UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

La crise burundaise à travers les institutions politiques (1988-1996) : essai d'analyse socio-constitutionnelle

Bigirimana, Arthémon; Sous la direction de : Prof. Alexandre Hatungimana

2001
UB, FLSH
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/1498

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI
FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT D'HISTOIRE

LA CRISE BURUNDAISE A TRAVERS LES INSTITUTIONS POLITIQUES (1988-1996) : ESSAI D'ANALYSE SOCIO-CONSTITUTIONNELLE.

Par
Arthémon BIGIRIMANA

Mémoire présenté et défendu publiquement en vue de l'obtention du grade de Licencié en Histoire

OPTION : Science Politique

Sous la Direction de:

Alexandre HATUNGIMANA

BUJUMBURA, MAI 2001.

DEDICACE

A notre père,

le destin s'acharna contre toi,
et contre notre enthousiasme juvénile
quand ton séjour écourté parmi les tiens,
n'attendit point la floraison de ton jardin ;
il demeure toutefois une trace indélébile ;

A notre mère,

toujours persévérante,
pour votre patience sans égal ;

A nos frères et sœurs,

pour votre convivialité ;

J'offre en toute humilité, ce modeste travail.

REMERCIEMENTS

Au terme de notre travail, il nous est agréable d'exprimer nos sentiments de reconnaissance à toutes les personnes qui ont répondu à notre sollicitation afin que nous puissions atteindre notre dessein.

Nous avons contracté une dette de gratitude envers les professeurs du Département d'Histoire de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Sans la qualité de leurs enseignements et l'esprit de recherche qu'ils nous ont inculqués, ce travail n'aurait jamais été mené à bien.

Le professeur Alexandre HATUNGIMANA s'est montré très attentif dans le rôle de direction de ce mémoire. Il a appliqué son savoir, ses talents et sa patience à nos recherches. Son jugement, son attention et sa rigueur d'analyse ont certes brûlé nos calories mais aussi ont donné fond et forme à ce travail. Ce n'est pas le moindre de ses talents que de pouvoir déchiffrer notre écriture. Nous tenons à lui témoigner nos sincères sentiments de gratitude.

Peu de chercheurs reçoivent de leurs familles un concours plus appréciable que celui dont nous ont gratifié les familles Adrien NIYONGABO, Georges BUGAZA et Antoine KARINDOGO. Elles nous ont permis d'abuser de leur précieuse sympathie en leur confiant ce mémoire à financer entièrement. Leurs conseils pleins de finesse et de persévérance ont représenté pour nous, un signe d'attachement indéfectible. Que ces familles acceptent bien de considérer le présent mémoire comme le leur. Mais aussi, qu'elles soient assurées de notre fierté à rester reconnaissant envers leurs gestes aimables.

Nous exprimons également notre attachement à ma famille et à tous les amis de la Fondation Ntare Rugamba pour le soutien tant moral que matériel qu'ils ont témoigné à la réalisation de ce travail.

Arthémon BIGIRIMANA.

SIGLES ET ABREVIATIONS

A.BA.SA.	: Alliance Burundo-Africaine pour le Salut
A.NA.D.DE	: Alliance Nationale pour le Droit et le Développement
B.O.B.	: Bulletin Officiel du Burundi
Cf.	: Confert
C.M.S.N.	: Comité Militaire pour le Salut National
C.N.D.D.	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie
D.E.A.	: Diplôme d'Etudes Approfondies
Dr	: Docteur
éd.	: édition
F.E.D.	: Forum pour l'Etat de Droit
F.L.S.H.	: Faculté des Lettres et Sciences Humaines
FRODEBU	: Front pour la Démocratie au Burundi
FROLINA	: Front pour la Libération Nationale
Ibidem.	: Même auteur, même ouvrage et même page
Idem	: Même auteur et même ouvrage
INKINZO	: Inkinzo y'Ijambo ry'Abarundi
L.G.D.J.	: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence
n°	: numéro
op. cit.	: opere citato (ouvrage déjà cité)
p.	: page
P.I.T.	: Parti Indépendant des Travailleurs
P.R.P.	: Parti pour la Réconciliation du Peuple
PARENA	: Parti pour le Redressement National
PL	: Parti Libéral
PP	: Parti du Peuple
PSD	: Parti Social Démocrate
P.U.F.	: Presses Universitaires de France
RADDES	: Ralliement pour la Démocratie et le Développement Economique et Social
RPB	: Rassemblement du Peuple Burundais
T.	: Tome
U.B.	: Université du Burundi
UPRONA	: Union pour le Progrès National
URSS	: Union des Républiques Socialistes Soviétiques

