'élaboration du cadre légal des élections : c'est un équilibre ethnique au sein des nouvelles institutions qui devra remplacer le partage politico-ethnique du pouvoir en vigueur pendant la transition. Ce principe donne des garanties de représentation à la communauté Tutsi minoritaire¹⁸, tout en permettant la mise en place d'un système démocratique représentatif dans lequel, conformément aux objectifs clairement énoncés par l'accord d'Arusha¹⁹, les partis politiques devront progressivement cesser d'être représentatifs d'une seule communauté.

Faute d'un véritable consensus sur ces questions, la longue série de négociations consécutives à l'accord d'Arusha vient néanmoins introduire certains ajustements dans les modalités de mise en place de ce partage ethnique du pouvoir, retarder l'adoption des textes clés du cadre juridique et contribuer parfois à en diminuer la lisibilité (*cf. infra*).

3.2. Instruments applicables

Le Burundi est signataire d'instruments universels et régionaux tels que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Charte Africaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui fixent un ensemble de principes minimums gouvernant la tenue d'élections périodiques et honnêtes assurant la libre expression de la volonté des électeurs comme composante essentielle de la participation à la vie publique.

Inspirés essentiellement des termes du Protocole II de l'accord d'Arusha et des ajustements introduits par l'accord de partage du pouvoir de Pretoria, les principaux textes du dispositif légal et réglementaire applicable aux élections législatives sont les suivants :

¹⁷ Un premier projet de loi portant réforme du code électoral a été préparé dès 2003, mais n'avait pas réuni de consensus. Le nouveau code électoral a finalement été adopté par l'Assemblée nationale à l'issue d'une séance marathon le 11 mars 2005, puis amendé par le Sénat le mois suivant.

¹⁸ La population burundaise compte 14% de Tutsi, 85% de Hutu, et 1% de Twa et autres groupes (estimations).

¹⁹ L'article 5 du Protocole I préconise « l'orientation des programmes des partis politiques vers les idéaux d'unité et de réconciliation nationales (...) plutôt que vers la défense d'une composante particulière du peuple burundais ». Ce principe est repris dans la définition même des partis politiques à l'article 4 du Protocole II.

- La Constitution de la République du Burundi, N°1/010 du 18 mars 2005.
- Les lois organiques portant :
 - Code électoral, N°1/015 du 20 avril 2005
 - Organisation et fonctionnement des partis politiques, N°1/006 du 26 juin 2003
 - Organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle, N°1/018 du 19 décembre 2002
- Les décrets présidentiels :
 - Décret N°102 du 5 août 2004 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante
 - Décret N°100/116 du 2 septembre 2004 portant nomination des membres de la Commission électorale nationale indépendante
 - Décret N°100/138 du 4 novembre 2004²⁰ portant nomination des membres des Commissions électorales provinciales indépendantes
 - Décret N°100/059 du 26 avril 2005 portant convocation des électeurs pour les élections des conseillers communaux et des députés
 - Décret N°100/082 du 15 juin 2005 portant ouverture de la campagne électorale pour les élections législatives

Antérieurs pour la plupart à la promulgation des textes constitutifs du nouveau cadre juridique²¹, un nombre important d'arrêtés de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) en précisent les modalités d'application : spécifications techniques relatives à l'ensemble du matériel électoral, établissement et correction des registres électoraux, fonctionnement des bureaux de vote et procédures particulières, modèles de procès-verbaux, rôle des mandataires, etc.

3.3. Evaluation générale

Le cadre juridique et réglementaire du scrutin législatif satisfait aux exigences démocratiques des instruments universel et régionaux auxquels le Burundi a adhéré, et s'inscrit pleinement dans l'esprit de réconciliation d'Arusha. Il constitue néanmoins un système insuffisamment structuré et difficilement accessible, un grand nombre d'arrêtés et d'instructions successifs venant pallier de façon parfois tardive et incomplète à l'absence, puis aux insuffisances des lois organiques.

La complexité des négociations politiques retardant la mise en place du nouveau cadre juridique, et l'impossibilité de dégager un consensus sur certaines questions clés avant l'adoption des textes se traduisent par un nombre significatif d'omissions, de contradictions – et d'imprécisions parfois voulues, de nature à compliquer l'administration du processus électoral. De façon générale, les insuffisances du cadre juridique ont contribué à étendre de fait le domaine d'intervention de la CENI d'une interprétation technique du texte de loi à des décisions de nature plus politique – qui ont sans doute encouragé l'exercice de pressions à son égard.

Diffusés à l'ensemble des acteurs institutionnels concernés²², ainsi qu'au journal francophone *Le Renouveau du Burundi*, les nombreux arrêtés de la CENI n'en constituent pas moins un dispositif réglementaire très fragmenté, difficilement accessible au public et aux agents électoraux : en dépit de leurs précisions, certains arrêtés n'ont pas été appliqués car ils n'ont fait l'objet d'aucune consolidation ou vulgarisation exhaustive. A titre d'illustration, on relèvera que le Code électoral

²⁰ Ce décret a été modifié par les décrets N° 100/064 et N° 100/070, respectivement du 10 et du 24 mai 2005.

²¹ Opérant initialement sur la seule base du Code électoral de 1993, la CENI a publié plus d'une trentaine d'arrêtés depuis le début de l'année 2005, dont 23 sont antérieurs à la promulgation du nouveau Code électoral.

²² Présidence de la République, Ministères de l'Intérieur et de la Justice, gouverneurs, administrateurs communaux, Commissions électorales provinciales indépendantes, et partis politiques.

et, à fortiori, le *Guide Pratique des membres des bureaux électoraux* ignorent et contredisent les dispositions portant explicites de l'arrêté N°014/CENI/2005 du 10 janvier 2005 détaillant les modalités d'utilisation de l'encre indélébile.

Les principales dispositions du cadre juridique et réglementaire sont analysées plus en détail dans les sections thématiques en infra. Parmi les principales insuffisances, on notera que :

- La Constitution, en son article 91, donne à la CENI la responsabilité de garantir l'intégrité du processus électoral et de sanctionner les infractions, mais le cadre juridique ne fait aucune mention des sanctions administratives qu'elle peut prendre à l'encontre des contrevenants.
- Le même article stipule qu'en la matière, « les décisions de la Commission sont sans appel », ce qui est contraire aux standards internationaux eu égard aux droits de la défense.
- L'absence de précision sur les modalités de la cooptation constitue une source de différend post électoral sérieux, tout en donnant à la CENI une lourde responsabilité politique quant au choix des députés cooptés.
- Parmi les dispositions contradictoires du cadre juridique, on notera que l'article 165 de la Constitution stipule qu'un candidat aux élections législatives doit être d'origine burundaise, alors que l'article 145 du Code électoral autorise une personne ayant acquis la nationalité burundaise depuis au moins dix ans de se porter candidat. Ou que l'article 55 du code électoral ignore et contredit les dispositions précises de l'arrêté CENI du 10 janvier sur les modalités d'utilisation de l'encre indélébile.
- En illustration du manque de lisibilité ou des incohérences contenues dans certains articles du Code électoral, on notera :
 - Art 13 Concernant la possibilité d'une seule période de correction des listes électorales, l'alinéa 3 mentionne le cas de scrutins « scrutins rapprochés », quand l'alinéa 2 fait référence à des scrutins tenus « dans un intervalle n'excédant pas trois mois »
 - Art 40 Les membres des bureaux électoraux sont nommés entre autre « dans le respect des équilibres politiques ». Inapplicable, cette disposition est contraire au principe de désignation des membres des commissions électorales, réalisées « dans le souci de garantir la neutralité politique ».
 - Art 70 Indique que les CEPI effectuent la consolidation de tous les procès-verbaux des bureaux de vote de la province. Inspiré du Code électoral de 1993, cet article n'a visiblement pas intégré l'établissement des commissions communales (CECI).

4. Système de représentation

4.1. Structure de gouvernement

La Constitution post transition instaure un régime parlementaire doté d'un pouvoir exécutif fort, incarné par le Président de la République. A la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement, le Président partage l'initiative des lois avec le Parlement bicaméral²³, et dispose d'instruments efficaces pour influencer ses travaux. Figure centrale des institutions, il bénéficie en outre de la forte légitimité que lui confère son élection au suffrage universel direct – à l'exception du premier Président de la République post transition, dont l'élection est assurée à la majorité des deux tiers par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en congrès²⁴.

²³ Article 192 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République, au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat »

²⁴ Article 163 alinéa 4, et article 302 de la Constitution

Une des singularités du régime mis en place par cette Constitution post transition réside dans la composition politique du gouvernement qui, loin de résulter d'un accord ou d'une plateforme de coalition, dépend directement de la représentation de l'Assemblée Nationale. La participation au gouvernement est en effet un droit acquis aux formations qui ont franchi le seuil minimum de 5% des suffrages exprimés aux élections législatives, le nombre de leurs portefeuilles ministériels respectifs étant fixé proportionnellement au nombre de sièges obtenus²⁵. Dans ce contexte particulier, l'article 173 de la Constitution précise qu' « un parti politique disposant de membres au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition ».

Enfin, la nouvelle loi fondamentale institutionnalise à tous les niveaux de l'Etat la prise en compte explicite et pondérée du facteur ethnique – et du genre, dans une moindre mesure. En respect du principe retenu par l'accord d'Arusha, cet équilibre est établi sur base uniquement ethnique, sans référence au critère partisan, l'équilibre politique résultant quant à lui du suffrage universel. La désignation des deux vice-présidents constitue la seule exception à ce principe car elle maintient une référence à la notion de « famille politico-ethnique », l'un étant choisi au sein d'un parti majoritairement hutu, et l'autre, au sein d'un parti majoritairement tutsi²⁶. Le partage du pouvoir sur base ethnique se traduit par l'instauration de quotas assurant une surreprésentation des minorités, en particulier tutsi, dans toutes les sphères du pouvoir et du secteur public : parité au Sénat et au sein des forces de défense et de sécurité ; 40% au gouvernement, à l'Assemblée Nationale et dans les entreprises publiques, et 33% dans l'administration communale.

4.2. Equilibres visés et mode de scrutin

L'accord d'Arusha prévoyait que les équilibres ethnique et de genre se feraient simplement à l'intérieur de listes bloquées, ce qui ne garantissait pas obligatoirement la même représentativité au sein de la nouvelle assemblée élue. L'établissement de quotas de représentation ethnique et de genre, introduit par l'accord de Pretoria, impose de fait le principe d'une cooptation. La Constitution post transition y fait référence, mais ne tranche pas sur ses modalités d'application qui devront être définies par le Code électoral.

Il est ainsi spécifié, à l'article 164 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 pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie Twa » et, « au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages susvisés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral ». Reprenant les termes de l'accord d'Arusha²⁷, l'article 168 explicite le mode de scrutin : « Les élections des députés se déroulent 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 sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre²⁸ doit être une femme ».

Cent sièges sont à pourvoir dans 17 circonscriptions provinciales, la Mairie de Bujumbura étant assimilée à une province. Le nombre de sièges par circonscription est fixé proportionnellement à

²⁵ Article 129 alinéa 2 : « Les membres (du gouvernement) proviennent des différents partis politiques ayant obtenu plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis 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 ».

²⁶ Article 124 : « Les vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est tenu compte, dans leur nomination du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs. »

²⁷ Article 20 alinéa 8 du Protocole II « Démocratie et bonne gouvernance »

²⁸ Le ratio est ici plus favorable qu'initialement prévu par l'accord d'Arusha, qui stipulait : « (...) au moins un sur cinq doit être une femme »

la population par le décret de convocation des électeurs²⁹. La distribution des sièges est effectuée proportionnellement aux suffrages obtenus selon la méthode des plus forts restes, après avoir éliminé les formations n'ayant pas atteint, au niveau national, le seuil de 2%.

4.3. Le mécanisme de cooptation

Le mécanisme de cooptation est exposé à l'article 129 du Code électoral : « 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 ». Ce rééquilibrage est réalisé « en concertation avec les partis concernés et dans le respect de l'ordre établi sur les listes bloquées en s'assurant de la participation de toutes les ethnies dans le plus de circonscriptions possibles. »

La cooptation constitue un mécanisme incontournable dès lors que l'on veut assurer le respect de quotas de représentation précis. Le principe n'est pas anti-démocratique, dans la mesure où tous les candidats d'une liste bloquée bénéficient de fait d'une même légitimité populaire. Afin de ne pas nuire à la représentativité de l'Assemblée Nationale, le mécanisme de cooptation ne devrait cependant pas modifier les rapports de force politiques issus du suffrage universel, ni entraîner un accroissement excessif du nombre de députés.

Or, en raison du faible nombre de sièges à pourvoir dans chacune des circonscriptions³⁰, la mixité des listes bloquées ne se traduit que très partiellement dans l'équilibre de l'assemblée élue. A l'occasion de ce premier scrutin législatif, seul le fait que le CNDD-FDD ait présenté des listes dont la mixité ethnique va au-delà des minimums requis par la loi a permis de limiter le nombre de députés cooptés. Une simulation sur base des résultats obtenus montre que si l'ensemble des partis politiques s'en étaient tenus aux strictes exigences légales, il aurait fallu coopter plus de 30 députés supplémentaires³¹ pour corriger les déséquilibres ethniques et de genre. L'attribution d'un nombre égal de sièges supplémentaires aux partis concernés, et non de façon proportionnelle aux suffrages obtenus, peut ainsi modifier de façon significative les rapports de force politiques au sein de la nouvelle Assemblée. Ce mécanisme porte atteinte au principe de représentativité démocratique selon lequel, conformément à l'accord d'Arusha, la mise en place des équilibres ethnique et de genre n'intervient pas sur les équilibres politiques.

Enfin, les critères mentionnés laissent une grande part de choix dans les désignations possibles. De façon similaire, le Code électoral n'apporte aucune précision sur les modalités de désignation permettant d'assurer la légitimité représentative des trois députés Twa cooptés. Ce manque de précision sur les modalités de la cooptation constitue ainsi une source de différend post électoral sérieux, tout en donnant à la CENI une lourde responsabilité politique quant au choix des députés cooptés (*cf. infra, IV 10.3. Répartition des sièges et cooptation*).

4.4. Autres dispositions

Le Code électoral prévoit en outre un autre type de cooptation, destinée à ouvrir le jeu politique au sein de la représentation nationale : si, lors des premières élections, un parti a remporté plus de trois cinquièmes des sièges au suffrage direct, un total de 18 à 21 membres supplémentaires sont cooptés par la CENI en nombres égaux sur les listes ayant atteint le seuil de 2% des suffrages, ou 2 personnes par liste au cas où plus de sept listes auraient atteint ce seuil.

²⁹ Sur bases de projections, le dernier recensement général de la population ayant été effectué avant le conflit, en 1990. La répartition des sièges par circonscription est reprise en Annexe : Résultats des élections législatives.

³⁰ La majorité des circonscriptions ne comptent que 3 à 5 sièges à pourvoir.

³¹ Contrairement à une interprétation souvent avancée, la loi ne fixe aucun maximum au nombre de députés supplémentaires ainsi cooptés.

Pour renforcer le manque de lisibilité du système, une autre disposition, en contradiction avec les objectifs de celle-ci impose un seuil de 2% des suffrages exprimés au niveau national pour siéger à l'Assemblée Nationale³², en empêchant ainsi l'accès à des formations émergentes ou des listes indépendantes, qui par définition, n'ont pas besoin d'une représentation à l'échelle nationale. Certes, l'existence au Burundi de 35 partis politiques agréés confère une certaine utilité aux dispositions de l'art. 169 de la Constitution dont l'application devrait susciter des regroupements entre formations et, donc, pour les citoyens, clarifier et rendre plus lisible le jeu politique. Les mêmes objectifs pourraient être remplis par l'imposition d'un seuil plus élevé, mais à l'échelle de la circonscription, permettant ainsi l'accès aux listes indépendantes.

5. Administration électorale

5.1. Références légales

Le Protocole II de l'accord d'Arusha jette les bases du cadre organique nécessaire au lancement du processus électoral, en assignant à deux institutions, une Commission électorale nationale indépendante et la Cour constitutionnelle, la responsabilité de garantir l'intégrité³³. Près de quatre ans après la signature de l'accord de paix, cette commission indépendante est finalement établie par décret présidentiel en août 2004.

Si l'accord d'Arusha n'évoque pas la question de la permanence de cette institution, le décret n°103 du 5 août 2004 portant organisation et fonctionnement de la CENI le fait, en qualifiant la commission de « bureau temporaire chargé de la préparation matérielle des élections »³⁴ et ajoute à ses prérogatives, entre autres, la responsabilité de l'enregistrement électoral. Reprenant presque mot pour mot les articles 5 et 20 du Protocole II de l'accord d'Arusha, la nouvelle loi fondamentale n'apportera aucune clarification sur ces questions.

5.2. La Commission électorale nationale indépendante

Les cinq membres de la CENI n'ont été nommés par décret présidentiel que le 2 septembre 2004, soit quatre ans après l'adoption de l'Accord d'Arusha et à quelques mois des premières échéances électorales. Les commissaires sont des personnalités indépendantes issues de la société civile : un professeur de langue anglaise à l'Université de Bujumbura, une fonctionnaire de la Banque de la République du Burundi, une avocate, un juriste, et un ecclésiastique. Seul le président dispose d'une expérience en matière électorale, ayant pris part à l'organisation des élections de 1993.

De par sa composition et ses attributions, la CENI dispose d'atouts significatifs pour garantir la liberté, la régularité et l'équité des élections, conformément au chapitre premier du Protocole II de l'Accord d'Arusha, qui reflétait l'option en faveur d'une Commission électorale émanant de la société civile et néanmoins dotée d'une forte légitimité politique : « La Commission est composée de cinq personnalités indépendantes (...) Ses membres sont approuvés à la majorité des trois-

³² « Les candidats présentés par les partis politiques ou les listes d'indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti ou leur liste a totalisé un nombre de suffrages égal ou supérieur à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés »

³³ Article 5 : « Une Commission électorale indépendante (...) garantit la liberté, l'impartialité et l'indépendance du processus électoral ». Article 9 : « La Cour constitutionnelle a compétence pour (...) statuer sur la régularité des élections présidentielles et législatives et des référendums ».

³⁴ L'article 4 du décret du 5 août 2004 dispose par ailleurs que les membres de la CENI « élaborent leur règlement d'ordre intérieur approuvé par le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions », une disposition qui va à l'encontre du principe d'indépendance de la CENI.

quarts de l'Assemblée nationale de transition »³⁵. La Constitution post-transition a renforcé ces dispositions puisque qu'elle de faire approuver également par le Sénat, à la majorité des trois quarts, la nomination des commissaires de la CENI. De manière symbolique, les membres de la CENI prêtent serment devant le Parlement réuni en Congrès.

L'indépendance de la CENI, émancipée de la tutelle des partis politiques et de l'administration territoriale constitue une nouveauté estimable au Burundi : en mars 1993, avait été installée une Commission Electorale Nationale (CEN) composée de 45 membres, représentants de tous les partis politiques agréés ainsi que de la société civile. La CEN était assistée dans les provinces par des commissions électorales provinciales, présidées par des magistrats. Les liens entre la CEN et l'administration locale étaient étroits puisque les administrateurs communaux, nommés par le gouvernement, désignaient les agents chargés de l'enregistrement des électeurs tandis que les gouverneurs de province nommaient les membres des bureaux de vote.³⁶

5.3. Mandat

La Constitution post transition a accordé à la CENI une maîtrise presque totale du processus électoral – sauf dans sa phase ultime, la proclamation des résultats définitifs et le contentieux post électoral étant de la responsabilité de la Cour constitutionnelle. L'article 91 de la Constitution reprend presque mot pour mot les termes du Protocole II de l'accord d'Arusha :

- Organiser l'ensemble des opérations électorales, aux niveaux national et local;
- Garantir l'intégrité du processus électoral : « veiller à ce que les élections soient libres, régulières et transparentes », « veiller, en appliquant des règles appropriées, à ce que les campagnes électorales ne se déroulent de manière à inciter à la violence ethnique ou de toute autre manière contraire à la Constitution », et « assurer le respect des dispositions de la présente Constitution relatives à la multiethnicité et au genre et connaître des contestations à cet égard ».
- Sanctionner les infractions électorales : « entendre les plaintes concernant le respect des règles électorales et y donner suite. Les décisions de la Commission sont sans appel³⁷ ».
- Proclamer les résultats « provisoires » des élections.

5.4. Structure territoriale

La CENI est assistée dans chacune des 17 provinces par une Commission Electorale Provinciale Indépendante (CEPI), dont les membres sont désignés par décret présidentiel après consultation de la CENI. Chaque commission provinciale compte 3 permanents : président, secrétaire général et coordinateur matériel, auxquels s'ajoutent, selon l'importance de la province, 4 à 8 membres non permanents. A chaque niveau, les membres sont nommés dans le souci de garantir la neutralité politique et les équilibres ethniques et de genre. Le profil des membres des CEPI est généralement similaire à celui des commissaires nationaux, issus de la société civile : religieux, enseignants, magistrats, médecins, etc. Les CEPI ont été mises en place le 4 novembre 2004.

Les Commissions Electorales Communales Indépendantes (CECI) sont les organes décentralisés de l'administration électorale dans les 126 communes. Nommés par les commissions provinciales, les membres des commissions communales ont pour mission de superviser localement l'ensemble des opérations électorales, et de désigner les membres des bureaux électoraux.

