

L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la constitution burundaise de 1992

DEPUIS 1965, l'histoire du Burundi a été marquée par des affrontements violents entre les deux principales ethnies, les Tutsi minoritaires et les Hutu majoritaires. Après les événements sanglants d'août 1988, le président Buyoya, comprenant que ce cycle infernal devait être brisé, a entamé une nouvelle politique visant à associer les Hutu au pouvoir, dont ils avaient été exclus jusque là. Promouvant une idéologie - on serait tenté de dire une religion - de l'unité nationale, diverses étapes ont abouti à l'adoption, par référendum du 9 mars 1992, de la constitution de la troisième République : formation d'un gouvernement paritaire, avec un premier ministre hutu, en octobre 1988 ; publication d'une Charte de l'unité nationale en avril 1990, adoptée par référendum en février 1991 ; travaux d'une commission constitutionnelle qui a déposé son rapport en août 1991. Toute cette activité institutionnelle a été accompagnée par l'entrée très nette - même si elle est parfois symbolique - de Hutu dans toutes les sphères de la vie publique (1).

Pour les Tutsi, cette couverture n'est pas dénuée de risques, parce qu'elle ouvre la perspective qu'une majorité démographique devienne une majorité politique. Lors des précédents retours à un ordre constitutionnel (en 1974 et 1981), cet épouvantail avait été évité grâce au

contrôle exercé par le parti unique UPRONA, qui était en réalité, avec l'armée, l'instrument du maintien de la suprématie tutsi. Or, l'heure n'étant plus au monopartisme, la transition actuelle doit s'effectuer dans un contexte très différent. Il a donc fallu trouver d'autres mécanismes pour contrôler l'événement.

Ce souci est très présent dans la constitution de 1992. Contrairement aux autres « nouvelles » constitutions adoptées dans les pays d'Afrique francophone depuis 1990, celle du Burundi n'est pas une copie à peine démarquée du modèle de la cinquième République française. En effet, on y trouve deux types de dispositions : à part des dispositions « classiques », comparables à celles qu'on trouve ailleurs en Afrique francophone, on observe un nombre de règles novatrices, parfois même très novatrices. Chaque fois qu'il est, implicitement ou explicitement, question des relations ethniques dans leur expression politique et que le spectre de la majorité démographique devenant majorité politique se profile, on note une remarquable ingénierie de l'unité nationale. Cet article tâchera de décoder ce second type de dispositions, en proposant une lecture qui permet de comprendre les intentions du constituant et d'évaluer dans quelle mesure les mécanismes proposés ont une chance de fonctionner.

L'unité nationale

A notre connaissance, aucune constitution au monde n'insiste tellement sur l'objectif de l'unité nationale, affirmée comme idéal primordial dès le préambule. Cette foi est réitérée dans pas moins de douze articles de la constitution. En outre, l'adhésion à la Charte de l'unité nationale est exigée dans cinq articles (2).

L'objectif, jusque-là assez théorique, de l'unité nationale est ensuite opérationnalisé par l'obligation, à maints endroits, de tenir compte des « *diverses composantes de la population burundaise* ». C'est ainsi que les partis politiques doivent répondre, « *dans leur organisation et dans la composition des instances dirigeantes, aux principes démocratiques et à l'idéal de l'unité nationale, en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise* » (art. 55). « *Chaque candidature aux élections présidentielles doit être présentée par un groupe de deux cents personnes formé dans un esprit d'unité nationale en tenant compte, etc* » (art. 65). Le gouvernement « *doit être composé dans un esprit d'unité nationale en tenant compte, etc* » (art. 84). Les listes de candidats aux élections législatives doivent être composées « *dans un esprit d'unité nationale, en tenant compte, etc* » (art. 101). Enfin, les membres du Conseil de l'unité nationale sont choisis « *dans les diverses composantes de la nation burundaise* » (art. 158). La phrase clé « *les diverses composantes de la population* » (ou : de la nation) burun-

daise » : cela signifie quoi ? A la lumière de l'histoire contemporaine du pays, il va de soi que le constituant a songé aux ethnies, et dans une moindre mesure aux régions. Le rapport de la commission constitutionnelle l'explique par rapport aux partis politiques : « *il s'agit d'inviter les partis à regrouper des gens des différentes ethnies et de différentes régions* » (3).

Cette exigence soulève deux problèmes dans son application, surtout quant à son aspect ethnique. Le premier a trait à l'étendue de cette règle : à partir de quel point tient-on suffisamment compte des « *diverses composantes* » ? Même si la Commission constitutionnelle affirme qu'il « *ne s'agit pas d'institutionnaliser les quota ethniques, régionaux ou autres* » (4), la question est réelle : pour répondre à cette exigence, faut-il 10 % ou 20 % de Tutsi, ou une composition paritaire Hutu/Tutsi (5) ? Si l'on regarde la pratique depuis l'ouverture politique en 1988, on constate qu'elle adhère au principe de la parité, dont on doute cependant qu'elle soit acceptable pour les Hutu au-delà de la période actuelle de transition. Quoi qu'il en soit, on voit mal comment éviter un système de quota implicites ou explicites ; cependant, pareil système est contraire à tous les crédo du régime. On risque donc l'impasse.