INTRODUCTION GENERALE

Il apparaît à travers le temps, que le pouvoir politique a toujours constitué un enjeu de luttes très vives entre les divers groupes qui se battent, les uns pour le conquérir, les autres pour le conserver. Pour arriver à leurs fins, ces individus ou ces groupes peuvent, selon le degré de développement de la société et son régime politique, s'organiser en forces politiques qui agissent au grand jour ou agissent de manière cachée. Dans ce dernier cas, la lutte peut se dérouler soit sans organisation apparente, soit en utilisant insidieusement des organisations affichant officiellement des objectifs non politiques, soit en recourant à une organisation secrète. Toutes ces luttes contribuent d'abord à rendre manifeste un certain nombre de conflits, jusque là potentiels ou latents.

L'une des raisons d'être des institutions politiques est de trouver les moyens de réguler ces conflits en disciplinant la compétition pour le pouvoir et en la contenant, à l'intérieur des limites acceptables pour imposer l'acceptation et le respect des règles de jeu politiques à l'ensemble des forces en affrontement là où il est admis que la lutte soit menée de façon ouverte.

De plus, l'efficacité de la gestion de tous ces conflits par les règles de jeu politique suppose au départ un postulat de légitimité reposant sur l'existence d'un consensus général, politique et social. Pour y arriver, un compromis de base entre la grande majorité des citoyens et toutes les forces politiques rivales est nécessaire. Dans le cas contraire, la finalité des rivalités politiques provoquerait, dans le régime établi, une crise des institutions politiques et donc de l'Etat.

Le drame burundais de 1993 peut se lire en partie à travers la lutte pour le pouvoir. Les enseignements divisionnistes à caractère ethnique activent, avec l'avènement de la démocratie pluraliste et de ses principes, la montée d'une nouvelle élite politique.

Il s'agit donc d'étudier cette nouvelle classe politique par le haut dans une période de crise généralisée : les institutions politiques à savoir le gouvernement et le parlement issus de la constitution de mars 1992. Il nous semble brutal

d'entamer directement cette étude juste après les élections présidentielles et législatives ou de la débuter avec la crise d'octobre 1993, étant donné que celle-ci pourrait être, à moyen terme, la conséquence du jeu politique et de la gestion des clivages politico-ethniques de la période antérieure aux élections de juin 1993. C'est pour cette raison qu'il s'avère nécessaire de revenir en arrière pour montrer la nature des institutions monopartistes, leur fonctionnement et pourquoi pas leurs insuffisances.

Bref, notre ambition est de voir dans quelle mesure il y a eu ou non respect des règles de jeu de ces institutions politiques durant cette période trouble de l'histoire de notre pays. Sur le plan des faits, il va être question de montrer la réalité politique : des faits et gestes. Il se dégage en tout cas qu'il y a eu divorce entre la norme et la pratique dans l'évolution de ces deux grandes institutions du pays.

1. Les motivations et choix du sujet

Trois raisons majeures ont motivé le choix de ce sujet. La première, sans doute la plus importante résulte de l'observation personnelle de la crise institutionnelle depuis octobre 1993 et des efforts qui ont été menés par les différents gouvernements pour apporter des solutions à ce problème. La situation n'est pas stabilisée au moment où nous mettons la dernière main à ce travail et on ne peut dès lors que formuler des hypothèses qui pourraient se révéler hasardeuses.

La deuxième raison qui a motivé le choix de ce sujet ne s'éloigne pas de la première. Nous nous disons qu'il faut contribuer à l'écriture de l'histoire de notre pays. Cette conjoncture dramatique ne doit pas être négligée afin que les générations à venir n'oublient pas, et ne soient pas condamnées à répéter les travers d'histoire faute d'avoir retenu ses leçons.

La dernière raison est l'objet même de notre filière de Science Politique, à savoir les phénomènes du pouvoir et des institutions politiques. Nous espérons apporter ici notre modeste contribution à l'étude de l'histoire des institutions politiques au Burundi.

2. Cadre spatio-temporel

L'espace du travail est le Burundi. Quant à la délimitation temporaire, notre travail sera concentré sur la période 1988-1996 comme le titre l'indique. Pourquoi cette période ? Nous partons d'un constat de l'imperfection du processus d'intégration nationale et de démocratisation des institutions politiques. Il s'agit ici de faire le constat de l'hétérogénéité politique devenue flagrante depuis le début de la Troisième République. Le premier fait marquant à cet égard n'est pas, contrairement à ce qu'on a laissé croire, le coup d'Etat d'octobre 1993, mais les massacres à caractère génocidaire qui ensanglantent le nord du pays déjà en août 1988. Il s'agit d'une répétition générale des futures tueries de 1993, consécutives, dit-on, à la décapitation des principales institutions politiques. En outre, l'année 1988 marque le début d'une restructuration politique malheureusement douloureuse.