³⁵ Article 20 alinéa 3

³⁶ Bien que le déroulement régulier des élections présidentielles et législatives de 1993 soit à porter au crédit de la CEN, il a semblé nécessaire d'émanciper la commission électorale des partis politiques et de l'administration, le Burundi suivant en cela une tendance générale dans le monde.

³⁷ Cette disposition est contraire aux standards internationaux en matière de droits de la défense.

On note que l'article 40 du Code électoral précise que les membres des bureaux électoraux sont désignés « dans le respect des équilibres politiques, ethniques et de genre », et non, comme les membres des commissions électorales, dans le souci de « garantir la neutralité politique et les équilibres ethniques et de genre ». Outre que cette disposition va à l'encontre du principe d'indépendance d'une administration électorale émancipée des partis politiques, elle s'avère difficilement réalisable puisque, comme le souligne le Président de la CENI³⁸ « respecter les équilibres politiques dans chaque bureau de vote dans le contexte politique actuel du Burundi reviendrait à recruter pour chaque bureau, une quarantaine de personnes au lieu de cinq ». Il s'agit vraisemblablement d'une erreur de formulation des rédacteurs. Les membres des bureaux électoraux ayant été recrutés en janvier 2005, sous le régime du Code électoral de 1993, certains partis, dont le CNDD et le Frodebu, n'ont cependant pas hésité à réclamer de la CENI qu'elle adapte la composition des bureaux de vote conformément à cette disposition.

5.5. Personnel et formation

Les CEPI ont été mises en place le 4 novembre 2004, à peine plus de trois mois avant la première échéance électorale. Les membres des CEPI ont été nommés par les CEPI le 28 avril 2005, et ont commencé à fonctionner le 1^{er} mai suivant. Initialement recrutés en janvier 2005 à l'occasion du référendum constitutionnel, les membres des quelques 6,000 bureaux de vote ont été désignés par les commissions communales le 23 mai, pour les élections législatives. En général les critères de sélection retenaient essentiellement le niveau d'éducation et l'impartialité, et l'on note un nombre significatif d'ecclésiastiques. Il y a eu généralement peu de changements dans la composition des commissions communales et des bureaux de vote après les élections communales. Quelques uns ont été remplacés pour manque de compétence professionnelle, les autres renonçant à leur poste pour convenance personnelle. La rémunération insuffisante des agents électoraux semble avoir motivé un nombre significatif de départs.

Certaines CEPI ont pu connaître une certaine confusion suite à l'ingérence de l'Exécutif dans la désignation des commissaires provinciaux, avec la coexistence de deux décrets de nomination contradictoires. Le 10 mai, sur avis de la CENI qui avait diligenté une enquête de son service du personnel, les présidents des CEPI de Ngozi et Cibitoke, ainsi que certains membres de cinq commissions provinciales³⁹ avaient été révoqués et remplacés par décret présidentiel. Sans consultation préalable de la CENI, qui a pourtant autorité en la matière⁴⁰, l'Exécutif a issu un second décret le 24 mai, réinstallant dans leurs fonctions ces personnes révoquées. Le Président de la CENI a tranché très tardivement, privilégiant le compromis. Les observateurs de la MOE UE ont cependant noté qu'à l'exception de la CEPI de Ngozi ceci n'avait pas trop sérieusement perturbé le fonctionnement des commissions provinciales concernées.

Dans toutes les provinces, la MOE UE a constaté qu'à quelques exceptions près, les commissions provinciales et communales jouissaient de la confiance de l'ensemble des acteurs.

L'ensemble du programme de formation s'est inscrit sur l'ensemble du cycle électoral de 2005, en particulier dans la préparation des premières consultations – précédant la période étudiée dans ce rapport. *International Foundation for Election Systems* a fourni une grande part de l'assistance dans ce domaine, dont un programme de formation en cascade pour 7,000 présidents de bureaux de vote en février, et une formation des commissaires nationaux et provinciaux en mars. *L'Institut Electoral d'Afrique du Sud* (EISA) a aussi contribué à un certain nombre d'activités de formation. Dans les semaines précédant le scrutin législatif, les activités de formation se sont poursuivies. Les observateurs de la MOE UE ont généralement pu constater la qualité du niveau

³⁸ Lettre Ref.270/CENI au Président du Frodebu, en réponse à la plainte émise par lui le 1^{er} juillet.

³⁹ Bujumbura Mairie, Bururi, Cibitoke, Rutana et Ruyigi

⁴⁰ Cf. article 38 du Code électoral

de formation des agents électoraux, qui bénéficiaient en outre de l'expérience de deux consultations successives. En raison du caractère très fragmenté du cadre réglementaire, et de décisions et clarifications généralement tardives de la CENI sur un nombre significatif de procédures clés, certains outils pédagogiques comme *Le Guide Pratique des Membres des Bureaux Electoraux* manquaient parfois de lisibilité.

5.6. La Cour constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle a été l'une des institutions dont le rôle a été souligné dans l'accord d'Arusha en vue de promouvoir l'Etat de droit, la démocratie et les droits de la personne humaine. Elle est composée de sept membres choisis parmi les juristes reconnus pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance et nommés pour un mandat de six ans non renouvelable par le Président de la République après approbation du Sénat⁴¹. Juge de la constitutionnalité des lois et interprète de la Constitution, elle a une compétence très étendue.

En matière électorale, elle statue sur la régularité des élections nationales et en proclame les résultats définitifs. Au vu des documents transmis, la Cour Constitutionnelle « vérifie (...) la régularité dudit scrutin, tant en ce qui concerne son déroulement que le dépouillement et l'établissement des résultats », une procédure qui peut conduire à l'annulation partielle ou totale du scrutin. En matière de contentieux électoral, le Code électoral précise que la Cour peut être saisie par une requête écrite émanant d'une personne ayant fait acte de candidature ou inscrite sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle l'élection est contestée. La requête doit parvenir à la Cour dans les dix jours suivant la proclamation des résultats du scrutin. La Haute Juridiction dispose d'un délai de huit jours pour statuer sur la requête.

Pour mener à bien les missions qui lui ont été imparties, la Cour Constitutionnelle dispose de ressources humaines et matérielles très limitées. Elle occupe quelques bureaux au deuxième étage d'un bâtiment qui abrite également le Conseil Supérieur de la Magistrature, et ne dispose pas de sa propre salle d'audience. Le personnel d'appui se limite à un greffier et à deux secrétaires, et ne compte aucun assistant juridique. Son budget de fonctionnement annuel est de 1,2 million de francs Burundais, 850 EUR. Il n'existe pas de recueil des arrêts de la Cour, et ils ne font l'objet d'aucune publication systématique. Il est cependant prévu qu'à l'avenir ses décisions soient publiées au « Bulletin Officiel du Burundi », un journal officiel dont la publication est actuellement intermittente, et seulement en français. Au même titre que la commission électorale, la Cour Constitutionnelle ne dispose d'aucune mémoire institutionnelle en matière électorale : seules quelques archives relatives au scrutin de 1993 sont disponibles.

6. Listes électorales

6.1. Références légales

Sont électeurs tous les citoyens burundais âgés de 18 ans révolus à la date du scrutin jouissant de leurs droits civils et politiques, à l'exception des personnes sous le coup d'une condamnation pénale, en détention préventive ou internés pour cause aliénation mentale – selon les conditions énoncées aux articles 5 à 9.

Les chapitres II et III du Code électoral définissent les principes d'établissement et de mise à jour des listes électorales, dont les modalités sont fixées par arrêtés de la CENI. S'il laisse au Ministre de l'intérieur le choix de décider d'une future actualisation permanente, le Code électoral stipule

⁴¹ Selon l'article 226 de la Constitution

que les listes électorales sont mises à jour avant chaque consultation – sauf dans le cas où plusieurs scrutins se succèdent dans un intervalle « rapproché » ou « de moins de 3 mois », la formulation de l'article 13 manquant de lisibilité à cet égard⁴².

6.2. La question du recensement

L'article 2 du décret n103 du 5 août 2004 portant organisation et fonctionnement de la CENI précise que ses responsabilités comprennent « le recensement de la population en âge de voter » ainsi que « les opérations relatives à la confection et à la délivrance de la carte nationale d'identité ». Initialement prévu en préalable au processus électoral, le projet de confection de cartes d'identités a finalement dû être abandonné en raison de contraintes de temps, et du coût excessif demandé par les fournisseurs. L'enregistrement des électeurs a donc été la première tâche à laquelle s'est attelée la commission électorale.

L'absence de données démographiques fiables a constitué une difficulté importante en vue de l'exercice d'enregistrement, le dernier recensement général de la population burundaise ayant été réalisé en août 1990. Après douze années d'une crise marquée de massacres à grande échelle et de déplacements importants de la population, les données actuelles sont à prendre avec beaucoup de circonspection. Par projection⁴³, la population prise en compte actuellement est d'environ 7 millions d'habitants, comptant plus de 3 millions de citoyens en âge de voter.

6.3. Enregistrement des électeurs

L'enregistrement des électeurs a commencé le 20 novembre 2004, l'ONUB fournissant un appui logistique important, notamment pour le transport du matériel nécessaire aux opérations. Dans les premiers jours, les électeurs se sont déplacés en très petit nombre, ce qui a conduit la CENI à prolonger le délai d'inscription d'un jour supplémentaire, jusqu'au 30 novembre. Suite aux diverses pressions exercées par les autorités, les inscriptions se sont accélérées, le pourcentage d'électeurs inscrits sur la population en âge de voter allant de 60 à 90%, d'après les projections démographiques. D'après la COSOME⁴⁴, cette opération n'a pas manqué de soulever certaines préoccupations, compte tenu des conditions dans lesquelles elle a été conduite.

La constitution d'un fichier informatisé des électeurs et la publication des listes électorales assortie d'une procédure d'appel ont pris beaucoup de temps et ont constitué un problème logistique complexe. Le 14 janvier 2005, la CENI a publié les listes électorales. Une période de correction de 10 jours s'est achevée le 23 janvier par la publication des listes définitives, comptant 3,129,136 électeurs inscrits. Les cartes d'électeur, valables pour toutes les consultations électorales de 2005 ont été remises lors du scrutin référendaire.

La CENI a ouvert le 6 mai 2005 une nouvelle période unique d'inscription de 10 jours pour les électeurs n'ayant pas pris part à l'enregistrement novembre 2004. Selon l'arrêté 025/CENI/2005 de la CENI, cette mise à jour était unique pour toutes les consultations suivantes de l'année 2005 : communales, législatives, sénatoriales, présidentielle et collinaires. L'occasion était aussi

⁴² « Lorsque deux ou plusieurs scrutins sont organisés dans un intervalle n'excédant pas trois mois, les électeurs peuvent être convoqués par un décret unique » (art.11 alinéa 2) « Dans l'hypothèse prévue (ci-dessus), les rôles électoraux établis pour la première consultation serviront pour celles qui suivent » (art.13 alinéa 2)

« (...) la Commission électorale nationale indépendante peut prévoir une seule période (de correction) pour tous les scrutins lorsque ceux-ci sont rapprochés » (art.13 alinéa 3)

⁴³ Article 128 du Code électoral : « Pour déterminer le nombre total d'habitants dans chaque circonscription, il est fait référence aux données démographiques de 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 »

⁴⁴ Coalition de la Société Civile pour le Monitoring des Elections au Burundi (COSOME), Rapport d'observation du processus référendaire, Avril 2005

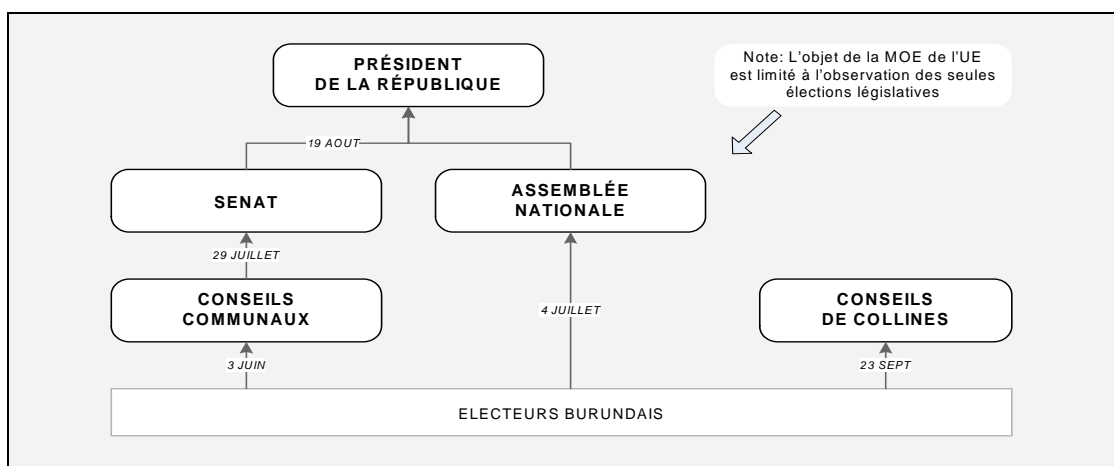
offerte aux électeurs ayant changé de résidence d'être transférés sur une autre liste. Au terme de ce second exercice d'enregistrement, on comptait un total de 3,157,158 inscrits. En l'absence de données démographiques précises, il est difficile d'évaluer la qualité des listes électorales. Aucune contestation significative n'a cependant été rapportée aux observateurs de la MOE UE.

Section IV LES ELECTIONS LEGISLATIVES

7. Période préélectorale

7.1. Introduction : le cycle électoral de transition

L'accord d'Arusha avait fixé à trois ans la durée du processus de transition, qui aurait dû se clore au plus tard le 31 octobre 2004 par l'achèvement d'un cycle électoral comportant la tenue d'un référendum constitutionnel, des élections locales ainsi que l'élection d'un Parlement bicaméral et d'un nouveau président. Les retards successifs pris par le processus de transition⁴⁵ ont conduit à une dernière prolongation de la période intérimaire jusqu'au 26 août 2005, et au réajustement du calendrier électoral qui – afin de permettre la prestation de serment d'un nouveau président à cette date, impose la tenue d'élections communales le 3 juin, législatives le 4 juillet, sénatoriales le 29 du même mois et présidentielles le 19 août. N'intervenant pas dans le processus de désignation du nouveau président, les élections collinaires ont été reportées au 23 septembre.



Etape essentielle de ce cycle de consultations, le scrutin législatif du 4 juillet 2005 désignait non seulement la future Assemblée Nationale, mais aussi la majeure partie du collège électoral chargé d'élire le premier Président de la République, figure centrale des institutions post transition.

7.2. Education civique et information des électeurs

Au sortir de treize années de crise sans l'exercice d'élections démocratiques, la phase d'éducation civique revêtait une importance cruciale dans l'organisation de ces élections. L'ensemble des efforts d'éducation civique et d'information des électeurs s'inscrit nécessairement sur toute la durée du cycle électoral de 2005, en particulier dans la préparation des premières consultations, référendaires et communales – précédant la période étudiée dans ce rapport.

On retiendra néanmoins l'implication active des organisations de la société civiles constituées en consortium pour lancer dès Novembre 2004, un Programme d'éducation civique et électoral des

⁴⁵ Cf. Section II de ce rapport : La dimension politique des négociations

citoyens (PECEC), et organiser une formation des formateurs à travers les 16 provinces du pays. Soutenu par le PNUD, ce programme portait essentiellement sur des thèmes liés à l'apprentissage des principes démocratiques, au fonctionnement des institutions et au processus électoral.

Dans les semaines précédant le scrutin législatif, l'éducation et l'information des électeurs s'est faite principalement au travers des médias électroniques. Des spots informatifs d'une grande qualité, illustrant les procédures de vote, interpellant les citoyens à faire valoir leurs droits ou les sensibilisant contre les diverses formes de pressions et intimidations, ont été réalisés et diffusés quotidiennement pendant la campagne électorale. L'organisation par les radios de débats contradictoires a aussi contribué à informer les électeurs sur les certains enjeux du scrutin. Outre des campagnes d'éducation civique sur des groupes cibles, l'Unité électorale de l'ONUB a diffusé dans l'ensemble des provinces des brochures d'information très illustratives sur les procédures de vote. Des responsables religieux formés par les CEPI, ou des organisations de la société civile ont aussi contribué, localement, aux campagnes d'information⁴⁶. Si les besoins restent grands en termes d'éducation civique, les électeurs – qui bénéficiaient aussi de l'expérience des deux consultations précédents – semblaient généralement bien informés des procédures de vote.

7.3. Préparations administratives et logistiques

La préparation du scrutin législatif intervient dans le contexte d'un calendrier électoral surchargé, l'administration électorale ayant à gérer parallèlement une succession de consultations, dont les différentes phases se chevauchent largement : communales, législatives et sénatoriales. Dans les semaines qui ont précédé le scrutin législatif, la CENI et ses commissions locales ont ainsi continué à administrer le contentieux des élections communales et la préparation de l'élection des administrateurs communaux par les conseils à peine élus. Reportée à plusieurs reprises, en raison de laborieuses consultations avec les partis politiques sur la difficile traduction territoriale des équilibres ethniques imposés à l'échelle nationale par la Constitution, cette élection s'est finalement déroulée le 8 juillet, juste après le scrutin législatif. Puis le 12 juillet, dans les quelques provinces où elle n'avait pas pu avoir lieu : Cibitoke, Bururi et Bujumbura Mairie. Dans ce contexte difficile, l'administration électorale semblait parfois agir sous la pression des événements en abordant au cas par cas les différentes échéances du processus.

En outre, les commissaires de la CENI ont dû faire face à de nombreuses pressions, parfois contradictoires, qui ont inévitablement contribué retarder la prise de décision. Après l'échec retentissant du parti présidentiel aux élections communales, l'Exécutif a ainsi exercé de fortes pressions sur les commissaires en vue de peser sur certaines modalités du scrutin. Une des pierres d'achoppement concernait le choix du type de bulletin : le parti présidentiel insistait pour que le vote à bulletin unique soit mis en place dès le scrutin législatif, l'expérience des communales ayant soulevé un certain nombre d'interrogations légitimes quant au potentiel d'intimidation ou de manipulation liées à l'utilisation du bulletin multiple. Pressions inverses de certains partenaires qui considéraient, à raison, que ce changement était irréalisable à court terme et exigeait une large campagne de sensibilisation des électeurs. L'Exécutif a alors insisté pour que soient instituées des procédures de contrôle extrêmement lourdes, afin d'assurer que les votants n'emportent pas de bulletins non utilisés. Au terme d'un long débat et en dépit de ces pressions, la CENI a écarté l'idée d'un décompte systématique de tous les bulletins déposés dans la poubelle par les électeurs, réfléchissant à un contrôle raisonnablement applicable. Une autre polémique était relative à l'ingérence de l'Exécutif dans la désignation des commissions provinciales, qui avait engendré une certaine confusion et en perturbait le fonctionnement dans quelques cas (cf. para 5.5. Personnel et formation).

⁴⁶ A titre d'exemple, le *Centre des Jeunes Kamenge*, dans la région de Cibitoke a réalisé et distribué 23,000 « Petits Manuels d'Électeurs ».

Dans l'ensemble, la Commission électorale nationale indépendante a ainsi accusé de nombreux retards par rapport aux délais prévus par la loi ou fixés dans ses propres arrêtés. A quelques jours des élections législatives, certaines questions clés de l'administration du scrutin n'avaient toujours pas été tranchées ou fait l'objet de clarifications : détermination des procédures de contrôles relatives à l'utilisation du bulletin unique, clarification des modalités précises de la cooptation, sanction de l'appartenance ethnique des candidats, vote des électeurs en situation particulière, vote des militaires, etc. Après plusieurs semaines d'indécision, et à quelques jours du scrutin, la CENI a finalement statué sur un nombre de ces questions clés : Instruction relative aux procès-verbaux et modalités de tabulation des résultats (23/06); Arrêté N°31 portant modalités particulières du déroulement du scrutin législatif (29/06); et Communiqué de la CENI du relative au vote des citoyens en situation particulière (02/07).

Concernant les aspects techniques, en dépit des difficultés occasionnées par la dégradation du climat sécuritaire, l'ensemble des préparatifs logistiques ont été conduits efficacement, avec un appui considérable de l'Unité électorale de l'ONUB et ses cinq antennes régionales – acteur principal de ces préparatifs jusqu'au niveau des commissions provinciales. Au 23 juin, l'ensemble des kits électoraux, enveloppes, scellés et procès-verbaux avaient été acheminés dans les chefs lieu de province. La totalité des 80 millions de bulletins de vote ont ensuite été transmis aux CEPI par voie terrestre ou hélicoptère entre le 25 et 28 juin, l'ampleur de l'action des « gardiens de la paix » entraînant de sérieuses difficultés d'acheminement dans certaines provinces. Le matériel était ensuite préparé par commune, afin d'être distribué dans les 48 heures précédant le scrutin, sauf dans le cas des bureaux de vote les plus éloignés. Les observateurs de la MOE UE n'ont pas constaté de problèmes significatifs lors de ces différentes phases, en dépit parfois du manque de moyens matériels et de transport alloués aux CEPI pour remplir leurs tâches. A quelques jours du scrutin, un nombre très important de cartes d'électeurs n'avaient cependant toujours pas été retirées, variant en fonction des communes de quelques dizaines à plusieurs milliers.