Cette constatation mène au second problème. Par le biais de déclarations du chef de l'État et du Premier ministre et des prises de position de la Commission nationale chargée d'étudier la question de

(1) Sauf l'armée et les services de sécurité, où le processus se déroule péniblement.

(2) On reviendra plus loin sur le statut de cette Charte.

(3) République du Burundi, Commission constitutionnelle, *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, août 1991, p. 56 (ci-

après cité comme : *Rapport Commission constitutionnelle*).

(4) *Ibid.*

(5) Pour des raisons de convenance, on « oublie » généralement la troisième ethnie, le groupe pygmôïde des Twa, qui représentent environ 1 % de la population.

l'unité nationale et de la Commission constitutionnelle, le régime a toujours rejeté l'identification ethnique. Le rapport de la Commission nationale l'exprime nettement : « *le Burundi avec son homogénéité multidimensionnelle ne constitue en fait qu'une ethnie* » (6). C'est la ligne qu'avait déjà réaffirmée le président Buyoya lorsqu'il installait cette commission, « par hasard » composée paritairement. Selon lui, cette composition « *ne doit pas être comprise en termes de représentation (...): ses membres ne représentent donc aucune ethnie (...)* » (7). Contrairement au Rwanda, où l'appartenance ethnique est officialisée et mentionnée sur les cartes d'identité et dans les registres de la population, formellement l'ethnie n'est donc pas reconnue au Burundi (8). Comment dans ces conditions décider par exemple si, dans la composition de ses instances dirigeantes, un parti politique tient compte des « diverses composantes de la population burundaise » ? A la limite, un parti dirigé exclusivement par des Hutu pourrait prétendre que la moitié des membres de son comité exécutif sont des Tutsi, sans que le ministre de l'intérieur, compétent pour agréer les partis politiques, puisse se baser formellement sur cette constatation pour refuser sa reconnaissance, puisqu'officiellement on

ne (re)connaît pas les ethnies. Les risques de blocage sont donc réels, d'autant plus que depuis octobre 1988 le principe de la parité Hutu/Tutsi a été adopté pour la composition de tous les organes à caractère politique. Il va de soi que cette technique n'est pas sans poser des problèmes considérables dans un pays où le poids démographique des deux ethnies principales est fort différent.

Élections législatives

L'ingénierie de l'unité est poussée très loin dans les dispositions concernant les élections législatives. En effet, la combinaison de deux techniques doit résulter dans un parlement à composition prévisible. On a déjà vu que l'art. 101 de la constitution stipule que les listes de candidats proposés au scrutin doivent être composées « *dans un esprit d'unité nationale en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise* ». Dans ce contexte, les « diverses composantes ne sauraient être qu'ethniques, puisque la circonscription électorale étant la province, le problème de l'équilibre régional ne peut se poser à ce niveau (9). Introduisant une

(6) République du Burundi, *Rapport de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale*, Bujumbura, avril 1989, p. 125.

(7) République du Burundi, Parti UPRONA, *Discours de lancement des travaux de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale*, Bujumbura, 6 octobre 1988, p. 12.

(8) Il faut dire que dans la pratique l'absence d'enregistrement formel de l'ethnie ne fait aucune différence. Au Burundi, comme au Rwanda, l'ethnie fait partie de l'identité de quelqu'un. Chaque Burundais sait à quelle ethnie il appartient, et personne ne s'engage dans des rapports plus que pas-

sagers s'il ne sait pas à qui il a à faire, y compris l'appartenance ethnique. Dans le passé, et contrairement à la situation prévalant au Rwanda, ceci a toujours servi à privilégier la minorité ethnique (pour un exemple, voir : J.-P. Pabanel, « Statistiques tribales au Burundi en 1986... », *Politique africaine*, n° 32, décembre 1988, pp. 111-115).