Nous prolongeons notre analyse jusqu'en 1996, date à laquelle la Convention de gouvernement, l'un des instruments inventés pour recoler les morceaux des institutions cassées par le putsch de 1993 fut supprimée.

3. Sources et méthodologie

Cette étude se veut être le fruit du questionnement des faits et des écrits. Notre démarche méthodologique repose principalement sur une confrontation, la plus large possible, nous l'espérons bien, des différentes sources écrites.

Trois principaux types de sources sont mis à contribution :

- Les documents écrits et publiés comprenant les ouvrages, les articles scientifiques et les coupures de presse. Sous cette première rubrique, des ouvrages qui ont trait au droit constitutionnel et institutions politiques nous ont été utiles ; ils ont été systématiquement consultés. Il en est de même du Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.), pour la période de 1992.

- Les mémoires de licence permettent de suivre l'évolution de l'atmosphère politique générale à l'approche des différentes crises institutionnelles.
- Les productions de certains partis politiques ont aussi attiré notre attention. Ces documents nous ont été d'une grande utilité pour la connaissance des faits importants. Nous espérons les avoir utilisés avec la plus grande circonspection d'autant plus que l'objectivité a été rarement à la base de leur production.

4. Articulation du sujet

Ce travail comporte trois chapitres. Le prèmier se veut une introduction théorique dont le but est de définir les concepts de base tels que les institutions politiques, la démocratie etc. Il s'agit des notions qu'il fallait restituer pour mieux comprendre la suite du travail.

Le second, sous le titre : « La Troisième République et les crises des institutions monopartistes » essaie de mettrè en exergue les enjeux nouveaux qui pèsent sur la société et qui font que les institutions monopartistes ne pouvaient plus gérer le pays.

Le dernier chapitre tente d'expliquer comment une démocratisation superficielle et hâtive a tourné en dérision emportant dans son sillage les principales institutions du pays. Nous essayons dans ce chapitre de montrer les différentes tentatives de résolution de la crise institutionnelle initiées par les acteurs politiques, en insistant sur les enjeux et les contradictions des accords entamés en janvier et surtout en juillet 1994.

Une conclusion générale comportant les esquisses de solutions met fin à ce mémoire.

CHAPITRE I : DEFINITION DES CONCEPTS ET ASPECT THEORIQUE

Si on veut aborder une étude sur le fonctionnement des institutions politiques d'une période précise, il n'est pas inutile, dans quelques lignes, d'étayer par des définitions rapides certains concepts qui vont par ailleurs revenir souvent dans notre travail.

I.1. Institution

Le terme « institution », du latin « Instituere » a été utilisé pour la première fois au XII[e] siècle pour signifier « Erection », « Etablissement », « Fondation ». Saint Bernard parle pour donner le sens du terme « Institution », d'une chose établie.
Au XVI[e] siècle, le mot « institution » pouvait aussi désigner « instruction », du latin « Institutio ». C'est ainsi que même au XVII[e] siècle, on parlait de « maison d'éducation » pour désigner l'« Institution »[1].

Il existe une grande diversité d'institutions dans le temps et dans l'espace. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'en concevoir une théorie générale à partir de deux phénomènes fondamentaux dont, par combinaison, ces institutions sont le produit.

L'un de ces phénomènes est le phénomène institutionnel qui conduit à la formation de corps, d'organisme et de mécanismes. L'autre phénomène est celui d'intégration.

I.1.1. Institutions-organismes et Institutions-mécanismes

Dans son acception la plus traditionnelle, le terme « institution » désigne l'ensemble des organismes et de mécanismes dans une société donnée et à une époque bien précise. C'est ainsi que le droit constitutionnel et la théorie de l'institution distinguent deux grandes catégories d'institutions. La première est constituée par des Institutions-organismes appelées aussi Institutions-corps ou Institutions-personnes par référence à la personnalité juridique. Définissant cette

[1] Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.

première catégorie d'Institutions, Marcel Prélot et Jean Boulouis les font correspondre à « une collectivité humaine unie par une idéologie ou un besoin commun et soumise à une autorité reconnue et à des règles fixes »[2].