7.4. Déclaration des candidatures

Selon l'article 145 du Code électoral, tout électeur âgé de 25 ans révolus, ayant la nationalité burundaise de naissance ou l'ayant acquise depuis au moins dix ans⁴⁷ peut se porter candidat aux élections législatives. Le Code électoral prévoit l'incompatibilité du mandat de député avec toute fonction à caractère public, mais n'en fait pas une cause d'inéligibilité. L'absence de dispositions limitatives, telle que la mise en position de détachement, a parfois été mise à profit par certains hauts fonctionnaires et responsables publics pour mener campagne en conservant l'autorité et les moyens d'Etat que leur confèrent leurs fonctions (*cf. infra, campagne électorale*).

Les articles 147 à 155 établissent les modalités générales de déclaration des candidatures. Par son arrêté N°026/CENI du 26 avril 2005, la CENI en fixait le calendrier suivant:

- Déclaration des candidatures : du 27 avril au 12 mai
- Analyse de la recevabilité des listes par la CENI : du 13 au 19 mai
- Notifications des listes retenues : les 20 et 21 mai
- Contestation auprès la CENI : dans les 2 jours suivant notification
- Publication des listes définitives : du 24 mai au 1^{er} juin
- En cas de rejet de candidature par la CENI, un recours peut être porté sous 48 heures devant la Cour Constitutionnelle qui dispose alors d'un délai de huit jours pour statuer.

⁴⁷ Notons que le Code électoral est ici moins restrictif que la Constitution qui stipule à l'article 165 que « le candidat aux élections législatives doit être de nationalité et d'origine burundaise ».

On notera un manque de discipline déconcertant de la part des principales formations politiques qui, en violation manifeste des dispositions légales⁴⁸, ont soumis à la CENI des listes de candidats présentant de nombreuses entorses au respect des équilibres visés en termes d'appartenance ethnique et de genre – exception faite des listes du CNDD-FDD qui dans l'ensemble satisfaisaient pleinement aux exigences légales, allant même au-delà en termes de mixité ethnique. De ce fait, le calendrier initialement prévu a été significativement perturbé. Afin d'éviter le rejet d'un nombre considérable de listes présentées, la CENI a dû adopter une attitude pragmatique et conciliante, reportant d'une semaine la date limite de dépôt, et acceptant jusque tard, en juin, les corrections nécessaires à leur validation. Ces ajournements ont entraîné une relative confusion sur les différentes étapes du processus de validation, et contribué à un manque de transparence sur la nature des modifications effectuées – donnant lieu à certaines spéculations selon lesquelles des partis comme le Frodebu souhaitaient en profiter pour re-arranger l'ordre des candidats sur leurs listes, les scores désastreux des communales préfigurant des résultats du scrutin législatif.

En outre, des contestations ont été formulées dans la circonscription de Ruigi, faisant état de fausses déclarations d'appartenance ethnique de la part de certains candidats – venant ainsi souligner les limites du système mis en place : institutionnaliser l'appartenance ethnique sur les listes de candidats ne manque pas, en effet, de soulever certaines difficultés d'application en l'absence de critères objectifs permettant à la CENI de confirmer ou d'infirmier cette qualité. La commission n'a pas souhaité ouvrir une polémique hasardeuse pour trancher cette question complexe, choisissant raisonnablement de s'en tenir aux déclarations des candidats, et reportant un examen approfondi de ces contestations au traitement du contentieux post électoral.

Au terme des ajustements effectués, la majorité des listes présentées par les principaux partis politiques (en particulier l'Uprona, le CNDD et le Parena) comptaient encore de nombreuses entorses aux exigences légales, surtout en termes d'équilibre de genre⁴⁹. La liste présentée par le Parena dans la province de Bururi ne comptait par exemple qu'un seul Hutu et deux femmes pour quatorze candidats. La validation définitive des listes de candidats a accusé un retard très important, et celles-ci n'ont généralement été affichées publiquement – parfois seulement dans les CEPI – que dans la semaine précédent le scrutin, ou avant même d'avoir été validées. Sur les 369 listes initialement acceptées, seules 310, représentant 25 partis politiques et 5 formations indépendantes, ont été retenues après versement du dépôt de caution, clôturé le 23 juin. De ce fait, peu d'électeurs connaissaient véritablement la composition des listes en compétition.

Un seul recours a été déposé auprès de la Cour constitutionnelle après notification des listes retenues par la CENI. Formulé par le PRP, dont les listes de candidats à Muyinga et Ngozi ont été invalidées pour cause de déséquilibre ethnique, le recours a été rejeté par la Haute Juridiction.

7.5. Campagne électorale

Le décret présidentiel du 15 juin a donné le coup d'envoi à la campagne électorale pour les législatives, qui s'est ouverte le 18 juin pour se terminer le 1^{er} juillet à 18 heures. Vingt-cinq partis et cinq listes indépendantes concouraient pour 100 sièges à l'assemblée nationale. Dans la plupart des provinces, la campagne s'est déroulée dans un calme relatif. Néanmoins, de fortes tensions ont très vite alourdi le climat. Dans de nombreux endroits, la campagne s'est caractérisée par : des actes de violence ; un manque de transparence ; un climat de méfiance entre les formations politiques et de nombreux écarts de la part de celles-ci au code de conduite liant les partis politiques ; et une certaine passivité des autorités.

⁴⁸ « Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme » (extrait de l'article 168 de la Constitution, repris dans des termes quasiment identiques aux articles 129 et 147 du Code électoral)

⁴⁹ Cf. Tableau récapitulatif en Annexe, d'après les listes communiquées par la CENI.

Actes de violence

La violence est indéniablement un élément ayant caractérisé cette campagne⁵⁰. Sans qu'il soit toujours possible de démêler la criminalité de droit commun de la violence politique, on peut estimer à plusieurs dizaines les cas où ont été mortellement ciblés des civils et des sympathisants, militants et candidats issus de plusieurs partis en compétition (CNDD-FDD, Frodebu, CNDD Kaze, CNDD, Parena). Les provinces de Bujumbura rural et Bubanza, déjà touchées par l'insécurité lors des élections communales, méritent une attention particulière. Un climat de peur et d'angoisse était perceptible au sein de la population, lié aux résultats des élections communales qui ont fait de la province un fief du Frodebu, vainqueur devant le CNDD-FDD mais aussi à la présence intimidante du FNL et aux opérations militaires de la FDN. Ces opérations ont provoqué, à Rugazi et Mpanda (province de Bubanza), le déplacement de près de 25.000 civils avec, en corollaire la relocalisation de quatorze bureaux de vote le long de la route nationale, le jour du scrutin. La moitié de ces civils déplacés n'avaient toujours pas rejoint leur domicile deux semaines après les élections. Aucun dénombrement précis des incidents ni des victimes n'a été produit. L'absence d'enquêtes officielles et d'identification des auteurs présumés des actes de violence enregistrés, malgré des appels et déclarations en ce sens de la part des autorités burundaises et onusiennes, a contribué d'une part, à perpétuer le sentiment d'impunité et d'autre part, à nourrir le climat d'opacité et de malaise qui a prévalu lors de la campagne.

Manque de transparence

A la différence de la première campagne pour les communales, haute en couleurs – qui était aussi la première campagne électorale depuis 1993 – celle des législatives a été plutôt caractérisée par le non-dit et le secret. Après un démarrage timide, les partis ont pratiquement tous adopté la stratégie d'une campagne de « porte à porte », soit en complément, soit en remplacement des meetings publics dont le calendrier n'a pas toujours été déposé auprès des CEPI ni respecté. L'administration électorale n'est pas intervenue pour apprécier le choix de cette nouvelle stratégie et les arguments avancés par les partis politiques pour la justifier étaient divers et unanimes : enchaînement trop rapide des deux campagnes, manque de moyens pour de nouveaux meetings publics, électoralat fatigué ou déjà acquis à un parti. Seul le CNDD-FDD a nié avoir recours à cette méthode, pendant que le Frodebu n'a pas démenti avoir lui-même envoyé dans leurs provinces d'origine des jeunes militants ou universitaires de Bujumbura avec pour consigne de rassurer, éduquer, sensibiliser la population via le « porte à porte. » De façon générale, l'utilisation du « porte à porte » a été confirmée aux observateurs de la MOE, par tous les partis, dans toutes les provinces, à l'exception de Bujumbura mairie où de nombreux partis ont tenu des meetings publics (CNDD-FDD, Frodebu, Uprona, MRC, Parena, CNDD).

Par sa discrétion et son caractère confidentiel (notamment lors de « porte à porte » nocturnes), qui l'ont rendue plus difficile à observer, même pour les médias, cette stratégie de « porte à porte » a certainement suscité des interrogations et des inquiétudes. La question de l'existence d'intimidation mérite d'être posée. Tous les observateurs de la MOE UE ont rapporté que mention leur avait été faite de cas d'intimidations mais aucun n'a été en mesure de les vérifier – ni par observation directe ni par des rapports concrètes. Généralement, la population préférerait ne pas s'exprimer mais les exemples recueillis par les observateurs révèlent néanmoins l'atmosphère⁵¹ :

⁵⁰ Voir infra : Section IV, pont 8.7. « Situation sécuritaire pendant les élections. »

⁵¹ « Si le CNDD-FDD ne gagne pas, ce sera à nouveau la guerre » ; menaces par le FNL de couper le doigt imbibé d'encre en cas de vote (Bubanza, Cibitoke) ; électeurs sommés de présenter le bulletin du parti adverse comme preuve de son vote utile (Ngozi, Kayanza) ; distribution de différents tracts diffamatoires ; manifestation publique de signes de sympathie en faveur du CNDD-FDD par des membres de la FDN (Cibitoke) ; de la part des démobilisés du CNDD-FDD, balles de fusil à l'appui, en demandant si les gens savaient à quoi servait cet objet et en « invitant » d'élire en leur âme et conscience afin d'éviter que ces instruments soient à nouveau d'actualité (Kirundo, Ngozi) ; « invitation » de la part d'un membre CNDD-FDD de la Police Nationale à voter soit CNDD-FDD

Dans les provinces de Bujumbura rural, Bubanza et Cibitoke, la présence du FNL a été indéniablement intimidante. La question se pose différemment pour le CNDD-FDD. Certains observateurs de la société burundaise ont analysé la situation en évoquant davantage un « encadrement » ou le maintien d'un calme « contrôlé » de la part du CNDD-FDD dont les combattants armés, puis les premiers démobilisés, sont présents depuis fin 2003 dans toutes les régions du pays. Des organisations nationales ou internationales avaient, à l'époque, dénoncé l'administration parallèle organisée par ce mouvement pour gérer les questions de justice, d'administration et de sécurité⁵².

Compte tenu de ce contexte, des cas de violence décrits, des témoignages rapportés aux observateurs de la MOE de menaces directes ou voilées (jeux de mots, utilisation d'images) et de l'impression de peur palpable qu'ils ont pu constater dans de nombreux endroits du pays, en ce compris les agents électoraux, il y a lieu de penser que de nombreuses situations dans de nombreux endroits ont pu raisonnablement s'apparenter à de l'intimidation, et que de façon générale, un climat de tension, a entouré la campagne, qu'ont principalement contribué à créer les deux grands protagonistes CNDD-FDD et Frodebu. En dépit du caractère très préoccupant de ce climat d'intimidation, l'ensemble des observateurs nationaux et internationaux du processus électoral s'accorde pour dire que ce climat n'a pas été de nature à remettre fondamentalement en cause les résultats des urnes.

Atteintes au code de conduite

Les partis politiques ont l'obligation, notamment en vertu de la loi du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, de « mettre en avant (...) la proscription de l'intolérance, de l'ethnisme, du régionalisme, de la xénophobie et du recours à la violence sous toutes ses formes » (art.24). Au début du cycle électoral, un « Code de conduite en période électorale des partis politiques, des médias et de l'administration » a été initié sur base duquel les formations politiques se sont volontairement engagées à respecter les mêmes principes de rejet de la violence et de respecter des adversaires, en évitant notamment « le langage d'intimidation, les propos incendiaires incitant à la violence, la diffamation, les attaques personnelles, (...), la diabolisation, les discours divisionnistes et la propagation de rumeurs » et « en tenant un discours non agressif avec focalisation sur les programmes et les projets de société. » (art.15).

La MOE reste particulièrement préoccupée par le fait que l'opposition politique s'est manifestée à travers des discours politiques injurieux et diffamatoires davantage dirigés contre l'adversaire que sur le programme politique, en plus de constituer des écarts graves au code de conduite sur lequel s'étaient engagés tous les partis en compétition.

Dès avant le début de la campagne, un tract non signé a circulé dans les provinces de Gitega, Kayanza, Cibitoke, Ngozi, Makamba, Ruyigi, Cibitoke, Bujumbura mairie. De nombreux observateurs de la société burundaise ont attribué ce document au Frodebu qui a toujours formellement nié en être l'auteur. La rhétorique du tract est incontestablement ethnique, xénophobe et historique : il discrédite le CNDD-FDD en l'assimilant aux Tutsi et au président rwandais Kagame mais aussi la communauté internationale, par le biais de l'ONUB décrite comme soutenant ce parti ; il accuse le CNDD-FDD d'être un parti d'étrangers ; il fait de nombreuses références à 1972 et 1993. En réponse à ce tract non signé, le CNDD-FDD, a publié et distribué

en cas de vote hutu, soit MRC en cas de vote tutsi et menace de règlement de compte au lendemain du vote en cas de résultat contraire (Bujumbura rural).

⁵² Ligue Burundaise des Droits de l'homme Iteka ; Human Rights Watch : « Souffrir en silence, les civils dans la guerre à Bujumbura rural », juin 2004.

un document de cinq pages qui adopte le même ton provocateur, la même rhétorique et contient des propos diffamatoires contre les partis Frodebu et Uprona, cités nommément.

Au-delà, l'existence d'autres tracts a été rapportée aux observateurs de la MOE sans possibilité de vérification, mais dont la diffusion a semblé moindre, dont un tract anti-Frodebu et un tract anti-CNDD-FDD. A lui seul, ce tract non signé reste extrêmement préoccupant car il démontre, si besoin en était, que les plaies du passé sont loin d'être refermées et en jouant sur la corde des émotions communautaires, fait perdurer le jeu de la manipulation politico-ethnique qui a déjà été si préjudiciable au Burundi et à la région.

Pendant la campagne électorale, dans deux meetings publics suivis par des observateurs de la MOE et animés par deux des principaux protagonistes, l'accent a été clairement mis sur le dénigrement de l'adversaire, avec aussi une composante ethnique. Le programme du parti n'a pas été abordé ou de façon marginale⁵³.

Meeting du Frodebu à Kinindo (Bujumbura mairie) du 27 juin 2005 : « Ceux qui gagneront par l'intimidation gouverneront par la terreur, l'intimidation et la chicotte » ; « Le Frodebu a gagné en mairie et à Bujumbura rural car la population là ne cède jamais à l'intimidation. Vous pouvez tirer sur elle comme vous voulez mais ensuite, elle reprend ses activités. » ; « On enseigne que nous prêchons la haine ethnique mais nous avons gagné dans des coins à dominance tutsi »

Meeting du CNDD-FDD à Kinama (Bujumbura mairie) du 28 juin 2005 : « Je suis allé en campagne à l'intérieur du pays pour voir s'il ne restait plus de coqs et j'ai constaté qu'on les avait tous exterminés »⁵⁴ ; « Nous ne tolérerons pas les perturbations au processus de paix, le Frodebu négocie avec le FNL (...) Ce jour-là, s'ils ouvrent la bouche, nous la leur fermerons par les négociations ou par la force⁵⁵ » « Nous n'avons intimidé personne, la seule intimidation, c'est le nombre de nos membres hutu, tutsi, twa, ganwa. »

En fin de campagne, une déclaration de Jean Minani, président du Frodebu et président en exercice de l'Assemblée nationale, appelant, dans sa province natale de Kirundo, la population à résister, par ses « flèches » aux intimidations « des fusils », a causé beaucoup de remous dans l'opinion. Relayés dans les médias, voire amplifiés par son opposant direct, ces propos ont été fustigés par le CNDD-FDD qui les a considérés comme un appel à la révolte. L'intéressé, qui n'a pas nié avoir tenu ce discours, a dénoncé une tentative de manipulation, expliquant à la MOE qu'on avait retiré les phrases de leur contexte.

Les tensions n'ont pas seulement existé entre les deux grands rivaux hutu mais aussi entre les plus petits partis, par exemple pour le leadership de la communauté tutsi entre l'Uprona, le MRC et le Parena. Le MRC a estimé ainsi être en position de se plaindre auprès de la CENI à propos de la distribution, par l'Uprona, d'un document qu'il a jugé diffamatoire à son encontre (*cf. infra*).

Passivité des autorités

Confrontées à ce climat préoccupant, les autorités burundaises ont tardé ou failli à jouer leur rôle régulateur, renvoyant indistinctement la responsabilité sur la CENI (*cf. infra*, 11.1. Sanction des infractions et administration des plaintes). Malgré les dramatiques expériences tirées du passé, aucune autorité ne s'est, par exemple, insurgée contre l'utilisation, par les protagonistes politiques, d'une propagande ethnique et xénophobe. Les autorités onusiennes ont, quant à elle, voulu dénoncer les incidents graves qui émaillaient la campagne et appeler les dirigeants politiques et la CENI à s'inquiéter de la situation⁵⁶. Egalement préoccupée, la MOE a jugé

⁵³ Cf. supra, 2.2. Idéologies et programmes des formations politiques. En l'occurrence, seul le Frodebu a évoqué, en fin de meeting, « six propositions » mais sans les détailler.

⁵⁴ Le coq est l'emblème du FRODEBU

⁵⁵ « *bicije ku maboko canke ku muheto* »

⁵⁶ Communiqué de presse ONUB/PIO/PR/77/2005 du 20 juin 2005 : « L'ONUB demande que soit mis un terme à

important de réagir. Elle a appelé solennellement tous les acteurs de la vie politique au Burundi au respect scrupuleux du code de conduite, à la cessation de tout acte portant atteinte à la dignité morale ou physique des personnes et à la poursuite des contrevenants et encouragé la CENI et les autorités d'user de toutes leurs prérogatives pour mettre fin aux violences verbales et physiques constatées⁵⁷.

Le 21 juin, c'est le chef d'état major de la FDN, alors qu'on était en droit d'attendre l'intervention des ministres compétents, qui est intervenu pour exhorter la classe politique et les corps de sécurité au calme et à la lucidité. Dans sa première intervention après les élections communales, le Président de la République s'est plutôt concentré sur les questions sécuritaires sans évoquer le climat de la campagne mais à l'occasion de son discours du 1^{er} juillet pour la fête de l'indépendance, qui était aussi le dernier jour de la campagne, il a appelé les politiciens à respecter le code de conduite et combattre les attitudes négatives.

7.6. Situation sécuritaire

De nombreux incidents, souvent graves, ont émaillé la campagne pour les législatives. A défaut d'enquêtes officielles, aucune lumière n'a jamais été faite sur l'identité exacte des auteurs de cette violence. La criminalité est élevée au Burundi et les attaques à main armée avec des armes de guerre et grenades sont fréquentes aussi bien dans les centres villes, surtout de Bujumbura, que sur les axes routiers. Souvent ces actes sont commis par des individus décrits comme « bandits en uniforme », militaires en fonction ou anciens rebelles. La persistance de la criminalité est entre autres liée à la présence massive d'armes dans tout le pays.

On ne connaîtra probablement jamais le nombre de victimes causées par les élections. Des cas de violence politique ont néanmoins existé. A titre d'exemples, non exhaustifs, on peut relever :

15/06 :	Vumbi (Kirundo) : explosion de grenade chez un sympathisant du Frodebu, suivie d'une autre grenade chez un sympathisant du CNDD-FDD
16/06 :	Muhuta (Bujumbura rural) : cinq à dix victimes et des blessés par grenade dans une paroisse protestante Nyambuye et Isale (Bujumbura rural) : deux chefs de secteur enlevés.
17/06 :	Makebuko (Gitega) : deux militants Frodebu tués
18/06 :	Province de Gitega : un couple tué pour des raisons non élucidées Zone Kamenge (Bujumbura mairie) : trois tués et sept blessés dans l'explosion d'une grenade dans le cabaret du secrétaire général du Frodebu
19/06 :	Gitobe (Kirundo) : deux hommes tués dont un enseignant, membre du CNDD FDD
20/06 :	Province de Ruygi : trois membres Frodebu tués par grenade
21/06 :	Buraza (Gitega) : après un meeting du CNDD-FDD, un individu lance une grenade sur un camp de déplacés
25/06 :	Muzinda (Bubanza) : découverte de quatre têtes humaines décapitées
27/06 :	Mutambu (Bujumbura rural) : un membre Kaze-FDD tué
28/06 :	Busoni (Kirundo) : un militant CNDD-FDD tué
29/06 :	Busoni (Kirundo) : un militant CNDD-FDD figurant sur la liste des conseillers communaux tué
28-29/09 :	Butaganzwa (Kayanza) : une permanence CNDD-FDD brûlée
29/06 :	Gasenyi (Makamba) : une jeune femme battue par de jeunes activistes du CNDD-FDD dans un cabaret.

En plus des tensions politiques, accentuées par les résultats des communales, entre le FRODEBU - qu'on a dit appuyé par le FNL surtout pendant la période pré-électorale - et le CNDD-FDD, le poids du FNL ne peut pas être négligé. Dans presque toutes les provinces, les observateurs de la

tous les actes criminels observés ces derniers jours."