(9) En effet, on ne s'imagine pas qu'en vertu du principe de la représentation des « diverses composantes », le constituant ait voulu exiger la présence de 50 % de femmes ou de 95 % d'agriculteurs sur les listes de candidats. Il n'est nulle part non plus question des clans, qui jouent pourtant un rôle important au centre du pouvoir.

seconde technique de contrôle, le même art. 101 dispose que « *les élections se déroulent suivant le scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle* ». Dans les termes de la Commission constitutionnelle elle-même, ce mode de scrutin se caractérise par le fait que « *l'électeur n'est pas autorisé à modifier l'ordre dans lequel les candidats figurent sur la liste* » (10). Face à la combinaison de ces deux techniques, il n'est pas exorbitant de penser que le constituant a envisagé le schéma suivant : en vertu de l'exigence de la représentation des « *diverses composantes* », chaque liste dans chaque circonscription est composée alternativement de Hutu et de Tutsi (ou de Tutsi et de Hutu, dépendant du parti) ; suite au principe de la liste bloquée, le parlement sera donc composé d'autant de Hutu que de Tutsi, ou presque. Tout est fait pour éviter que des troubles-fête ne viennent déranger ce schéma : ainsi, les candidats indépendants, qui peuvent difficilement être accommodés dans la technique de la liste bloquée, ne doivent pas seulement être présentés par un groupe de 200 personnes « *formé dans un esprit d'unité nationale* », mais également et surtout obtenir « *au moins 40 % des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont fait inscrire* » (art. 102). Inutile de dire que dans un système multipartite, pareil seuil ne sera que rarement atteint par un candidat indépendant. Même les candidats présentés par un parti doivent obtenir un score d'au moins 5 % pour être élus. A côté de la raison habi-

tuelle de ce type de seuil, raisonnable en soi, destiné à éviter la profusion de petits partis à l'Assemblée (11), dans le cas burundais cette règle diminue également le risque que seul le premier candidat (probablement un Hutu) de la liste d'un (petit) parti ne soit élu.

Concernant les élections, signalons encore que la Commission constitutionnelle recommande de maintenir le système bizarre des urnes multiples, déjà utilisé lors des référendums de 1991 et 1992. Pour chaque liste il y aura une urne, et l'électeur dépose son bulletin dans l'urne de son choix. Même si les urnes se trouvent dans un local isolé, ce système entame considérablement le secret du vote et rend les électeurs très accessibles à la pressions de tout genre (12).

Politique communale

L'art. 175 de la constitution stipule que l'élections des organes communaux « *se fondent sur l'institution d'Ubushingantahe, en dehors de la compétition des partis politiques* ».

Dans l'ancien Burundi, les Bashingantahe étaient des notables qui au niveau de la colline assuraient le lien entre la population et les pouvoirs. « *Investis par les habitants des collines, les Bashingantahe symbolisent pour les Burundais le sens élevé de l'honneur et de la responsabilité, le culte de la justice et de la vérité* » (13). Cependant, cela fait

ser son bulletin dans une urne d'une liste de candidats, identifiée éventuellement par un système de symboles » (*Rapport Commission constitutionnelle*, p. 87). Or ce sont précisément les illettrés qui sont sans doute les plus accessibles à la suggestion que le vote n'est pas vraiment secret.

(13) *Rapport Commission constitutionnelle*, p. 121.

(10) *Rapport Commission constitutionnelle*, p. 86.

(11) C'est l'argument avancé par la Commission constitutionnelle : *ibid.*

(12) La justification avancée par la Commission constitutionnelle est basée sur le phénomène des illettrés : « *Le recours au scribe pourra être éludé dans la mesure où l'électeur n'aura pas à écrire de nom, mais à dépo-*

longtemps que les Bashingantahe dans leur acception traditionnelle n'existent plus ; sous le régime Bagaza en particulier, ils étaient devenus des relais de l'UPRONA et souvent même des indics de la Sûreté. En fait, il semble que l'invocation de cette ancienne institution doive surtout fournir une justification basée sur la culture nationale pour exclure les partis politiques au niveau local. La Commission constitutionnelle a, en effet, estimé que « *l'omniprésence des partis politiques peut être un danger réel pour l'entente quotidienne des gens sur les collines* » et qu'elle « *risque d'entretenir une agitation sur les collines* » (14).

Si l'idée est attrayante, elle risque d'être difficilement réalisable dans la pratique. En effet, les partis politiques seront forcément actifs dans la commune, recrutant des adhérents et menant leur propagande, notamment en vue des élections présidentielles et législatives. Puisqu'il est probable, si les propositions de la Commission constitutionnelle sont retenues, que les Bashingantahe seront élus (15), il sera difficile d'éviter que les candidats à cette fonction soient associés aux divers partis politiques. Ce risque du retour des partis par la petite porte sera évidemment le plus grand dans les municipalités urbaines.

Charte et Conseil de l'unité nationale

Nous avons déjà vu que la Charte de l'unité nationale est mentionnée dans cinq articles de la constitution. Les partis politiques (art. 54) et les candidats à l'élection

présidentielle (art. 65) et aux élections législatives (art. 98) doivent souscrire à la Charte. En outre, dans son serment d'investiture, le président de la République « *jure fidélité à la Charte de l'unité nationale, à la constitution et à la loi* » (art. 66). Enfin, la haute trahison de la part du Chef de l'État comporte notamment la violation de la Charte (art. 79).