⁵⁷ Communiqué de presse de la Mission d'Observation des Elections au Burundi, 22 juin 2005, www.bi-moe.org

MOE ont reçu des informations relatives à des intimidations, déploiement et/ou constitution de groupes de déstabilisation et des annonces de perturbation du scrutin de la part du mouvement rebelle. Des confrontations armées violentes ont eu lieu entre la FDN et les rebelles du FNL, depuis longtemps très actifs dans les provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest du pays (Bujumbura Rural, Bubanza et Cibitoke) et infiltrant le Burundi à partir de bases installées en RDC, et après les élections communales, signalés à d'autres endroits dans le pays.

Bien que démentie officiellement, la collaboration entre le FRODEBU et le FNL a probablement davantage relevé d'un simple concours de circonstances, le FRODEBU voulant à tout prix regagner le terrain perdu lors des communales. A la fin de la période pré-électorale, des négociations secrètes entre le CNDD-FDD et le FNL auraient mené à un revirement du FNL, ce qui peut expliquer les tracts trouvés à Bujumbura rural, à la veille des élections, signés par le chef rebelle FNL Agathon Rwasa, appelant ses combattants à ne pas perturber les élections.

D'autre part, des manifestations des « gardiens de la paix » - une milice créée et armée par le gouvernement de transition pour sécuriser la population - mécontents à cause de la manière dont se déroule leur démobilisation, ont eu lieu dans plusieurs provinces avec, dans certains endroits, barrages routiers, fusils et grenades à l'appui. Prenant de l'ampleur et empêchant l'acheminement du matériel électoral dans certains endroits, elles ont sérieusement perturbé la campagne et ajouté au climat ambiant.

Si, contre toute attente, le jour du scrutin s'est déroulé dans un calme notable, la période post-électorale n'a malheureusement pas été beaucoup plus calme. Après le 4 juillet et en deux semaines, plus de trente victimes répertoriées avaient été enregistrées dans les provinces de Bubanza et Bujumbura rural. A nouveau, il est difficile de démêler la violence criminelle de la violence politique. Néanmoins, il semble que des cas de tueries ciblées (contre des membres du CNDD-FDD, contre des administratifs à la base) ont été enregistrés.

Le FNL a généralement été accusé alors que dans certains cas, la population accusait aussi la FDN⁵⁸. Dès le lendemain des élections, les observateurs de la MOE ont été informés d'une attaque attribuée au FNL en représailles à la pression subie de la part de la FDN pour sécuriser les élections, qui a causé la mort de huit civils et des pillages à Muyebe, province de Bubanza. Le FNL qui, au lendemain des élections, exprimait son insatisfaction et dénonçait la violation de l'accord de cessez-le-feu signé le 15 mai à Dar-Es-Salaam avec le gouvernement, a nié les accusations, estimant qu'il s'agissait là d'une volonté de les diaboliser dans le chef du CNDD-FDD. A nouveau, aucune autorité ne s'est prononcée pour dénoncer la situation, pas plus que n'a été entamée aucune enquête. D'autre part, les opérations de « contrôle et de nettoyage » de la FDN sur le flanc ouest de la forêt de la Kibira (provinces de Bujumbura Rural et Bubanza) continuent et laissent la population locale déplacée, vers des villages situés plus près des grands axes.

Après les élections, la question sécuritaire reste posée et avec elle, de nombreux corollaires : l'impunité, la maîtrise de la criminalité, le sort des négociations avec le FNL, le traitement de la question des gardiens de la paix, la poursuite du DDR. Autant de défis et de responsabilités pour les nouvelles autorités.

⁵⁸ Radio Publique Africaine, nouvelles du 10 et 11 juillet 2005 ; Radio Isanganiro, 12 juillet 2005 ; RTNB (radio), 12 juillet 2005.

8. Rôle des médias

8.1. Paysage médiatique

La scène médiatique burundaise se caractérise tout d'abord par la pauvreté et par le manque de moyens. En particulier, c'est le secteur de la presse écrite qui apparaît le plus démunie, avec un seul quotidien en langue française, *Le Renouveau*, de propriété étatique, format réduit qui ne paraît pas le week-end et souffre souvent de retards dans la distribution, un hebdomadaire public en kirundi, *Ubumwe*, et quelques autres titres privés réguliers, *Ndongezi* (propriété de l'Eglise catholique), *L'Arc-en-Ciel*, *Umntu-Lumière*. D'autres titres périodiques privés sont présents mais constamment menacés par l'irrégularité de leur parution et le risque de disparition. Etant donné le taux élevé d'analphabétisme (50% environ des 15 ans et plus) la presse écrite ne touche qu'un pourcentage très limité de la population burundaise. Egalement limité est le poids des journaux électroniques diffusant les nouvelles aux abonnés par e-mail ou par fax.

Concernant les médias radio-télévisés, la seule chaîne télévisée, étatique, n'est l'apanage que d'un pourcentage restreint de la population : la faiblesse de son émetteur, les insuffisances du réseau électrique et de couverture du territoire par des antennes, ainsi que la pauvreté des foyers sont autant de raisons limitant l'accès à la télévision nationale à Bujumbura et ses environs et à quelques zones et couches restreintes du pays.

Dans ce contexte de pauvreté et de difficulté d'accès aux médias, le seul médium qui montre une bonne capacité de pénétration ainsi qu'une véritable vitalité est la radio. Une dizaine de chaînes radios, dont la plupart jeunes et dynamiques, arrive à atteindre la presque totalité de la population et à assurer la circulation des informations.

Une donnée assez récente du paysage radiophonique burundais est représentée par Radio ONUB. Il s'agit, à proprement parler, d'une unité de production de programmes radiophoniques diffusés sur les radios locales moyennant l'achat de tranches de programmation. Radio ONUB emploie une majorité de journalistes burundais, bénéficiant de conditions financières, de travail et de formation plus favorables par rapport aux radios locales. Actuellement un projet de création d'une radio locale est à l'étude. Si ce projet voyait le jour, il est à craindre qu'une telle radio fausse les règles de la concurrence vis-à-vis des radios locales et fasse perdre les bénéfices présentement procurés par Radio ONUB à la scène médiatique burundaise (production de programmes d'information de bonne qualité et d'émissions à caractère humanitaire, valorisation de la profession, soutien économique aux radios locales).

8.2. Cadre juridique et administratif

La Constitution burundaise reconnaît, en son article 26, le principe de la liberté de la presse. Son exercice est régi par la loi n° 1/025 du 27 novembre 2003, qui a abrogé le Décret-loi du 21 mars 1997, dont nombre de professionnels des médias avaient à plusieurs reprises stigmatisé les insuffisances et les aspects liberticides. La nouvelle loi, qui a tenu compte d'une grande partie des remarques et des revendications posées par les journalistes, ainsi que des recommandations d'une étude élaborée avec le concours du Programme des Nations Unies pour le Développement, a amélioré sensiblement la condition des médias et élargi leurs marges de liberté. Les professionnels des médias, cependant, en critiquent certaines limites – notamment le retard dans l'application de l'article 14, proposant la création d'un fond de promotion des organes burundais de presse et de communication – ainsi que certaines normes restrictives, notamment en ce qui concerne la répression des délits de presse.

Les entraves à la liberté de la presse et les tentations de la part des pouvoirs d'intervenir dans ce domaine ne sont pas absentes. Deux épisodes importants à cet égard ont été constatés pendant

la Mission. Tout d'abord, la liberté de la presse et les menaces auxquelles elle se trouve confrontée ont fait l'objet d'un débat public pendant la première partie de la campagne électorale, à cause de l'arrestation et de la détention d'un journaliste pour propos estimés diffamatoires contre la personne du Président de la République, tenus dans un article paru dans Zoom-Net évoquant l'état dépressif dans lequel le président burundais serait tombé après la défaite de son parti aux élections communales du 3 juin. Cet épisode, qui s'est conclu durant la campagne même avec la libération provisoire sous caution du journaliste, a soulevé un chœur de protestations non seulement dans le milieu des journalistes mais aussi des intellectuels, des associations de la société civile, de certaines autorités politiques et des institutions, aussi bien à cause du procédé suivi – la détention auprès de la Documentation, police de renseignement de la Présidence de la République – que pour la mise en question de l'article 8 de la loi sur la presse, garantissant le droit de protéger ses sources. En période post électorale, une intervention des forces de l'ordre pour fermer la station radio RPA a eu lieu, suite à un différend qui a opposé cette radio et le Conseil National de la Communication (*cf infra*).

Revenant aux instruments qui règlent le comportement des médias, les professionnels de ce secteur sont tenus de respecter aussi le nouveau code de déontologie, créée par l'Association Burundaise des Journalistes et adopté au mois de février 2004. Les journalistes burundais, sous inspiration et avec le soutien de l'Institut Panos Paris, ont mis en place une structure indépendante d'autorégulation de la profession, l'Observatoire de la Presse Burundaise, ayant pour objectif de bien faire connaître et assimiler le code de déontologie et de favoriser la prise de conscience de la responsabilité sociale des journalistes.

Concernant les instructions en matière d'accès aux médias pendant la campagne électorale, le Conseil National de la Communication, en concertation avec les médias et les partis politiques, a élaboré trois décisions⁵⁹ inspirées des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information. Mis à part quelques dispositions particulières à la presse privée, le CNC a voulu que ces décisions s'appliquent aussi bien aux médias publics que privés, bien que certaines formulations pouvaient donner lieu (et elles ont donné lieu, à en juger sur la base d'entretiens avec certains professionnels) à des malentendus. En synthèse, la première décision fixe le temps d'antenne à cinq minutes par intervention et par parti politique ou liste de candidats indépendants, temps qui peut également être occupé par la diffusion de spots pré-enregistrés par les partis eux-même. Pour ce qui est de l'espace rédactionnel de la presse écrite, tout parti ou candidat indépendant bénéficie d'une publication occupant au maximum une page, pourvu que les écrits soient déposés au plus tard le septième jour après le début de la campagne électorale. La deuxième décision, fixant les modalités d'organisation des tranches spéciales réservées aux messages de propagande, établit que tout parti politique ou candidat indépendant dispose d'au moins une tranche spéciale à la radio (5 minutes) et une autre à la télévision (5 minutes) pour toute la campagne afin de transmettre son message. Dans la presse écrite, chaque parti politique ou candidat indépendant a droit à une publication n'excédant pas une page. La troisième porte sur l'actualité, liée ou non aux élections et confirme le respect des règles de neutralité, d'objectivité, d'impartialité et d'équilibre, aussi bien pour les médias publics que pour les médias privés. Elle établit que la couverture par les médias des meetings et manifestations organisées par les candidats est gratuite et équitable et que les partis politiques ou candidats indépendants doivent communiquer aux médias le programme de leurs manifestations à l'ouverture de la campagne ; passé ce délai, les médias ne sont pas tenus responsables de la non couverture de ces activités.

De leur côté, les médias ont signé, avec les partis politiques et l'administration, un Code de conduite par lequel ils s'engagent à ne pas rapporter les discours et programmes politiques favorisant le mensonge, l'achat des consciences, les incitations à la fraude électorale ainsi que

⁵⁹ Décisions N°100/CNC/05/05, N°100/CNC/06/05 et N°100/CNC/07/05 du 16 mai 2005

tout comportement tendant à abuser l'électorat. Ils s'engagent aussi à réserver un traitement égalitaire et équilibré aux partis politiques et à bannir toute forme de discrimination.

Il est important de relever la présence, au Burundi, de plusieurs centres de suivi des médias, entretenant des relations d'échange d'informations et de services : celui mis sur pied par le CNC pour veiller au bon fonctionnement des médias, celui de l'Observatoire de la Presse du Burundi (OPB), le centre monitoring de l'OMAC (Organisation des Médias de l'Afrique Centrale), qui se sert, tout en y intégrant quelques variables, de la grille de lecture et d'écoute élaborée par l'OPB afin de relever les mauvais traitements de l'information. Il existe aussi un centre de monitoring auprès de l'ONUB. Les méthodologies d'analyse utilisées par ces centres sont dans la plupart des cas qualitatives ; le CNC utilise aussi une approche quantitative devant s'appliquer, en principe, à une grande partie de la programmation, ce qui n'est pas toujours le cas étant donné les insuffisances d'équipements et de personnel.

Le Conseil National de la Communication

D'après l'article 284 de la Constitution post-transition, le Conseil National de la Communication (CNC) est l'organe chargé de veiller à la liberté de la communication audio-visuelle et écrite dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. La Constitution lui reconnaît, à côté d'un rôle consultatif auprès du gouvernement en matière de communication, un pouvoir de décision en matière de respect et de promotion de la liberté de la presse et d'accès équitable des diverses opinions aux médias publics.

La Constitution post transition ainsi que les lois sur la presse qui se sont succédés sont pourtant silencieuses ou imprécises sur nombre d'aspects relatifs à la composition, l'organisation et le fonctionnement du CNC. En effet la Constitution, en son article 288, prescrit que ces aspects sont déterminés par une loi organique. En 2002 un avant-projet de loi spécifique avait été élaboré et transmis au Parlement, visant à combler les lacunes et à apporter une solution aux problèmes les plus urgents du CNC. Il avait prévu des innovations en matière décisionnelle et consultative, il avait fixé le nombre des membres du Conseil à 11 (alors qu'il y a eu, dans le passé, des Conseils à 18 membres, ce qui a posé de nombreux problèmes d'ordre organisationnel), représentant l'Etat, la société civile, la presse publique et privée. Il avait établi les incompatibilités professionnelles et politiques afin de bien asseoir l'indépendance et la neutralité du Conseil. Il préconisait aussi des dotations budgétaires pour assurer l'autonomie de gestion et permettre l'accomplissement des tâches et de bonnes performances. Cet avant-projet de loi a été ensuite retiré par le gouvernement, ce qui a condamné le CNC à une situation indéfinie et précaire.

8.3. Suivi des média par la MOE

Méthodologie

Un accès aux médias équitable pour tous les acteurs politiques est une condition nécessaire à tout processus démocratique sérieux. Les différents points de vue doivent trouver un espace de représentation dans les médias, pour que l'électorat soit bien informé et qu'il puisse choisir parmi les alternatives en présence en toute connaissance de cause.

L'analyse des médias associe des dimensions différentes et complémentaires :

- analyse du cadre juridique régissant les médias ;
- observation sur le terrain du paysage médiatique ;
- suivi des médias pendant la campagne électorale.

Avec le suivi des médias, les analystes de la MOE UE ont mesuré l'accès au médias des différents partis politiques afin d'évaluer son caractère juste et équitable lors de la campagne électorale.

L'échantillon sélectionné pour le suivi des médias, couvrant toute la durée de la campagne électorale (18 juin – 1 juillet), est ainsi constitué : la programmation intégrale - entre 16 heures et la fin des émissions (23 heures) – de deux chaînes publiques, la *Radio Télévision Nationale Burundaise (RTNB)* et la 2^{ème} chaîne de la *Radio nationale* en langue française, ainsi que de deux radios privées, *Radio Isanganiro* (faisant partie d'un réseau dit *Synergie des médias*), et *Radio Publique Africaine* (hors de la *Synergie*). Cette partie de la programmation a été enregistrée et ensuite analysée à l'aide d'une grille considérant une série de variables : contexte de la nouvelle (date, programme, heure du programme), sujet politique (nom, appartenance politique, sexe, ethnie, candidature aux élections législatives), temps total consacré, temps de parole, ton de la couverture, thème.

La programmation des médias pendant la période officielle de silence a été suivie en direct pour enregistrer d'éventuelles violations du silence électoral prévu par les décisions du Conseil National de la Communication régissant le comportement des médias pendant la campagne électorale.

Les espaces de programmation consacrés à la campagne électorale

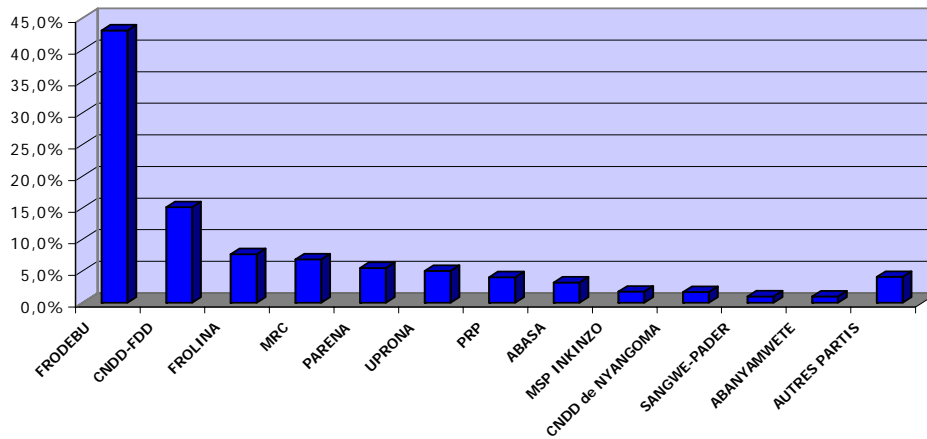
Les médias, surtout dans la première partie de la campagne électorale, n'ont pas été choisis par les partis et les candidats comme un lieu privilégié pour leur propagande. La possibilité qui leur était accordée de bénéficier d'un temps d'antenne et de tranches spéciales pour diffuser leur message et présenter leur programme n'a pas été exploitée de manière significative, pour différentes raisons : changement de stratégie des partis, qui ont préféré le porte à porte ; échéances électorales trop rapprochées pour envisager et réaliser une stratégie médiatique efficace pour les législatives ; faible propension des partis à se rapporter aux médias dans un cadre de compétition libre ; pauvreté de moyens financiers et humains à la disposition des médias pour se déplacer sur le territoire et garantir la couverture d'une campagne très caractérisée par le régionalisme. De ce fait, la communication médiatique concernant la campagne électorale se concentre dans les espaces habituellement destinés à l'information : les journaux télévisés et parlés, les bulletins d'information, les émissions d'information et d'actualité.

L'accès des différents partis aux médias

Concernant l'égalité de l'accès aux médias et sur la base de l'échantillon que nous avons analysé, certains déséquilibres se sont vérifiés aussi bien dans les médias étatiques que dans les médias privés. Si une part de la responsabilité revient aux partis eux-mêmes, qui souvent n'ont pas respecté les délais prévus par les décisions susmentionnées du CNC pour la présentation des calendriers des meetings, certains médias ont affiché une attitude partielle vis-à-vis des concurrents, eu égard au temps consacré et au ton de la couverture.

En premier lieu, force est de constater que seulement les principaux partis ont bénéficié d'une couverture adéquate dans la tranche horaire et dans les chaînes analysées : huit partis totalisent 90% du temps total d'attention médiatique. Les petits partis n'ont donc pas trouvé un accès approprié sur la scène électorale médiatique. Le graphique 1 montre aussi les déséquilibres dans la distribution du temps total d'attention parmi les principaux partis.

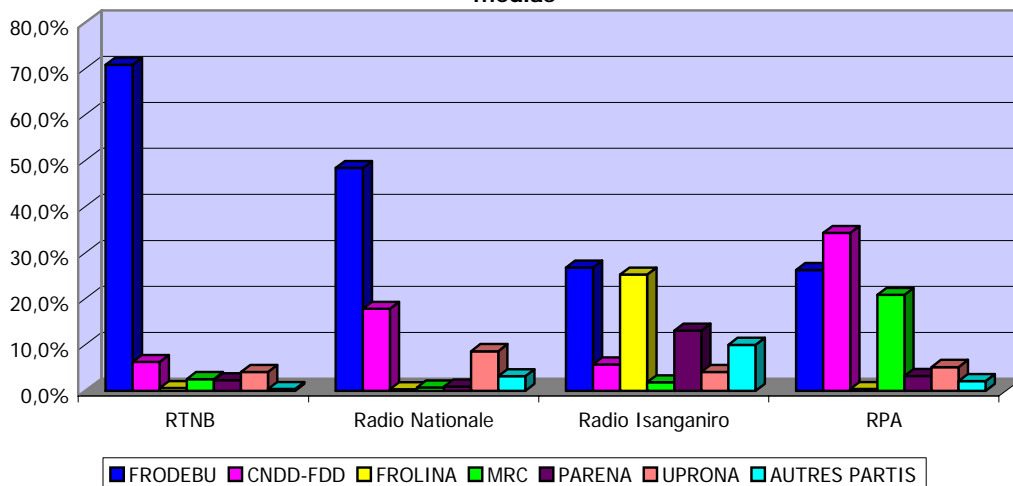
Graphique 1 - Temps total (%) consacré aux différents partis par les médias analysés



Base: 45559" (12h 39m 19s)

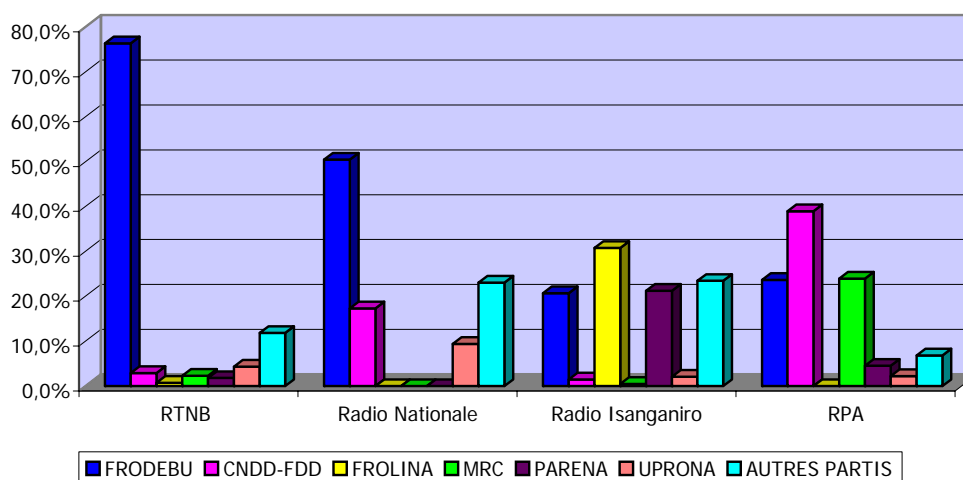
Cette donnée demande à être interprétée, mais il est utile, à cette fin, d'introduire une distinction entre les médias analysés.

Graphique 2 - Temps total (%) consacré aux partis par les différents médias



Base: 45559" (12h 39m 19s)

Graphique 3 - Temps de parole (%) accordé aux sujets politiques par les différents médias



Base: 27838" (7h 43m 58s)

Sur la chaîne télévisée nationale, le Frodebu a bénéficié de 70.8% du temps total consacré aux acteurs politiques et de 76.3% du temps de parole, c'est à dire le temps utilisé par les membres individuels des partis pour s'exprimer directement. En détail, une très grande partie de ce temps revient au Président de la République et – dans une moindre mesure – à d'autres sujets institutionnels, parfois à propos de questions se rapportant aux activités du gouvernement. Si on introduit la distinction entre sujets politiques et sujets institutionnels, on assiste à un rééquilibrage, ce qui signifie que le principe de l'égal accès aux médias a été bien respecté pour les sujets non institutionnels. Cela ne rend pas pour autant le déséquilibre négligeable, compte tenu du rôle politique du Président de la République (Frodebu), que de nombreux ministres du Frodebu étaient en même temps candidats aux élections législatives et que les thèmes liés à la vie institutionnelle s'entremêlaient la plupart du temps à ceux liés à la campagne électorale.

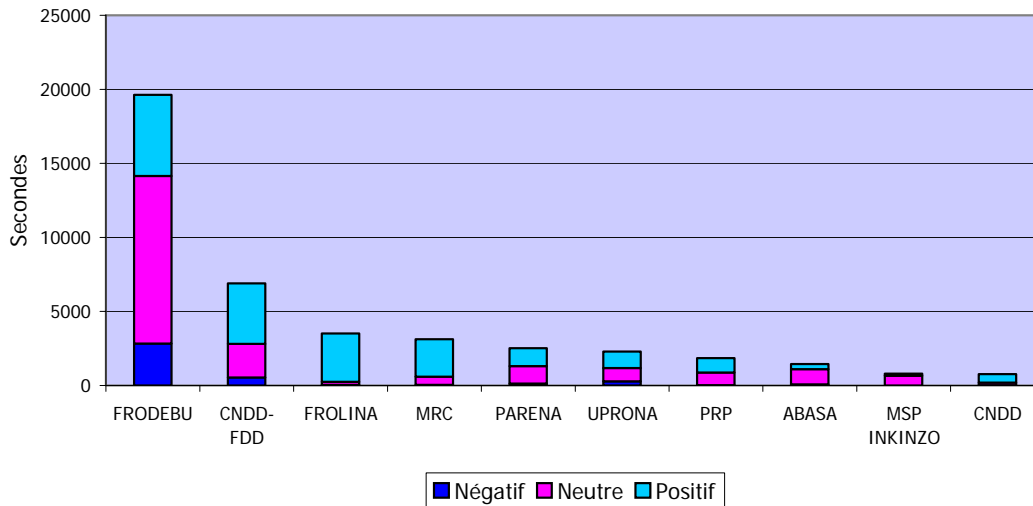
La Radio Nationale étatique, tout en consacrant la plupart du temps au Frodebu, montre un déséquilibre plus modéré (48.4% du temps total consacré au Frodebu, ainsi que 50.4% du temps de parole). Elle accorde un temps de parole significatif aux représentants des « autres partis ».

Quant aux radios privées soumises à l'analyse, *Radio Isanganiro* présente une distribution du temps d'attention moins polarisée et fait preuve d'un effort d'équité en consacrant son temps à plusieurs formations politiques, pas seulement les plus importantes, ce qui est attesté par le pourcentage assez élevé de temps total (et du temps de parole) offert aux « autres partis ». Le parti FROLINA aussi a joui d'un temps singulièrement élevé sur *Radio Isanganiro*, dû à un long entretien avec un de ses membres à l'occasion d'une émission d'actualité en Kirundi. Sur la *Radio Publique Africaine*, la répartition de l'attention est plutôt concentrée sur le CNDD-FDD (34,3%), le FRODEBU (26,3%) et le MRC (20,8%). Si on considère le temps de parole, l'avantage accordé par RPA au CNDD-FDD et au MRC se fait plus sensible (respectivement 38,9% et 23,9%).

L'analyse a aussi essayé de saisir les aspects qualitatifs de l'information : le ton de la couverture, par exemple, synthétise deux éléments : l'un explicite, relevant du jugement formulé par les

journalistes (ou par d'autres personnes) sur les acteurs politiques, l'autre implicite, se référant au contexte – positif, neutre ou négatif – où baignent les mêmes acteurs.

Graphique 4 - Ton de la couverture pour les principaux acteurs politiques



Base: 45559" (12h 39m 19s)

Il est intéressant de remarquer que le Frodebu a été le parti le plus touché par les accents critiques de l'information. Cela s'explique notamment par la détention du journaliste de Radio Bonesha et à tout le mouvement d'opinion qui a plaidé pour sa libération et qui s'est accompagné d'un jugement négatif – ou, du moins, a projeté une ombre négative – sur le Président de la République. Le ton négatif qui entoure le Frodebu est aussi dû aux critiques adressées à ce parti à propos de l'utilisation par certains ministres de ressources publiques pour leur campagne électorale, de la distribution de tracts divisionnistes généralement imputée à ce parti et, encore, des tentatives de fraude électorale. Le CNDD-FDD, par contre, a joui dans l'ensemble d'un traitement plus favorable.

Des différences significatives entre les médias sont présentes : la chaîne télévisée nationale présente une attitude moins critique que les autres médias – et plus souvent favorable - au Frodebu, alors que les radios, y compris la radio nationale, affichent une attitude plus sévère. La radio nationale, plus que les autres, utilise un ton de communication neutre vis-à-vis des compétiteurs, alors que la RPA paraît nettement pencher pour le CNDD-FDD et pour le MRC. En détail, ces deux partis profitent sur RPA d'un temps « favorable » équivalent, respectivement, à 77,9% et 85,7% du temps total qui leur a été alloué. Cette donnée découle essentiellement de la longue diffusion en direct de leurs meetings, ce qui a coûté à la RPA un avertissement de la part du CNC pour violation du principe de l'équilibre de l'information et de l'égalité d'accès.

Ce différend a connu des développements : la RPA a réagi sur ses fréquences à la mise en garde du CNC en lançant une critique virulente contre son Président, et en réaction, le CNC a décidé de suspendre la radio pour une durée indéterminée, l'accusant d'avoir violé la loi portant respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information par les médias pendant la campagne électorale, et d'avoir diffusé des propos diffamatoires, injurieux, offensant et portant atteinte à l'honneur et à

la dignité du Conseil national de la communication, de ses membres en général et de son président en particulier. La RPA, pendant quelques jours, a refusé de s'exécuter, considérant cette décision comme un abus de pouvoir. L'Association Burundaise des Journalistes, l'Association Burundaise des Radio-diffuseurs et l'Observatoire de la Presse au Burundi sont intervenus afin de jouer les médiateurs entre le Conseil National de la Communication et la RPA. Après un début prometteur, la médiation a finalement échoué, et la station radio a été fermée sur intervention des forces de l'ordre. Les dernières étapes du conflit, qui ont aussi impliqué le Président de la République, ont vu la démission du Président du CNC, le renouvellement de la quasi-totalité des membres de l'agence burundaise de régulation des médias (ayant dépassé les termes temporels de son mandat) par le chef de l'Etat et l'autorisation de retransmettre accordée à la RPA.

8.4. Evaluation

Les engagements essentiels prévus par le code de déontologie de la presse et par le Code de conduite en période électorale ont été, en général, bien suivis. Quant aux décisions du CNC régissant le comportement des médias pendant la campagne électorale et le principe de l'égalité d'accès de tous les partis, elles n'ont pas été toujours respectées, bien que des efforts sérieux en ce sens se soient exprimés. Il faut pourtant considérer que le respect de règles strictes en terme de temps d'antenne et de parole demande une expérience qui, dans le contexte burundais qui en est à ses premiers essais, n'est pas encore bien acquise. En ce sens, il est opportun d'encourager les acteurs concernés à poursuivre l'œuvre de formation destinée aux journalistes concernant la communication politique et, spécifiquement, la couverture des campagnes électorales.

Il est indispensable de mettre en exergue ici d'autres aspects du comportement des médias, sans lesquels le cadre ici présenté serait partial et incomplet : durant la campagne électorale pour les élections législatives, les médias ont mis en place des formes constructives de coopération, à savoir :

- la synergie des médias, qui a réuni dans un projet commun les journalistes de différentes réalités médiatiques (la presque totalité des radios, deux studios de production radiophonique et l'Agence Burundaise de Presse) dans le but d'observer les phases cruciales du processus électoral, de décourager les fraudes et d'augmenter la transparence du scrutin ;
- la production de débats radiophoniques mettant en présence des représentants de différents partis, diffusés sur les radios membres de l'Association des Radios diffuseurs, portant sur les principaux enjeux de la campagne électorale.

Ils ont produit un effort sérieux pour informer et préparer leur public au rendez-vous électoral en produisant plusieurs spots pour l'éducation des électeurs, diffusés tous les jours pendant la campagne électorale. Ils ont déployé beaucoup d'énergie pour la préparation d'une grille spéciale le jour des élections, ainsi que la veille et les jours immédiatement successifs, afin de suivre en direct le déroulement du scrutin, le dépouillement des votes et la publication des résultats provisoires. Ils ont aussi facilité la communication entre la CENI, les CEPI, les CECI et les électeurs. En somme, ils ont manifesté au travers d'initiatives diverses, la volonté et la capacité de jouer un rôle actif et significatif dans le bon déroulement du processus électoral.

9. Observation du scrutin

Le jour du scrutin, la MOE UE a déployé 76 observateurs sur l'ensemble du territoire, de façon à évaluer les opérations de vote sur un échantillon équilibré et représentatif du processus, couvrant aussi bien les zones urbaines que rurales, ainsi que les secteurs difficiles d'accès. Répartis dans les 17 provinces du pays, les observateurs ont visité 372 bureaux de vote et évalué l'ensemble des procédures de vote sur un flux de 7 430 votants (*cf. Synthèse statistique de l'observation du scrutin, Annexe 1*). Les observations qui suivent ne portent que sur les bureaux de vote visités.

9.1. Environnement général

En contraste au climat de tension et à la recrudescence des incidents violents qui ont marqué la fin de la campagne électorale dans certaines provinces, le scrutin du 4 juillet s'est généralement déroulé dans le calme. La mobilisation efficace de toutes les forces de sécurité, de la FDN et des troupes de l'ONUB a nettement contribué à sécuriser l'ensemble du processus, rassurer une grande part de la population et dissuader les velléités de perturbation et de fraude. En assurant la couverture permanente des opérations de vote sur l'ensemble du territoire, la mobilisation des radios organisées en synergie a indiscutablement contribué à dissiper certaines rumeurs et appréhensions quant à la situation générale et l'éventualité d'une confrontation violente.

Rares ont été les activités de campagne ou situations explicites d'intimidation observées aux alentours des bureaux de vote, et les électeurs qui se sont déplacés en nombre ont pu voter dans des conditions généralement favorables à l'expression libre de leur choix. Évalué pendant une grande partie de la journée comme étant, dans de nombreuses provinces, sensiblement inférieur à celui des élections communales, le taux de participation s'est finalement établi à une moyenne nationale de plus de 77%, selon les résultats communiqués par la CENI. Dans certaines zones d'activité de la rébellion armée, néanmoins, la présence massive des forces de sécurité ne semble pas avoir suffi à apaiser l'angoisse perceptible au sein de la population et des agents électoraux. La crainte de nouveaux accrochages, le climat général d'intimidation ou les menaces imputée au FNL comme celle de mutiler le doigt des votants⁶⁰ ont nettement pesé sur la participation dans les provinces de Bubanza, Cibitoke, et certaines communes rurales de Bujumbura⁶¹.

9.2. Ouverture

Une majorité de bureaux de vote a procédé à l'ouverture du scrutin avec un retard de près d'une demi-heure, sans véritable incidence sur le déroulement du scrutin. A de rares exceptions près⁶², l'efficacité des préparatifs logistiques avait permis que le matériel électoral essentiel soit présent partout, et la plupart des retards observés étaient simplement dus à son agencement tardif dans les bureaux de vote par certains agents électoraux arrivés souvent juste avant six heures. Dans la province de Makamba, l'intervention rapide de la CEPI a permis de remédier incessamment à l'absence de procès-verbaux constatée dans un petit nombre de bureaux de vote.

Une fois le matériel mis en place, les agents électoraux ne se sont généralement pas attardés sur les formalités de contrôle administratives, et ont procédé rapidement à l'ouverture du scrutin. Les procédures essentielles ont dans l'ensemble été suivies correctement et de manière transparente, même si le procès-verbal des opérations électorales a souvent été mis de côté pour être rempli ultérieurement. Si dans 10% des bureaux de vote, l'urne n'a pas été formellement présentée vide

⁶⁰ Selon les témoignages recueillis par la MOE UE à Musinda (Bubanza).

⁶¹ Bujumbura Mairie 49%, Bujumbura Rural 68%, Bubanza et Cibitoke 70% (chiffres CENI, 18/07/2005)

⁶² A Mpanda et Musigati (Bubanza), les difficultés liées à la situation sécuritaire ont sérieusement retardé l'acheminement du matériel électoral. A Musigati, une partie du matériel électoral a été dérobé lors d'une attaque des FNL, la veille du scrutin. Certains bureaux de vote n'ont pu ouvrir avant 10h.

aux personnes présentes, sa transparence en permettait la vérification. Les électeurs ne se sont généralement pas précipités à l'ouverture du vote, et l'on comptait en moyenne moins d'une vingtaine de personnes dans les files d'attente.

9.3. Procédures de vote

La qualité des préparatifs logistiques a permis l'administration efficace et ordonnée de l'ensemble des opérations de vote. En dépit de quelques irrégularités et tentatives de fraudes constatées au cours de la journée, celles-ci n'ont pas été de nature à remettre en cause la sincérité du scrutin. Dans toutes les provinces du pays, les observateurs de la MOE UE ont pu constater que les conditions de régularité et de transparence du scrutin étaient largement satisfaisantes, et les procédures dans l'ensemble respectées – à l'exception d'un contrôle d'identité généralement défaillant et de quelques difficultés liées à l'utilisation du bulletin multiple. Certaines procédures clés n'ont cependant été clarifiées par une série d'arrêtés et instructions de la CENI que dans les derniers jours précédant le scrutin⁶³, menant parfois à une application inégale.

A cet égard, la synergie des médias s'est encore une fois révélée très utile, en rendant compte en temps réel de l'ensemble des opérations de vote. La CENI en a d'ailleurs fait un usage optimum pour diffuser ses instructions, ou dénoncer sur-le-champ certaines irrégularités.

Dans seulement 38% des bureaux de vote visités, les agents électoraux procédaient au contrôle de cartes d'identité. Dans certaines provinces, comme Bujumbura Mairie et Bujumbura Rural, ce contrôle était observé plus fréquemment mais en l'absence d'un tel document, il n'était jamais fait appel à des témoins. En raison du faible nombre d'électeurs burundais disposant d'une carte d'identité, la CENI avait pourtant récemment assoupli les modalités de contrôle par le témoignage de trois personnes du même lieu⁶⁴, mais cette procédure n'a pratiquement jamais été appliquée. En revanche, les observateurs de la MOE UE ont pu constater dans tous les bureaux de vote que les agents électoraux procédaient de façon rigoureuse au contrôle des cartes d'électeur et au pointage systématique des extraits de registre électoral. On notera certes les cas de distribution frauduleuse de cartes d'électeurs⁶⁵, ou le fait que celles qui n'avaient pas été retirées étaient parfois distribuées dans une certaine confusion juste devant les bureaux de vote, ce qui ne permet pas d'exclure la possibilité de quelques manipulations isolées – en particulier dans les zones où des menaces visaient à dissuader les électeurs de se rendre aux urnes. Mais d'une manière générale, la présence de nombreux mandataires et le fait que les habitants d'une même colline se connaissent pouvaient être avancés comme une garantie suffisante pour compenser l'absence d'un contrôle formel d'identité.

L'encre indélébile était correctement appliquée sur le doigt de chaque électeur dans 95% des bureaux de vote visités. Les observateurs de la MOE UE ont néanmoins relevé que la quantité d'encre fournie n'était pas toujours suffisante, et a parfois conduit à n'apposer que l'extrémité du doigt sur le bouchon du flacon servant de réceptacle d'encre, l'ongle étant rarement recouvert. Dans certaines communes, les électeurs se montraient parfois très réticents à cette procédure, et l'encre n'était alors appliquée que sur un minuscule bout de peau. A quelques rares occasions, le tampon encreur était utilisé en lieu et place du flacon d'encre indélébile. L'inspection attentive des mains de l'électeur n'étant jamais effectuée, l'encre indélébile ne constitue une garantie efficace contre le vote multiple qu'en étant appliquée systématiquement sur le même doigt et de façon très évidente – en recouvrant les cuticules, par exemple, conformément aux instructions

⁶³ Arrêté N° 31/CENI du 29 juin portant modalités particulières du déroulement du scrutin législatif; Instruction CENI du 23 juin relative aux procès-verbaux et modalités de tabulation des résultats; Communiqué de la CENI du 2 juillet relative au vote des citoyens en situation particulière (militaires, etc.)

⁶⁴ Par arrêté du 29 juin, au lieu de trois membres du bureau de vote (art.57 du Code électoral)

⁶⁵ Tels que constatés à l'occasion des élections communales.

arrêtées par la CENI⁶⁶. Le cadre réglementaire et les outils de formation manquent cependant de lisibilité sur ce point, cette disposition ayant été largement ignorée par la suite.

Les bulletins de vote de toutes les listes en compétition étaient disponibles partout en nombre suffisant. Dans la plupart des bureaux de vote, à l'exception notable de la province de Gitega (cf. plus bas), la disposition des isoairs et le comportement des agents électoraux permettait de garantir le secret du vote. La présence d'une trentaine de listes en compétition dans chacune des circonscriptions a cependant soulevé certaines difficultés liées à l'utilisation du bulletin multiple : si les bulletins de vote étaient le plus souvent distribués l'un après l'autre de façon transparente, à de nombreuses occasions les certains agents électoraux les préparaient à l'avance par petits lots afin de pouvoir les remettre plus rapidement aux électeurs – ce qui pouvait donner lieu à des manipulations. Les procédures de contrôle arrêtées par la CENI ont été appliquées de façon relativement inégale. Dans un tiers des bureaux de vote visités, l'emplacement des poubelles ne permettait pas de vérifier que l'électeur jette les bulletins non choisis. Il s'agissait souvent de bureaux de vote disposés à l'extérieur d'un bâtiment, seuls les isoairs étant à l'intérieur d'une pièce adjacente. Dans la province de Gitega, le souci de contrôler que les électeurs n'emportent aucun bulletin a amené la CEPI à prendre des dispositions surprenantes : les isoairs étaient systématiquement tournés de façon à ce que les agents électoraux puisse voir le dos de l'électeur. Dans l'ensemble, la fouille était appliquée de façon extrêmement marginale, et n'a été observée qu'à 24 reprises sur un flux de 7,430 votants. Un nombre significatif d'électeurs ont été pris en flagrant délit alors qu'ils tentaient d'emporter des bulletins de vote, en particulier dans la province de Makamba⁶⁷ où les observateurs ont été témoins directs de 9 cas.

Dans près d'un tiers des cas, les observateurs de la MOE UE ont relevé la présence de personnels armés aux abords immédiats ou à l'intérieur même des bureaux de vote. Cette présence n'était cependant pas jugée intimidante ; elle était dans certains cas le fait de militaires ou policiers venus voter sans avoir pris le soin de se débarrasser de leurs armes.

En dépit de certaines irrégularités constatées, l'ensemble des procédures de vote a été évalué de façon très positive de 54%, et positive dans 42% des cas.

9.4. Dépouillement

Dans la plupart des bureaux de vote observés, le président a procédé à la clôture du scrutin selon les dernières instructions de la CENI, juste après que les électeurs présents dans la file à 16 heures aient voté. Le décompte des voix a été effectué de façon transparente, en présence de nombreux mandataires et observateurs nationaux. Dans une majorité de bureaux de vote, il était également ouvert au public et a attiré de nombreux curieux. Dans 22% des cas, les observateurs de la MOE UE ont noté la présence de personnels armés à l'intérieur des bureaux de vote. Leur présence était le plus souvent motivée par la curiosité, et ne semblait intimider personne.