Les effets constitutionnels donnés à la Charte soulèvent évidemment la question du statut de celle-ci. A la lumière de la formule du serment présidentiel, on est tenté de qualifier la Charte de supra-constitutionnelle, puisqu'elle y précède la constitution et la loi. En revanche, « *dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la constitution et à la loi* » (art. 141).

Le statut de la Charte pose un problème constitutionnel important. En effet, la constitution est muette quant à sa révision, et la Charte elle-même se dit « irrévocable » : « *Aucun régime, aucune institution, aucune loi, aucune disposition de quelque nature que ce soit n'est habilité à l'abroger ni à s'y soustraire* » (Charte de l'unité nationale, dispositions finales). Le texte est donc arrêté une fois pour toutes et rendu inamendable.

Il est vrai que la constitution institue un « Conseil de l'unité nationale », mais ses compétences ne touchent pas la Charte elle-même. En effet, le conseil est chargé notamment de « *suivre régulièrement et attentivement l'évolution de la société burundaise du point de vue de la question de l'unité nationale, de produire de façon périodique un rapport sur l'état de l'unité nationale et de le porter à la connaissance de la nation, d'émettre des propositions en vue de l'amélioration de la situation de l'unité nationale dans le*

(14) *Ibid.*, p. 120.

(15) Ce qui, soit dit en passant, est évidemment contraire à la tradition.

pays. Le Conseil de l'unité nationale donne son avis sur toute autre question en rapport avec l'unité nationale que lui soumet l'autorité (art. 157). Le Conseil est donc un organe consultatif, « *composé de personnalités reconnues pour leur intégrité morale et l'intérêt qu'elles portent à la vie de la nation et plus particulièrement à son unité* » nommées par le président de la République (art. 158).

Pour le constitutionnaliste, le statut supra-constitutionnel, inamendable et la formulation vague et généralement ajuridique de la Charte d'une part, et d'autre part sa portée contraignante (par exemple : « *les partis politiques sont tenus de se conformer à la Charte de l'unité nationale (...) au cours de leur fonctionnement* » (art. 54) pose un problème évident. En effet, un document de ce genre s'intègre mal dans un agencement juridique à statut constitutionnel. Toutefois, au-delà de l'obsession du constitutionnaliste, dans la pratique, l'inclusion de la Charte au sommet de la hiérarchie des normes est moins contraignante qu'on ne le penserait à première vue, pour la simple raison que le texte n'est pas seulement assez général, mais encore et surtout qu'il contient des engagements pleins de bon sens, évidents même, auxquels peu d'acteurs politiques souhaiteraient se soustraire. Le seul danger réel que suscite pareil texte reste alors l'usage impropre qui pourrait en être fait, par exemple pour justifier l'exclusion d'un parti ou d'un candidat à une élection.

Nous avons dit dans l'introduction pourquoi l'obsession de l'unité nationale est compréhensible au Burundi. A partir d'octobre 1988, le président Buyoya en a fait une véritable religion. En levant le tabou de la question ethnique et en proposant aux Burundais un débat ouvert et animé, il a réussi à faire passer le

message : sur le plan des relations ethniques, le Burundi est très différent de celui d'il y a cinq ans.

La constitution veut consolider cette démarche. Elle le fait de deux façons : d'abord de manière didactique, en rappelant constamment le credo de l'unité ; ensuite de façon institutionnelle, en instaurant des mécanismes destinés à éviter que l'ethnie majoritaire ne prenne le pouvoir. La pierre angulaire de cette construction se situe au niveau du processus électoral et, dans une moindre mesure, de la reconnaissance des partis politiques. La combinaison de l'exigence que les listes de candidats doivent refléter les diverses composantes de la société avec le scrutin de liste bloquée doit résulter dans un parlement qui n'est pas le reflet du poids démographique des deux principales ethnies. L'exigence d'une majorité très élevée (4/5 des députés) pour les révisions constitutionnelles permet de pérenniser ces mécanismes de contrôle.

Dans d'autres pays divisés, surtout en Europe, des techniques « consociationnelles » de ce genre ont été utilisées avec un certain succès comme instrument de pacification ; elles comprennent notamment, comme au Burundi, les principes de la parité et du veto minoritaire. Toutefois, au Burundi les risques de blocage sont grands. En effet, on a vu qu'il est impossible de déterminer officiellement l'appartenance à un groupe ethnique et que le constituant a refusé d'introduire explicitement des quotas, qui restent donc implicites et ouverts à la manipulation. Le corset constitutionnel dans lequel les partis sont enfermés traverse considérablement le jeu démocratique, ce qui ouvre le risque de l'exutoire violent.

F. Reyntjens