On relèvera l'absence d'une quelconque procédure de réconciliation, et une certaine confusion quant à la démarche à suivre pour les bulletins déposés dans les poubelles : ceux-ci ont parfois été brûlés immédiatement, ou placés avec les bulletins non encore utilisés. Au vu des scores parfois déroutants obtenus par les listes qu'ils représentaient, certains mandataires ont apposé leur signature sur les procès-verbaux vides et sont partis avant la fin du dépouillement. Les observateurs de la MOE UE ont porté un jugement globalement positif sur l'ensemble des procédures de dépouillement. La MOE UE regrette néanmoins qu'une copie certifiée du procès verbal des résultats ait rarement été mise à la disposition des mandataires présents.

⁶⁶ Article 3 de l'arrêté N°014/CENI/2005 du 10 janvier 2005 déterminant les caractéristiques et les modalités d'utilisation de l'encre indélébile : « L'apposition de l'encre indélébile (...) se fait sur le pouce gauche de l'électeur en veillant à ce que les cuticules en soient imbibées ».

⁶⁷ Un total de 28 cas ont été rapportés à Makamba.

9.5. Rôle des mandataires et observateurs nationaux

Témoins de l'ensemble des opérations de vote, les mandataires ont le droit de faire consigner toutes leurs observations et objections dans les procès-verbaux. Cette procédure revêt une importance particulière pour la validation du scrutin et les contestations éventuelles car, en vertu de l'article 42 du Code électoral, « seules les observations enregistrées sont prises en considérations à l'appui d'une requête ultérieure introductive d'un contentieux électoral ».

Par leur présence nombreuse sur l'ensemble des bureaux de vote, les mandataires des partis politiques et des listes de candidats indépendants ont incontestablement constitué un facteur dissuasif sur les velléités de fraudes, et ainsi constitué une garantie importante de l'intégrité du processus. Leur rôle a néanmoins été évalué comme relativement passif pendant les opérations de vote, sauf dans les provinces de Muyinga, Karuzi et Kirundo. Parfois très jeunes et paraissant assez mal informés sur les procédures ou sur leurs responsabilités, les mandataires n'ont pas toujours pleinement rempli leur fonction. Quelques cas isolés de mandataires endossant le rôle d'agents électoraux ou tentant d'influencer les électeurs ont aussi été relevés. Dans l'ensemble des provinces, les mandataires n'ont le plus souvent exprimé leurs objections que verbalement, qu'ils aient ou non obtenu satisfaction. Rares ont été les objections consignées par écrit: les observateurs de la MOE UE n'ont pu relever de commentaires consignés sur le procès verbal des opérations électorales que dans 2% des 372 bureaux de vote visités. Lors des opérations de dépouillement également, très peu de contestations ont été consignées par écrit. L'ampleur de la défaite de certaines formations politiques a indiscutablement contribué à décourager leurs mandataires respectifs, qui se sont alors parfois abstenus de contestations. Dans un certain nombre de cas, les mandataires ont même contresigné les procès verbaux de résultats avant la fin des opérations de dépouillement, et quitté le bureau de vote.

Les organisations de la société civile réunies au sein de la COSOME ont déployé près de 900 observateurs sur l'ensemble du territoire. L'APRODH, le CNEB et la ligue ITEKA constituaient les autres principaux groupes d'observateurs nationaux. La MOE a relevé la présence d'observateurs nationaux dans près de 80% des bureaux de vote visités. Leur présence très importante a indiscutablement diminué le potentiel de fraude, et permis d'apaiser certaines tensions ou suspicions entre mandataires politiques. Au travers de rapports d'observation détaillés et sans concession, la COSOME contribue en outre à une plus grande transparence du processus.

9.6. Participation des femmes

Bien que le Burundi soit signataire de plusieurs conventions internationales prônant l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, les femmes burundaises ont toujours été faiblement représentées dans les institutions. Les élections de 1993 ne leur ont pas permis une meilleure représentation et on avait alors observé une faible participation féminine au scrutin. La majorité d'entre elles ne disposaient pas de cartes d'identité et n'étaient pas assez conscientes de leurs droits et devoirs. Des pressions et intimidation avaient aussi pesé sur leur participation.

L'accord d'Arusha préconise une meilleure représentation des femmes et, parallèlement à la recherche d'équilibres ethniques, introduit le principe d'un équilibre entre les hommes et les femmes sur les listes de candidats. S'appuyant sur l'accord d'Arusha et le Sommet de l'Union Africaine qui recommande une parité entre les hommes et les femmes, les organisations féminines se sont d'abord organisées pour négocier et obtenir l'imposition d'un quota de représentation de 30% dans les différentes sphères de l'Etat, comme au sein de l'Assemblée Nationale. Avec le soutien de l'ONUB, des organisations féminines telles que l'Association des Femmes Juristes et la Synergie des Partenaires pour la Promotion des Droits de la Femme ont milité auprès de la CENI et de la Cour Constitutionnelle pour que le taux de participation des

femmes visé par la Constitution soit repris dans les dispositions du Code électoral, et mené des campagnes de sensibilisation auprès des femmes sur les enjeux de leur participation au vote.

Lors des élections législatives, les observateurs de la MOE UE ont constaté une forte participation des femmes, aussi bien parmi les électeurs que dans la composition des bureaux de vote, des équipes d'observateurs et des mandataires. Les femmes représentaient ainsi plus de 60% des membres des bureaux de votes observés le jour du scrutin.

10. Etablissement des résultats

10.1. Consolidation des résultats

Pour être en mesure de rendre publics des résultats provisoires dès le surlendemain du scrutin, la CENI avait mis en place, parallèlement à l'agrégation officielle des résultats définitifs, une consolidation rapide des résultats, qui lui était transmis directement par les commissions communales. S'il est apparu significativement moins ordonné que le reste des opérations, ce processus de consolidation rapide a néanmoins fonctionné assez efficacement. L'annonce par la CENI, de « tendances provisoires » précises en termes de suffrages et de sièges obtenus dès le 7 juillet au cours d'une conférence de presse a certainement contribué à renforcer la crédibilité de l'ensemble du processus, contribuant ainsi à leur acceptation rapide par les partis politiques.

L'agrégation définitive des résultats s'est généralement déroulée de façon transparente, mais souvent assez désordonnée, voire chaotique. En dépit du sérieux de la majorité des agents électoraux, les procédures relatives à l'agrégation des résultats au niveau des centres de vote, des CECI et des CEPI étaient souvent incertaines, et les moyens de traitement très limités avec des risques d'erreur importants : calculatrices, absence de fax, coupures d'électricité, etc. Les mandataires ont, à ce niveau, joué un rôle actif dans la vérification des tabulations effectuées. Dans certaines CECI les observateurs de la MOE UE ont constaté beaucoup de négligence : enveloppes non scellées, absence de procédure claire à la délivrance des documents électoraux, piles de bulletins non utilisés laissées à l'abandon. Dans les circonscriptions de Musinga, Kayanza et Karuzi, en revanche, le processus d'agrégation est apparu relativement bien organisé. Dans l'ensemble les résultats et procès-verbaux sont remontés assez rapidement à la CENI, mais ont ensuite nécessité une assez longue période de vérification.

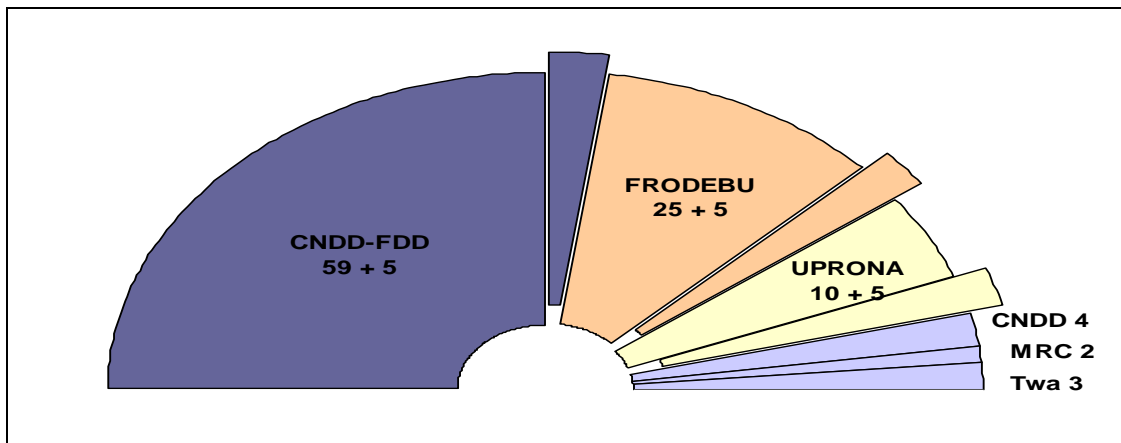
Le fait que les résultats n'aient souvent pas été affichés publiquement (au niveau des CECI, en particulier) et l'impossibilité pour les politiques d'accéder aux procès verbaux de dépouillement a sérieusement nuit à la transparence du processus dans la phase d'établissement des résultats. Ces documents n'ayant généralement pas été remis aux mandataires, le PARENA et le CNDD avaient initialement obtenu de pouvoir les consulter centralement au siège de la CENI. Au vu de l'ampleur de cet exercice, la CENI y a rapidement mis fin, demandant aux plaignants de formuler un recours devant la Cour constitutionnelle.

10.2. Répartition des sièges et cooptation

Sur les 100 sièges à pourvoir, le CNDD-FDD obtient à l'issue du décompte 59 sièges de députés, contre 25 au Frodebu, 10 à l'Uprona, 4 au CNDD et 2 au MRC. Le Parena, qui n'a pas atteint le seuil de 2% des suffrages exprimés au niveau national perd le bénéfice du seul siège qu'il aurait obtenu. Seulement 24 femmes et 35 Tutsi sont alors représentés parmi les 100 députés élus, les équilibres ethniques étant plus ou moins été respectés par tous les partis, sauf l'Uprona dont tous les députés sont Tutsi. En application de l'article 129 du Code électoral, l'administration électorale devait alors procéder à la cooptation pour atteindre les quotas visés de 30% de femmes et 40%

de Hutu au sein de l'Assemblée Nationale. La CENI a ainsi calculé qu'il fallait coopter un nombre de 18 députés supplémentaires, dont 12 femmes, à raison de 11 Tutsi, 4 Hutu et 3 Twa. Les représentants de la communauté Twa n'étant pas choisis au sein des listes en compétition, ceci représentait un apport de 5 députés supplémentaires pour chacune des trois formations ayant atteint le seuil de 5% des suffrages exprimés : le CNDD-FDD, le Frodebu et l'Uprona.

L'attribution d'un nombre égal de sièges supplémentaires aux partis concernés, et non de façon proportionnelle aux suffrages obtenus, vient ainsi modifier de façon significative les équilibres politiques au sein de la nouvelle Assemblée. Seul le fait que le CNDD-FDD ait présenté des listes dont la mixité ethnique va au-delà des minimums requis par la loi a permis de limiter le nombre de députés cooptés (cf. para 4.3. Le mécanisme de la cooptation).



En confiant à la CENI le soin de gérer la cooptation sans qu'un mécanisme précis et incontestable n'ait été préalablement défini, le Code électoral plaçait la Commission en situation délicate sur une question hautement politique. Les commissaires se sont certes efforcés d'appliquer le plus scientifiquement possible une formule relativement sophistiquée, prenant en compte « le respect de l'ordre établi sur les listes bloquées et s'assurant de la participation de toutes les ethnies dans le plus de circonscriptions possibles », tel que stipulé à l'article 129 du Code électoral. Mais ces critères autorisent encore de multiples combinaisons tant sur le nombre⁶⁹ que sur le choix des députés cooptés. Ainsi, la formule de désignation retenue par la CENI, aussi équilibrée soit-elle, n'a pas manqué de soulever nombre de contestations légitimes⁷⁰, d'autant qu'il est précisé au même article que la cooptation est faite « en concertation avec les partis politiques concernés ». En conclusion d'une séance de cooptation avec le CNDD-FDD, le Frodebu et l'Uprona, la CENI a arrêté les listes des parlementaires cooptés issus de ces partis. Le 18 juillet, la CENI a publié le nom des 118 députés qui siégeront dans la nouvelle Assemblée Nationale.

Pour l'Uprona, la CENI a attribué ces sièges sans qu'il y ait eu véritable concertation. Le parti s'est dit sérieusement lésé par la formule retenue, car il était déterminé à faire coopter ses ténors, le Président du Sénat de transition, Libère Bararunyeretse, et Frédéric Ngenzebuhoro,

⁶⁹ La CENI a choisi de coopter un total de 18 députés. On aurait également pu assurer les équilibres requis en cooptant un total de 15 députés supplémentaires dont 11 femmes : 10 Tutsi, 2 Hutu et 3 Twa.

⁷⁰ Au vu des désignations effectuées, la CENI semble plutôt avoir privilégié l'interprétation suivante : « en s'assurant de la meilleure participation de toutes les ethnies et de l'équilibre des genres dans le plus de circonscription possible », au dépends des autres critères : « en concertation avec les partis concernés et dans le respect de l'ordre établi sur les listes bloquées ».

Vice Président de la République, respectivement dans les circonscriptions de Karuzi et de Rutana. Sans être une exigence, leur cooptation n'aurait pas été contraire à la loi.

La cooptation opérée par la CENI a aussi soulevé des contestations au sein de la communauté Twa, selon lesquelles la désignation des trois députés Twa n'a pas suivi les propositions de cette communauté. Le Président de la CENI s'est expliqué en précisant que la désignation avait été faite eu égard aux propositions de l'association « Unissons-nous pour la Promotion des Batwa » et que la CENI avait également tenu compte de la liste des indépendants. En l'absence d'un processus électif, il s'avère ainsi difficile de juger de leur légitimité représentative.

10.3. Validation par la Cour Constitutionnelle

Eu égard à la date de proclamation des résultats définitifs, la Cour constitutionnelle ne s'est sentie nullement engagée par le calendrier légal, « imposé par la CENI », selon lequel cette proclamation intervient au plus tard quatre jours après transmission des résultats provisoires, intervenue le 25 juillet. Avec des moyens humains et matériels dérisoires, et sans qu'une véritable communication n'ait pu être instaurée entre les deux institutions, la Haute Juridiction a ainsi entrepris une vérification longue et méticuleuse de tous les procès verbaux et formulaires d'agrégation. En dépit des contraintes, la Cour s'est montrée clairement décidée à assumer sa mission de « statuer sur la régularité du scrutin » de façon autre que purement formelle.

Le 11 août 2005, la Cour Constitutionnelle a rendu son arrêt N°RCCB 136, validant les résultats définitifs des élections législative. Après examen attentif de tous les documents transmis, elle relève un certain nombre d'irrégularités dans le remplissage des procès-verbaux et les calculs d'agrégation des résultats, précisant néanmoins que « la somme de leurs effets ne peut pas conduire à l'attribution d'un siège quelconque à une liste concurrente ni même susciter un doute sur le bénéficiaire des sièges ».

11. Administration du contentieux

11.1. Sanction des infractions et administration des plaintes

Le Code électoral établit en son Titre IX un barème de sanctions pénales relatives aux infractions électorales : sont ainsi passibles de peines d'emprisonnement et de fortes amendes les actes de fraude électorale, de propagande le jour du scrutin, d'injure, diffamation, pression ou violence, d'abus des moyens de l'Etat ou de perturbation du scrutin.

Confrontés aux nombreux dérapages et incidents violents qui ont émaillé la campagne électorale, les autorités ont généralement failli à jouer leur rôle régulateur, renvoyant indistinctement la responsabilité sur la CENI, chargée entre autres de « veiller à ce que les campagnes électorales ne se déroulent de manière à inciter à la violence ethnique »⁷¹. On notera cependant que si le cadre juridique donne clairement à la Commission la responsabilité de garantir l'intégrité du processus électoral et de sanctionner les infractions⁷², il n'est fait aucune mention des sanctions administratives qu'elle est habilitée à prendre à l'encontre des contrevenants, et l'administration électorale n'a pas nécessairement reçu la collaboration qu'elle aurait pu attendre des autorités judiciaires et policières concernées. Au cours de la campagne électorale, le Ministre de l'Intérieur a ainsi déclaré qu'il ne lui appartenait pas de gérer les incidents entourant la campagne.

⁷¹ Article 91.f de la Constitution

⁷² L'Article 91.e de la Constitution confie à la CENI la mission « d'entendre les plaintes concernant le respect des règles électorales et y donner suite. Les décisions de la Commission sont sans appel ».

On relève, certes, une certaine réserve de la part de l'administration électorale, en particulier au niveau local, à utiliser le dispositif juridique existant pour sanctionner les contrevenants, et traiter les plaintes – très peu nombreuses – relatives au respect des règles. D'une façon générale, les commissions électorales ont privilégié la voie de la conciliation, montrant une réticence à s'impliquer dans des situations conflictuelles avec les formations politiques. Mais le problème réside surtout dans un système judiciaire essentiellement dysfonctionnel, dont les capacités en matière d'enquête et de poursuite sont pratiquement inexistantes⁷³: les insuffisances qui caractérisent le pouvoir judiciaire sont endémiques dans tout le secteur de la justice, notamment au sein de la police judiciaire des parquets, responsable des enquêtes pénales. Le manque de ressources financières, humaines et matérielles entrave gravement la conduite des enquêtes, et les responsables de violations graves sont rarement poursuivis. Du fait de leur durée excessive, les éventuelles poursuites pénales ne jouent aucun effet régulateur sur le processus électoral.

Sévèrement critiquée pour son apparente inertie face aux incidents qui ont émaillé la campagne, la CENI a publié le 27 juin un arrêté⁷⁴ édictant les sanctions administratives et morales qu'elle était habilitée à prendre, en complément des sanctions d'ordre pénal prévues par le Code électoral. Elle s'est ensuite illustrée par sa réactivité et sa fermeté le jour du scrutin, dénonçant sur-le-champ les irrégularités constatées et appelant les autorités policières à la plus grande coopération en la matière. Le Président de la CENI a ainsi sommé publiquement le porte parole du Frodebu, Jean de Dieu Mutabazi, de se présenter à la justice pour s'expliquer de la découverte de cartes d'identités à son domicile. Les juridictions compétentes ont immédiatement été saisies dans un certain nombre d'irrégularités. Mais il n'a pas été fait état de sanctions administratives, la CENI laissant à la justice le soin d'enquêter⁷⁵.

11.2. Contentieux post électoral

En qualité de juge du contentieux électoral, la Cour Constitutionnelle a reçu 17 requêtes après que la CENI ait rendus publics les résultats provisoires. Contrairement aux dispositions du Code électoral, selon lesquelles la Cour Constitutionnelle peut être saisie dans un délai de dix jours suivant la proclamation des résultats⁷⁶, l'étude du contentieux a été menée parallèlement à la vérification des résultats provisoires transmis par la CENI le 25 juillet. Outre le cas controversé⁷⁷ relatif à l'invalidation par la CENI de la liste du Frodebu en circonscription de Bujumbura rural, la majorité des recours introduits portaient sur la cooptation et l'accès aux procès-verbaux.

Comme soulevé précédemment par la MOE UE, la question de la cooptation s'est révélée être une des principales pierres d'achoppement du contentieux post électoral, et constituaient une grande partie des recours formulés. En l'absence d'un mécanisme clairement pré-établi par la loi, la formule de désignation retenue par la CENI, aussi équilibrée soit-elle, n'a pas manqué de soulever nombre de contestations légitimes. Ce même vide juridique privait la Haute Juridiction d'instruments objectifs pour statuer sur le fond. La Cour Constitutionnelle a rejeté l'ensemble de ces requêtes au motif qu'elles n'indiquaient pas « que la Commission Electorale Nationale Indépendante ne s'est pas concertée avec les partis concernés ».

⁷³ Lire le Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, Conseil de Sécurité des Nations Unies, 11/03/2005

⁷⁴ Arrêté N°030/CENI du 27 juin 2005

⁷⁵ Pris en flagrant délit de fraude, le porte parole du Frodebu a ainsi été intronisé Député.

⁷⁶ En référence aux articles 74, 77 et 82 et 84 du Code électoral

⁷⁷ La Haute Juridiction a provoqué une polémique lorsque, par un de ses arrêts relatif à ce cas, elle a déclarée institutionnelle une ordonnance ministérielle du 10 septembre 1999 relative aux délimitations géographique des communes : cette ordonnance ayant été intégrée depuis à la Loi Communale, la décision de la cour invalidait par conséquent la loi ayant servi aux dernières élections communales.

Les recours déposés par les candidats du PARENA et du CNDD⁷⁸, par lesquels ils demandaient à la Cour Constitutionnelle d'ordonner la mise à leur disposition des procès-verbaux des bureaux de vote de leurs circonscription respective, ont tous été rejetés au motif qu'ils n'en étaient pas les destinataires tels que mentionnés à l'article 69 du Code électoral, à savoir les mandataires. La Cour motive ainsi sa décision⁷⁹ : « Attendu que la loi indique clairement les destinataires des procès-verbaux des bureaux de vote, que les candidats députés ne figurent pas parmi ceux-là qui doivent en bénéficier à moins qu'il n'aient également la qualité de mandataires ». Cette justification apparaît pour le moins surprenante, car elle omet que les mandataires n'ont souvent pas reçu copie des procès-verbaux de résultats, en violation évidente de l'article 69 du Code électoral invoqué ; que cet état de fait est à l'origine des recours introduits ; et qu'enfin, les « mandataires » ne font par définition que représenter leurs « mandants », qui sont précisément les candidats, destinataires in fine des documents demandés.

D'une façon générale, l'administration du contentieux n'a pas véritablement permis d'assurer une résolution juste et équitable des différends. Il est assez préoccupant que la quasi-totalité des recours formulés près la Cour Constitutionnelle aient été rejetés pour vice de forme ou pour des motifs qui ne répondent sur le fond aux contestations émises.

⁷⁸ Pour les circonscriptions de Bururi, Makamba et Rutana

⁷⁹ Arrêt RCCB 143/145/146 rendu par la Cour en matière de vérification de la régularité des élections législatives.

Section V

RECOMMANDATIONS

Au terme du cycle électoral de 2005, il apparaît essentiel de consolider le bénéfice de l'expérience acquise en envisageant le maintien d'une Commission électorale nationale indépendante permanente, disposant d'une structure légère d'appui et un budget de fonctionnement réduit. La pérennisation de cette institution présenterait des avantages significatifs: professionnalisation croissante, préparation planifiée des scrutins, indépendance croissante vis-à-vis des partis politiques, visibilité accrue des commissaires qui contribue à un meilleur impact auprès du public, développement d'une mémoire institutionnelle, meilleure conservation des documents et du matériel électoral, et entretien régulier d'un registre informatisé des électeurs.

Une Commission électorale nationale indépendante permanente pourrait, en outre, constituer le cadre de réflexion nécessaire à l'amélioration des textes du cadre juridique et réglementaire, et du processus électoral dans son ensemble, auquel ces recommandations visent à contribuer :

Cadre juridique et réglementaire

1. Le cadre juridique dans son ensemble a besoin d'être substantiellement remanié avant de futures consultations électorales, en prenant compte de l'expérience des scrutins successifs du cycle électoral de 2005. Il devrait intégrer dans une partie réglementaire les dispositions pratiques indispensables à l'élaboration d'un cadre électoral uniforme et accessible.
2. Le Code électoral révisé devrait consolider une partie des dispositions essentielles arrêtées par la CENI au cours des dernières consultations. Il devrait en outre :
 - Définir un mécanisme précis, transparent et équitable de cooptation des députés;
 - Porter mention des sanctions administratives et morales que la CENI peut prononcer à l'encontre des contrevenants aux règles établies par le Code électoral;
 - Elargir les infractions passibles de sanctions pénales et administratives à certaines des dispositions essentielles du code de conduite des partis politiques;
 - Définir les modalités de mise à jour des listes électorales;
 - Définir les règles de financement applicables aux campagnes électorales;
 - Clarifier les modalités de recours, en matière de contentieux post-électoral notamment.⁸⁰
3. Afin d'en assurer une meilleure lisibilité, le Code électoral et certains articles de la Constitution, le cas échéant, devront être débarrassés des nombreuses imprécisions, incohérences, et lacunes telles qu'abordées dans les différentes sections de ce rapport.
4. Une loi organique devrait être adoptée pour définir les missions permanentes assignées à la nouvelle Commission électorale nationale indépendante, régir son fonctionnement, et clarifier ses relations avec le Ministère de l'Intérieur. Elle devra porter mention de ses responsabilités en matière de mise à jour des listes électorales.
5. L'ensemble des textes constitutifs du cadre juridique, ainsi qu'une consolidation des décrets présidentiel et arrêtés de la CENI doivent être rendus accessibles au public, en Français et en Kirundi. A cet effet, la création d'un site Internet⁸¹ de la Commission électorale nationale

⁸⁰ Cf. calendrier de dépôt des recours près la Cour Constitutionnelle

⁸¹ La plupart des citoyens burundais n'a évidemment pas accès à ce medium, mais il permettrait aux formations politiques et aux organisations de la société civile d'accéder à ces informations et d'en assurer une large diffusion.

indépendante permanente, sur le modèle déjà existant du *Site Portail des Institutions*, constituerait un moyen peu coûteux d'en assurer la diffusion.

Système de représentation

6. Justifiée par les profonds traumatismes encore récents qui minent la société burundaise, la recherche d'équilibres de représentation ne devrait pas, à terme, conduire à renforcer les clivages par une institutionnalisation excessive de l'appartenance ethnique : à ce titre, le choix de la Commission électorale nationale indépendante de s'en tenir aux déclarations faites par les candidats nous apparaît raisonnable.
7. Les questions de nature politique, telles que la détermination des modalités, et le choix de la cooptation devront nécessairement être tranchées par le Législateur. Ceci renforcerait l'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante en la soustrayant aux pressions politiques. La définition d'un mécanisme précis, transparent et équitable devra être intégrée au Code électoral, afin de rendre incontestables les désignations ainsi effectuées.
8. En respect de l'accord d'Arusha, et afin de ne pas nuire à la représentativité démocratique de l'Assemblée Nationale, la mise en place des équilibres ethniques et de genre ne devrait pas conduire à modifier les équilibres politiques issus du suffrage universel. L'ensemble des candidats d'une liste bloquée bénéficiant d'une même légitimité représentative, le mécanisme de cooptation retenu pourrait privilégier un réajustement au sein de chaque liste.
9. Le pourcentage de femmes visé au sein de l'Assemblée Nationale étant de 30 pour cent, les listes devraient être constituées de sorte que, pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste bloquée, au moins un soit une femme. Ceci permettrait d'éviter la cooptation d'un nombre systématiquement important de députés supplémentaires.
10. Il serait souhaitable que la désignation des trois députés de la communauté Twa fasse l'objet d'un processus électif permettant de garantir leur légitimité représentative.
11. L'existence au Burundi d'une trentaine de partis politiques agréés confère une certaine utilité à l'imposition d'un seuil minimum de suffrages pour accéder à la représentation nationale. En vue de permettre l'émergence de candidats indépendants, il serait cependant souhaitable que ce seuil relevé ne soit pas appliqué à l'échelle nationale, mais à la circonscription.

Administration électorale

12. Afin de permettre une meilleure planification des opérations, le futur calendrier électoral devrait privilégier l'étalement des diverses consultations sur différentes années, ou envisager le regroupement des élections locales en une seule consultation.
13. Un recensement général de la population burundaise reste indispensable après douze années d'une crise marquée de massacres à grande échelle et de déplacements importants de la population. La communauté internationale pourrait apporter son soutien à la production de cartes d'identité infalsifiable, à défaut de cartes d'électeur comportant une photographie.
14. La mise à jour régulière des registres électoraux devrait être de la responsabilité de la commission électorale permanente, sur base notamment des informations fournies par le ministère de l'Intérieur en matière de changements d'état civil : décès, mariages, etc. Elle s'accompagnera d'une période de correction décentralisée avant chaque échéance électorale, selon les dispositions du Code électoral.

15. La mise à disposition de tous les mandataires présents d'une copie certifiée du procès-verbal est indispensable pour assurer la confiance de tous les acteurs dans l'intégrité du processus électoral. En raison du nombre potentiellement important de mandataires, un récépissé certifié résumant les résultats du dépouillement pourrait en tenir lieu.
16. De même, la possibilité d'accéder à la décomposition des résultats nationaux à tous les niveaux jusqu'à celui du bureau de vote constitue un élément essentiel à la transparence du processus. Ainsi, les feuilles de résultats provinciaux et communaux devraient reprendre les résultats du niveau inférieur, et être affichés publiquement, dans la mesure du possible.
17. En outre, la communauté internationale pourrait apporter son soutien à la mise en place d'un système informatique léger, à raison d'un ou deux terminaux par CEPI servis par une petite équipe de quelques étudiants contractuels, pour saisir dans la nuit suivant le scrutin toutes les feuilles de résultats communaux de leur province, et permettre ainsi la mise à disposition rapide des résultats provisoires décomposables, sur le site Internet de la CENI.
18. Afin de constituer une garantie totalement efficace contre les velléités de vote multiple, l'encre indélébile devrait être appliquée systématiquement sur le même doigt et de façon à recouvrir une partie de l'ongle – l'inspection attentive des mains de l'électeur n'étant jamais réalisée. Il conviendrait d'harmoniser sur ce point le Code électoral, les arrêtés de la CENI et les divers outils de formation et d'éducation civique.
19. En dépit des nombreux avantages du système de bulletin multiple, l'expérience des dernières consultations électorales a soulevé un certain nombre d'interrogations quant au potentiel d'intimidation ou de manipulation liées à son utilisation, qui devraient encourager une réflexion approfondie sur les possibilités d'envisager un vote à bulletin unique, en veillant à conserver le caractère illustratif et explicite des bulletins actuellement utilisés.
20. Les mandataires des partis politiques et des listes de candidats indépendants gagneraient à bénéficier d'une meilleure formation sur leurs responsabilités et l'ensemble des procédures applicables le jour du scrutin. Il est en outre souhaitable que ces mandataires portent un badge d'identification, les distinguant des agents électoraux des observateurs nationaux.
21. En dépit de moyens limités, les organisations de la société civile, telles que réunie par la COSOME, ont assumé un rôle très important dans les domaines de l'éducation civique et de l'observation non-partisane des élections. Certaines initiatives mériteraient une attention plus grande de la part de la communauté internationale.

Administration du contentieux

22. Il est indispensable que la CENI⁸² et ses commissions locales assument un rôle plus actif pour assurer le respect des dispositions du Code électoral, en particulier lors de la campagne électorale, et puissent compter sur l'entière coopération de toutes les autorités concernées, en particulier le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Sécurité Publique et l'administration territoriale.
23. En conformité avec les standards internationaux en matière de droits élémentaires de la défense, la loi devrait pourvoir à la possibilité de faire appel d'une décision de la CENI ou de ses commissions locales devant une juridiction compétente.
24. En raison des sérieuses insuffisances qui caractérisent le secteur de la justice, notamment au sein de la police judiciaires des parquets, une commission judiciaire spéciale pourrait être

⁸² Ou une autorité de contrôle distincte, le cas échéant.

établie par décret présidentiel dans le but de poursuivre dans des délais raisonnables et, le cas échéant, appliquer des sanctions pénales aux contrevenants au Code électoral.

25. Pour être en mesure de mener à bien sa mission de juge du contentieux électoral, la Cour Constitutionnelle doit pouvoir prendre appui sur des ressources humaines et matérielles conséquentes, ce qui n'est absolument pas le cas aujourd'hui. Il conviendrait de revoir, y compris lors d'une révision de la Constitution, la structure, le fonctionnement et les moyens assignés à la Haute Juridiction.
26. L'administration du contentieux ayant pour mission de permettre une résolution juste et équitable des différends, il est préoccupant que la quasi-totalité des recours formulés près la Cour Constitutionnelle aient été rejetés pour vice de forme. Un véritable effort d'éducation et d'explication envers les partis politiques apparaît dans ce cas indispensable.
27. Il est important que les partis politiques appliquent et respectent le « Code de conduite en période électorale des partis politiques, des médias et de l'administration » sur lequel ils se sont engagés. Ce code de conduite devrait être reconduit pour chaque élection à venir et, dès à présent, largement diffusé auprès de l'opinion publique burundaise de façon à en mieux faire connaître les dispositions.

Médias

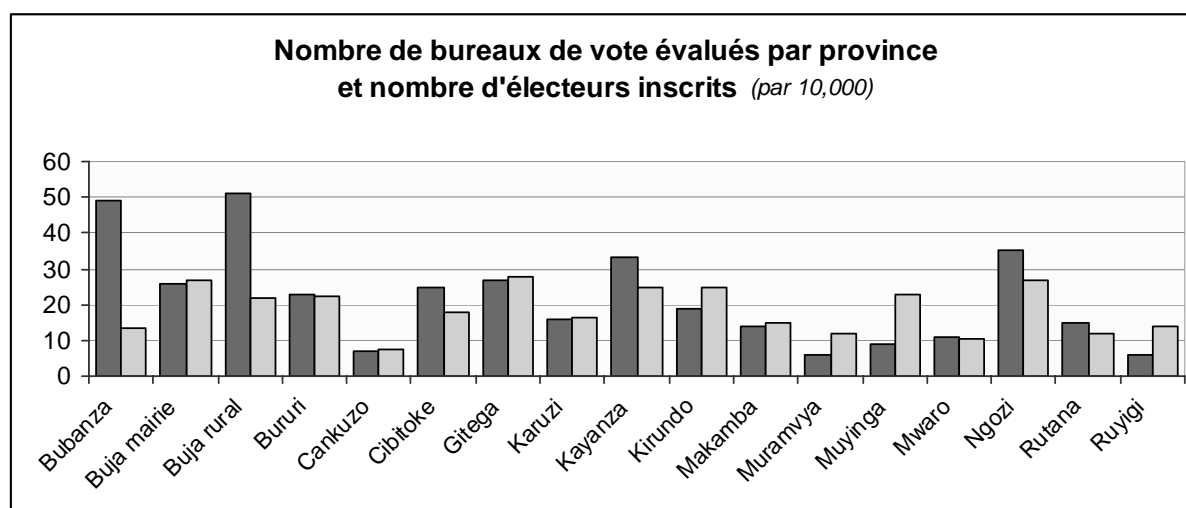
28. Il est urgent que le Conseil National de la Communication (CNC) soit doté des moyens nécessaires pour accomplir ses tâches avec efficacité. En particulier, la pleine autonomie de l'activité de monitoring des médias mise en place par le CNC devrait être garantie et des ressources adéquates lui être allouées. Un cadre législatif clair portant sur la composition, l'organisation, le fonctionnement du CNC et sur le régime d'incompatibilité professionnelle et politique est aussi indispensable et urgent.
29. Le secteur médias demande des ressources matérielles et humaines. Un effort des pouvoirs publics serait opportun afin de renforcer les médias publics, notamment la presse écrite, d'accélérer l'application de l'article 14 de la loi sur la presse, proposant la création d'un fond de promotion des organes burundais de presse et de communication et de créer des structures adéquates pour la formation de ressources humaines qualifiées.
30. Les projets de formation destinés aux journalistes, déjà proposés par des ONG internationales, portant sur le traitement de l'information en période ordinaire et en période électorale méritent d'être plus largement soutenus.
31. Les médias burundais, en particulier ceux qui s'investissent dans la prévention des conflits, le dialogue, l'émergence d'une culture de démocratie et de citoyenneté, devraient trouver un soutien adéquat dans la communauté internationale.
32. Il est souhaitable que les médias burundais cultivent et renforcent les formes de coopération déjà expérimentées, avec des résultats très intéressants lors des derniers scrutins, qui peuvent aider à consolider aussi bien le pluralisme des points de vue que la recherche d'une information exhaustive et objective.

1. Synthèse statistique de l'observation du scrutin

Méthodologie

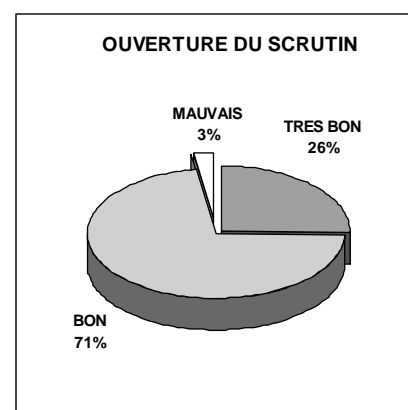
Le déploiement des 76 observateurs à court terme de la MOE UE a été réalisé de façon à évaluer l'ensemble des procédures de vote sur un échantillon équilibré et représentatif du processus électoral sur l'ensemble du pays: couvrant aussi bien les zones urbaines que rurales, ainsi que les zones difficiles d'accès. Répartis dans les 17 provinces du pays, les observateurs ont visités 372 bureaux de vote et évalué l'ensemble des procédures de vote sur un flux total de 7 430 votants. La densité de l'observation a été renforcée dans les provinces de Bubanza et Bujumbura rural, où la dernière semaine précédant le scrutin a été marquée par de sérieux affrontements.

Afin de garantir la pertinence des résultats, l'ensemble des données statistiques ont été vérifiées, commentées et corrigées au cours de séances de travail auxquelles tous les observateurs ont participé à leur retour à Bujumbura.



Ouverture du scrutin

Evaluation générale



Ouverture du scrutin

Environnement général

- Activités ou matériel de campagne aux alentours du bureau de vote 0%
- Troubles sérieux survenus à l'intérieur ou aux alentours du bureau de vote 0%

Personnel présent

- Présence des cinq membres du bureau électoral 85%
- Pourcentage de femmes au sein des bureaux électoraux 60%
- Présence d'observateurs nationaux 79%
- Présence de personnel armé à l'intérieur ou aux abords immédiats du bureau de vote 28%
- Présence des mandataires : CNDD FDD 82 %, UPRONA 46 %, FRODEBU 64 %, AUTRES 82 %

Dispositions matérielles et documentation

- L'enseigne comportant le nom et le numéro du bureau de vote est affichée 54%
- La totalité du matériel électoral essentiel est disponible 97%
- Le « Procès verbal des opérations électorales » est disponible 97%

Ouverture du scrutin

- Le scrutin a ouvert à l'heure (ou moins de 20 minutes après 6h) 44%
- Nombre moyen d'électeurs dans la file à l'ouverture du scrutin 15 pers.
- L'heure d'ouverture du scrutin a été consignée dans le procès verbal 51%
- Le président du bureau a présenté l'urne vide aux personnes présentes 90%
- Le président a correctement posé les scellés sur l'urne 97%

Procédures de vote

Environnement général

- Activités ou matériel de campagne aux alentours du bureau de vote 1%
- Situations d'intimidation aux alentours du bureau de vote ¹ 2%
- Troubles sérieux survenus à l'intérieur ou aux alentours du bureau de vote 1%
- Interruption des opérations de vote 1%

Personnel présent

- Présence des cinq membres du bureau électoral 97%
- Pourcentage de femmes au sein des bureaux électoraux 54%
- Présence d'observateurs nationaux 70%
- Présence de personnel armé à l'intérieur ou aux abords immédiats du bureau de vote 31%
- Présence des mandataires : CNDD FDD 93 %, UPRONA 76 %, FRODEBU 85 %, AUTRES 92 %

¹ Situations explicites d'intimidation observées le jour du scrutin. Il n'est pas tenu compte – ici – du climat général d'intimidation qui a précédé au scrutin dans certaines provinces.

Dispositions matérielles et documentation

▪ Disponibilité du matériel électoral essentiel	99 %
▪ Bulletins de vote disponibles en nombre suffisant pour chaque liste de candidats	99 %
▪ Urne correctement scellée et disposée de façon à être visible de tous	95 %
▪ Le « Procès verbal des opérations électorales » est disponible à la consultation ²	94 %
▪ Objections consignées au « Procès verbal des opérations électorales »	2 %
▪ Nombre d'objections relevées : CNDD FDD 4, UPRONA 2, FRODEBU 3, AUTRES 4	

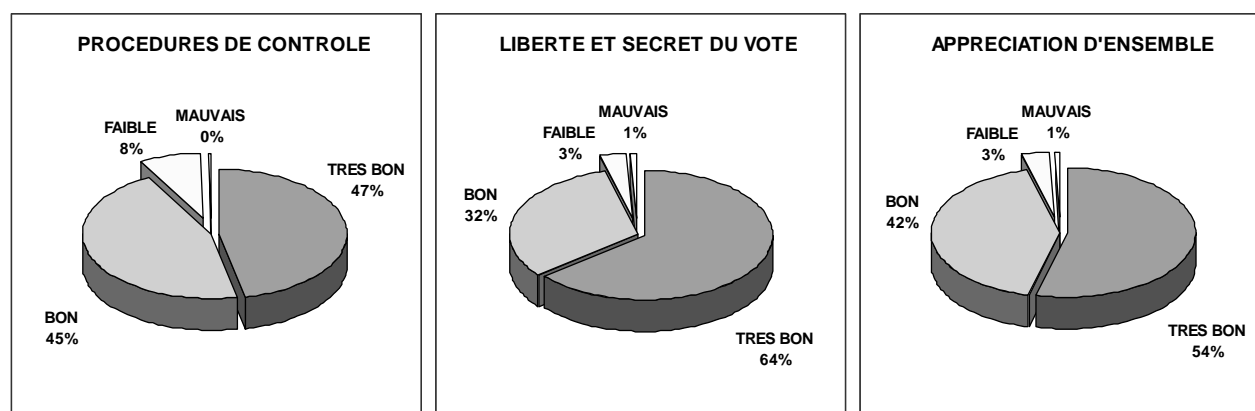
Procédures de contrôle, identité et éligibilité

▪ Les membres du bureau contrôlent formellement l'identité des électeurs ³	38 %
▪ Le nom de chaque électeur est dûment pointé sur l'extrait du registre électoral	99 %
▪ Proportion de votants avec carte d'identité mais sans carte d'électeur ⁴	2 %
▪ Proportion de votants sans carte d'électeur ni carte d'identité	2 %
▪ Le cachet « A VOTE » est appliqué sur la carte d'électeur de chaque votant	99 %
▪ L'encre indélébile est correctement appliquée sur le doigt de chaque votant ⁵	95 %

Secret et liberté du vote

▪ Chaque électeur reçoit la totalité des bulletins de vote des listes en compétition	99 %
▪ L'emplacement de l'isoloir et les comportements garantissent le secret du vote	93 %
▪ Cas de vote groupé ou pour des électeurs absents	1 %
▪ L'emplacement de la poubelle permet de voir que le votant jette les bulletins non choisis	68 %
▪ Cas où cela a remis en question le secret du vote (sur un flux de 7 430 votants)	130 cas
▪ Cas de fouilles observées (sur un flux de 7 430 votants)	24 cas

Evaluation des procédures



² Concernant les 7% de réponses négatives, les PV ne sont pas manquant, mais n'ont pas encore été touchés.

³ Demandent une pièce d'identité, mais en l'absence de celle-ci, aucun témoin n'est alors demandé.

⁴ En général, des personnels militaires, non inscrit sur le lieu.

⁵ L'encre est correctement appliquée, mais pas systématiquement sur le même doigt, et recouvrant rarement l'angle (conformément aux instructions arrêtés par la CENI).

4. Dépouillement

Clôture du scrutin

▪ Les électeurs qui se trouvaient dans la file à 16h ont été admis à voter	100%
▪ Le vote a été clos juste après que ceux-ci aient voté	93%
▪ Les enveloppes et bulletins non utilisés ont été comptés et placés sous scellé	76%
▪ Le bureau et les mandataires ont tous contresigné le PV des opérations électorales	88%
▪ Un incident ou des tensions ont interrompu ou sérieusement perturbé le dépouillement	15%
	0%

Personnel présent

▪ Présence des cinq membres du bureau électoral	100%
▪ Pourcentage de femmes au sein des bureaux électoraux	49%
▪ Présence d'observateurs nationaux	80%
▪ Présence de personnel armé à l'intérieur du bureau de vote	22%
▪ Présence des mandataires : CNDD FDD 100%, UPRONA 93%, FRODEBU 93%, AUTRES 98%	

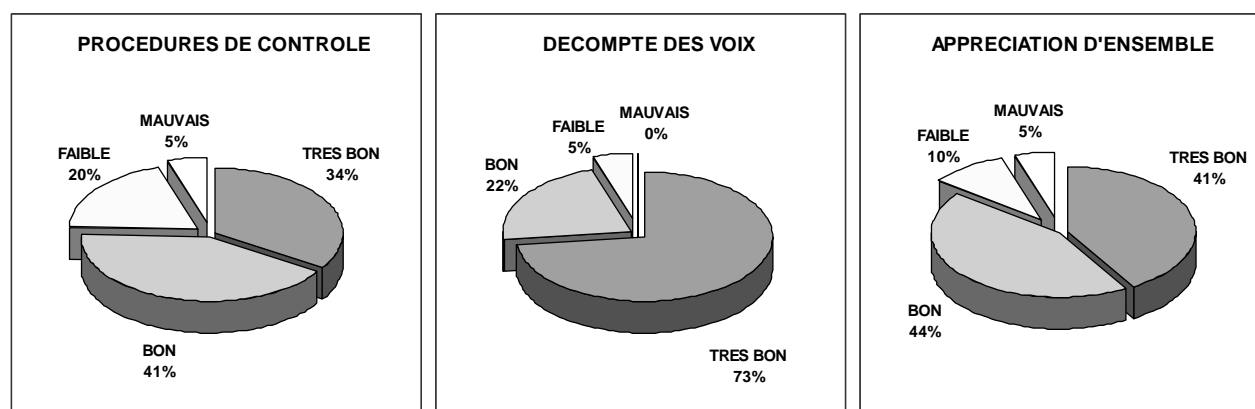
Décompte des voix

▪ Le décompte a commencé dans un délai raisonnable après la clôture du scrutin	100%
▪ Le décompte est ouvert au public (si oui, estimation du public présent : 15 pers.)	58%
▪ Le décompte est effectué selon les étapes décrites à l'article 64 du Code électoral	90%
▪ La détermination des bulletins à considérer comme « nuls » est source de contestation	5%
▪ Proportion de bulletins nuls (sur le total de bulletins utilisés)	1,3%

Procès verbaux et contrôles

▪ Les bulletins nuls sont placés sous scellés portant la mention « nuls » et leur nombre	44%
▪ Les bulletins correspondant aux suffrages exprimés sont placés sous plis scellés	51%
▪ Le procès verbal de dépouillement F2 est établi dès la fin du décompte	98%
▪ Le bureau et les mandataires présents ont tous signé le procès verbal F2	93%
▪ Les mandataires qui le demandent reçoivent une copie certifiée du procès verbal F2	46%
▪ Dans le cas contraire, un arrangement satisfaisant est trouvé	68%
▪ Les résultats et le matériel sont acheminés à la CECI dans un délai raisonnable	88%
▪ Objections inscrites au procès verbal	5%
▪ Nombre d'objections relevées : CNDD FDD 1, FRODEBU 1, AUTRES 1	

Evaluation des procédures



2. Liste des partis politiques agréés

1. **UPRONA (Unité pour le Progrès National)**
Date d'agrément : 7/1/1962
Représentant légal : Jean Baptiste MANWANGARI
2. **Sahwanya FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi)**
Date d'agrément : 23/7/1992
Représentant légal : Dr Jean MINANI
3. **PRP (Parti pour la Réconciliation du Peuple)**
Date d'agrément : 30/7/1992
Représentant légal : Déogratias RUSENGWAMIHIGO
4. **PP (Parti du Peuple)**
Date d'agrément : 30/6/1992
Représentant légal : Sylvestre MARORA
5. **RPB (Rassemblement du Peuple Burundais)**
Date d'agrément : 12/8/1992
Représentant légal : Dr Balthazar BIGIRIMANA
6. **ANADDE (Alliance Nationale pour le Droit et le Développement)**
Date d'agrément : 18/8/1992
Représentant légal : Antoine BUTOYI
7. **RADES (Ralliement pour la Démocratie et le Développement Economique et Social)**
Date d'agrément : 20/7/1992
Représentant légal : Joseph NZEYIMANA
8. **PL (Parti Libéral)**
Date d'agrément : 23/10/1992
Représentant légal : Gaétan NIKOBAMYE
9. **PSD (Parti Social et Démocrate)**
Date d'agrément : 20/2/1993
Représentant légal : Godefroid HAKIZIMANA
10. **PIT (Parti Indépendant des Travailleurs)**
Date d'agrément : 13/4/1993
Représentant légal : Nicéphore NDIRUKUNDO
11. **ABASA (Alliance Burundo-Africaine pour le Salut)**
Date d'agrément : 9/7/1993
Représentant légal : Térance NSANZE
12. **MSP Inkinzo (Mouvement Socialiste Panafricaniste)**
Date d'agrément : 8/5/1993
Représentant légal : Tite BUCUMI

13. PARENA (Parti pour le Redressement National)

Date d'agrément : 3/8/1994
Représentant légal : Jean Baptiste BAGAZA

14. VERT-INTWARI (Alliance des Vaillants)

Date d'agrément : 1/3/1996
Représentant légal : André NKUNDIKIJE

15. Sangwe PADER (Parti pour la Démocratie et la Réconciliation)

Date d'agrément : 1/8/2002
Représentant légal : Augustin NZOJIBWAMI

16. ALIDE (Alliance Libérale et Démocratique)

Date d'agrément : 12/9/2002
Représentant légal : Joseph NTIDENDEREZA

17. UPD (Union pour la Paix et le Développement)

Date d'agrément : 12/9/2002
Représentant légal : Zedi FERUZI

18. NADDEBU (Nouvelle Alliance pour la Démocratie et le Développement au Burundi)

Date d'agrément : 12/9/2002
Représentant légal : Jean Paul BURAFUTA

19. PAJUDE

Date d'agrément : 10/10/2002
Représentant légal : Pascal NKUNZUMWAMI

20. MRC (Mouvement pour la Réhabilitation du Citoyen)

Date d'agrément : 20/11/2002
Représentant légal : Col. Epitace BAYAGANAKANDI

21. SONOVI (Société Non Violente)

Date d'agrément : 30/12/2002
Représentant légal : Déogratias NDAYISHIMIYE

22. Parti pour la Reconstruction de la Nation Burundaise dans le Développement Communautaire (Rusangi)

Date d'agrément : 31/12/2003
Représentant légal : Joseph NTANYOTORA

23. PACONA (Parti pour la Concorde Nationale)

Date d'agrément : 16/2/2004
Représentant légal : Jean Bosco NDAYIZAMBA

24. PPDRR (Parti pour la Paix, la Démocratie, la Réconciliation et la Reconstruction)

Date d'agrément : 17/3/2004
Représentant légal : Jean Léopold NZOBONIMPA

25. PARIBU (Parti pour le Renouveau Intégral du Burundi)

Date d'agrément : 20/9/2004
Représentant légal : Benoît NDORIMANA

26. Parti pour la Restauration de la Monarchie et du Dialogue (ABAHUZA)

Date d'agrément : 20/9/2004
Représentant légal : Godefroid KAMATARI

27. PML-Abanyamwete (Parti pour la Promotion et la Solidarité des Masses Laborieuses)

Date d'agrément : 11/10/2004

Représentant légal : Patricia NDAYIZEYE

28. CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie)

Date d'agrément : 10/1/2005

Représentant légal : Pierre NKURUNZIZA

29. Kaze-FDD (Front pour la Défense de la Démocratie)

Date d'agrément : 11/1/2005

Représentant légal : Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE

30. FNL-Icanzo (Front National de Libération)

Date d'agrément : 11/1/2005

Représentant légal : Alain MUGABARABONA

31. FROLINA (Front pour la Libération Nationale)

Date d'agrément : 12/1/2005

Représentant légal : Joseph KARUMBA LIMBO

32. PMP (Parti Monarchique Parlementaire)

Date d'agrément : 12/1/2005

Représentant légal : Guillaume RUZOVIYO

33. CNDD (Conseil National Pour la Défense de la Démocratie)

Date d'agrément : 13/1/2005

Représentant légal : Léonard NYANGOMA

34. PALIPE-Agakiza (Parti Libérateur du Peuple Burundais)

Date d'agrément : 17/1/2005

Représentant légal : Etienne KARATASI

35. PIEBU (Parti pour l'Indépendance Economique du Burundi)

Date d'agrément : 14/2/2005

Représentant légal : Déogratias NSANGANUYUMWAMI

3. Profil synthétique des médias suivis

RTNB Télévision Nationale

C'est la seule chaîne télévisée burundaise. De propriété étatique, elle a été créée en 1984. En principe, elle devrait couvrir tout le territoire, mais la réception est mauvaise dans beaucoup de provinces et, en ce moment, le sud et l'est du pays ne sont pas couverts, du fait que les émetteurs sont en panne. On ne dispose pas de données précises sur le taux d'écoute.

Ses programmes : informations, émissions d'éducation populaire (politique, santé, économie, femmes, jeunesse, société en général) et émissions de divertissement, aussi bien nationales qu'étrangères.

Objectifs déclarés : sauvegarde de l'intérêt général à travers l'information ; respect strict des règles professionnelles.

Elle assure une vaste couverture de l'action gouvernementale.

Radio Nationale

Etatique, créée en 1960. Elle a deux chaînes, l'une en kirundi, l'autre en français (nous avons analysé la chaîne en français). Elle couvre tout le territoire national, mais elle est écoutée surtout à l'intérieur du pays. Elle passe des programmes d'information, de formation et de divertissement, ainsi que des émissions d'actualité portant sur les domaines politiques, économiques, sociaux et culturels.

Elle assure une vaste couverture de l'action gouvernementale.

Radio Isanganiro

Née en 2002, propriété de l'Association Ijambo, « Association locale des journalistes », elle est financée par l'ONG américaine Search For Common Ground. Elle couvre tout le territoire national, presque tout le territoire rwandais, une partie du Congo et de la Tanzanie. Elle émet aussi sur Internet à travers son site web.

Selon des sondages récents cités par la radio même, elle est la plus écoutée dans le pays.

Ses programmes : émissions d'information, d'éducation, quelques programmes d'animation.

Objectifs déclarés: diffuser une information objective et équilibrée, promouvoir le dialogue, la paix et la réconciliation, jeter des ponts entre les sociétés en conflit, promouvoir les droits de l'Homme, particulièrement ceux des catégories plus vulnérables et défavorisées, promouvoir la liberté de presse et d'expression.

La devise : *Le dialogue vaud mieux que la force.*

Radio Publique Africaine (RPA)

Née en 2001, propriété de l'Association Radio Publique Africaine, elle est financée par la fondation américaine FORD pour les frais de fonctionnement, par l'UNESCO pour les équipements en FM et par le PNUD pour la formation.

Elle couvre tout le territoire national et certaines provinces de la Tanzanie. La RPA est l'une des radios les plus écoutées dans le pays.

Ses programmes : émissions d'actualité, d'information, programmes pour le développement communautaire, émissions sur la justice, dénonciations des malversations et de la corruption, liaison directe avec le public.

Objectifs déclarés : œuvrer pour la justice sociale et prôner les valeurs d'égalité, de tolérance et de solidarité ; œuvrer pour une société responsable où les mandataires publics sont redevables devant leur peuple ; contribuer à la promotion d'un citoyen libre, conscient et respectueux de ses devoirs, attaché à ses droits et à ceux d'autrui.

La devise : *La Radio qui vous écoute.*

4. Liste des députés élus

BUBANZA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NSESEMA Jean-Marie	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	SINDARUSIBA Marie	CNDD/FDD	T	F	Elu
3	KANA Jean-Fidèle	CNDD/FDD	H	M	Elu
4	NTUKAMAZINA Jean-Marie	FRODEBU	H	M	Elu
5	NIYUHIRE Angèle	UPRONA	T	F	Copté

BUJUMBURA RURAL

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NGENDAKUMANA Léonce	FRODEBU	H	M	Elu
2	KIGANAHE Didace	FRODEBU	T	M	Elu
3	BARUMUNUNGU Séverin	FRODEBU	H	M	Elu
4	NIBIZI Monique	FRODEBU	H	F	Elu
5	GAHUNGU Juvénal	FRODEBU	T	M	Elu
6	MPAWENAYO Pasteur	CNDD/FDD	H	M	Elu
7	SINDOKOTSE Denise	CNDD/FDD	T	F	Elu
8	BARANYIKWA Elie	UPRONA	T	M	Elu
9	NDUWUBURUNDI Félicien	CNDD/FDD	H	M	Copté

BURURI

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NYANGOMA Léonard	CNDD	H	M	Elu
2	NDIKUMANA Nephtali	CNDD	H	M	Elu
3	NIJEBARIKO Schola	CNDD	T	F	Elu
4	KARIKURUBU Charles	FRODEBU	H	M	Elu
5	NDUWABIKE J.Marie	FRODEBU	H	M	Elu
6	NDUWABIKE Martin	UPRONA	T	M	Elu
7	NIYONKURU Schadrack	CNDD/FDD	H	M	Elu
8	NIBOGORA Agnès	FRODEBU	T	F	Copté

CANKUZO

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	HATUNGIMANA Léonidas	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	BUZINGO Séverin	CNDD/FDD	T	M	Elu
3	NDIKUMANA Victoire	UPRONA	T	F	Elu
4	MBUNDAGU Vestine	FRODEBU	H	F	Copté

CIBITOKÉ

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NGENDA HAYO J. Marie	CNDD/FDD	T	M	Elu
2	BAREKEBAVUGE Alexis	CNDD/FDD	H	M	Elu
3	NITANGA Aline	CNDD/FDD	H	F	Elu
4	NIYIGABA Phenias	FRODEBU	H	M	Elu
5	NZIGUHEBA Evariste	FRODEBU	H	M	Elu
6	KAMARIZA Dorothee	CNDD/FDD	T	F	Coopté
7	AHIGEJEJE Alfred		Twa	M	Coopté

GITEGA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NDUWIMANA Onésime	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	IRIBAGIZA Rosa-Paula	CNDD/FDD	T	F	Elu
3	MINYURANO Théophile	CNDD/FDD	H	M	Elu
4	GAHUNGU Vincent	CNDD/FDD	T	M	Elu
5	TOYI Gabriel	CNDD/FDD	H	M	Elu
6	INANKUYO Irène	CNDD/FDD	H	F	Elu
7	MUSA Idi Omar	CNDD/FDD	T	M	Elu
8	NDUWIMANA J. Claude	CNDD/FDD	H	M	Elu
9	NTIBANTUNGANYA Sylvestre	FRODEBU	H	M	Elu
10	NDADAYE Nininahazwe Laurence	FRODEBU	H	F	Elu
11	NIYOYANKANA Bonaventure	UPRONA	T	M	Elu

KARUZI

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	MUKERABIRORI Joséphine	CNDD/FDD	H	F	Elu
2	MBUNDE Fidèle	CNDD/FDD	T	M	Elu
3	NDAYIZEYE Sylvestre	CNDD/FDD	H	M	Elu
4	NSABIYUMVA Evariste	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	NGENDABANKA Ferdinand	FRODEBU	H	M	Elu
6	TUKARERE Noella	CNDD/FDD	T	F	Coopté

KAYANZA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NAHAYO Immaculée	CNDD/FDD	H	F	Elu
2	CIGUMIJE Simon	CNDD/FDD	H	M	Elu
3	NYANDWI Gérard	CNDD/FDD	T	M	Elu
4	NTAVYOHANYUMA Pie	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	NZOMUKUNDA Nadine	CNDD/FDD	H	F	Elu
6	SENDEGEYA Christian	FRODEBU	T	M	Elu
7	HABONIMANA Stany	UPRONA	T	M	Elu

KIRUNDO

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NSABABANDI F.Xavier	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	NZIGAMASABO J.Baptiste	CNDD/FDD	H	M	Elu
3	MUKERAGABIRO Pascaline	CNDD/FDD	T	F	Elu
4	NKURUNZIZA Gérard	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	Dr. MINANI Jean	FRODEBU	H	M	Elu
6	RUZAGIRIZA Gérard	FRODEBU	H	M	Elu
7	MANWANGAR J.Baptiste	UPRONA	T	M	Elu
8	BARADANDIKANYA Glorioso	FRODEBU	T	F	Coopté

MAKAMBA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NDIKURIYO Réverien	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	MBONINYIBUKA Gilbert	CNDD/FDD	H	M	Elu
3	GAHIMBARE J.Baptiste	FRODEBU	H	M	Elu
4	NIYUNGEKO Charles	CNDD	H	M	Elu
5	NIBIMPA Béatrice	CNDD/FDD	T	F	Coopté
6	KABURA François	UPRONA	T	M	Coopté

MURAMVYA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NGENDAKUMANA Jeanine	CNDD/FDD	H	F	Elu
2	NDUWIMANA Godeberthe	CNDD/FDD	T	F	Elu
3	BATUNGWANAYO Joachim	CNDD/FDD	H	M	Elu
4	SAHINGUVU Yves	UPRONA	T	M	Elu

MUYINGA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	SAID MOUSSA	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	NSAHIRIMANA Marguerite	CNDD/FDD	H	F	Elu
3	NSAHIRIMANA Déo	CNDD/FDD	T	M	Elu
4	RUGAGAMIZA Chrisologue	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	RADJABU Zaituni	CNDD/FDD	H	F	Elu
6	BIKORINDAGARA Sylvestre	FRODEBU	H	M	Elu
7	NKEZABAHIZI Oscar	FRODEBU	H	M	Elu
8	NTWAYUMURANGA Cécile	FRODEBU	T	F	Coopté
9	MUGEMANCURO Aloys	UPRONA	T	M	Coopté

MWARO

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	SINUNGURUZA Térance	UPRONA	T	M	Elu
2	BARANTANDIYE Joseph	CNDD/FDD	H	M	Elu
3	BAYAGANAKNDI Epitace	MRC	T	M	Elu
4	GAHIGI Frédérique	FRODEBU	T	F	Coopté
5	NICA YENZI Liberate		Twa	F	Coopté

NGOZI

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	NKURUNZIZA Pierre	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	NIYIRAGIRA Felix	CNDD/FDD	T	M	Elu
3	KAMPAYANO Pascaline	CNDD/FDD	H	F	Elu
4	NTEZAHORIRWA Cyrille	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	NTAKARUTIMANA Joseph	CNDD/FDD	T	M	Elu
6	NSABIMANA M.Rose	CNDD/FDD	H	F	Elu
7	HASABAMAGARA Joseph	CNDD/FDD	T	M	Elu
8	NAHIMANA P.Claver	FRODEBU	H	M	Elu
9	MABOBORI Catherine	UPRONA	T	F	Elu

RUTANA

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	CIZA Salvator	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	NGABIRANO Génève	CNDD/FDD	T	F	Elu
3	NDABASHIKA Benoît	CNDD/FDD	H	M	Elu
4	SINDAYIGAYA Gaspard	FRODEBU	H	M	Elu
5	NKINAHAMIRA Pascsie	UPRONA	T	F	Coopté

RUYIGI

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	BUCUMI Moïse	CNDD/FDD	H	M	Elu
2	KAMANA Venant	CNDD/FDD	T	M	Elu
3	NIYOZIMA Marie Goreth	CNDD/FDD	H	F	Elu
4	SURWUMWE Edouard	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	BUZOY A Elie	FRODEBU	H	M	Elu
6	TOYI Marie Thérèse	UPRONA	T	F	Coopté

BUJUMBURA MAIRIE

	Noms & Prénoms	Parti	Ethnie	Genre	Statut
1	MUTABAZI Jean de Dieu	FRODEBU	H	M	Elu
2	KIBAVU Pie	FRODEBU	H	M	Elu
3	RUKARA Hassan	FRODEBU	T	M	Elu
4	RAJABU Hussein	CNDD/FDD	H	M	Elu
5	BASABOSE Mathias	CNDD/FDD	T	M	Elu
6	NTAGWIRUMUGARA Christine	UPRONA	T	F	Elu
7	RUVAKUBUSA Chantal	MRC	T	F	Elu
8	NZOMUKUNDA Alice	CNDD/FDD	H	F	Coopté
9	NDAYISHIMIYE Etienne		Twa	M	Coopté