En tant que collectivité humaine parvenue à l'existence propre, les Institutions-corps s'exprimeraient par le truchement d'organes qui constitueraient à leur tour, autant d'Institutions-organismes. Ainsi par exemple, le Monarque, le Président de la République, les Assemblées nationales ou les Conseils sont présentés comme des Institutions-organismes.
Les autres sont des Institutions-mécanismes dites aussi Institutions-choses par opposition aux Institutions-personnes de la catégorie précédente. Il ne s'agit plus d'un complexe humain juridiquement structuré, mais, comme nous le disent les deux auteurs précédemment cités, d' « *un système de règles de droit, formant un ensemble mécanique, susceptible de se combiner avec d'autres* »[3].

Il s'agirait donc des manières de répartition des pouvoirs d'actions, de sanctions qui mettraient en œuvre l'existence régulière des Institutions-organismes. On peut dire à titre d'exemple que les lois sont des Institutions-mécanismes.

N'est-ce pas d'une part qu'« Institutions-corps » et « Institutions-choses » forment un tout complet ? Elles se complètent et se distinguent pour constituer des ensembles institutionnels complexes d'autre part. On se trouve en présence d'un certain nombre d'organismes et de mécanismes dont l'objet est une entreprise au service d'une idée, organisée de telle façon que l'idée soit incorporée dans l'entreprise et que celle-ci dispose d'une puissance et d'une durée supérieure à celle des individus par lesquels elle agit.

De ce qui précède, il se dégage qu'une institution (le tout complet) peut être finalement définie comme une organisation humaine désirable et structurée juridiquement de manière durable. La question qu'on peut se poser maintenant est celle de savoir comment sont créées les conditions d'existence de ces institutions. Il s'agit d'un autre phénomène : celui de l'intégration dont il est question dans les lignes suivantes.

---

[2] PRELOT, (M.) et BOULOUIS, (J.), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1980, p.42.
[3] Ibidem

I.1.2. Institution et phénomène d'intégration

Dans sa conception la plus générale, le phénomène d'intégration se présente comme un double processus. L'un, externe, appelé aussi processus d'agrégation, consiste, selon Marcel Prélot et Jean Boulouis « *dans la formation d'unités organiques par réunion d'éléments jusqu'alors indépendants* »[4].
On peut donc retenir qu'il existe une intégration qui aboutit à la constitution d'entités organiques complexes dont l'institutionnalisation consacre la qualité. C'est dire que l'acte d'institutionnalisation, exige pour se réaliser, un effort de construction. Plusieurs auteurs sont en effet unanimes sur le fait que cette entité est formée par des personnes et des textes suivant lesquels ces personnes doivent agir. On peut ici se référer à Georges Burdeau pour étayer nos propos :

> « *L'institutionnalisation (...) suppose entre l'idée de droit, le pouvoir et le groupe, l'établissement d'un équilibre pour permettre de sauvegarder les mécanismes constitutionnels prévus par l'acte de la fondation de l'institution*»[5].

On comprend alors que toute institution repose sur le règne des idées et des procédures. Mais une fois que cette entité est formée, le processus d'intégration se poursuivrait dans sa phase interne. Il consisterait dans « *l'accroissement de l'interdépendance d'éléments constitutifs d'un ensemble organique existant dans le renforcement de la cohésion interne de celui-ci* »[6].

Voilà, d'une manière générale, comment une institution se crée et se développe. En résumé, elle naît à partir de l'intégration externe et se développe par son intégration interne. Ainsi, sommes-nous amenés à nous demander en quels termes se pose le problème de développement d'une institution. Autrement dit, comment une institution s'épanouit-elle ? D'autres l'ont écrit avant nous, le développement d'une institution va de paire avec sa légitimité. Mais posons-nous surtout la question de savoir comment une institution parvient à être légitime. Il s'agit à notre sens d'une des conditions de son épanouissement.

---

[4] PRELOT, (M.) et BOULOUIS, (J.), op. cit., p.40.
[5] BURDEAU, (G.) Traité de Sciences politiques, Tome III, Dynamique politique, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 490.
[6] PRELOT, (M.) et BOULOUIS, (J.), op. cit., p.40.

D'abord, l'institution se reconnaît à son caractère contraignant. Elle possède à cet égard une force pour mater les contrevenants et les « délinquants ». Il convient de préciser que l'efficacité de cette contrainte est réelle quand elle a un fondement moral et non seulement une force physique. C'est donc grâce au fondement moral de sa contrainte qu'une institution se montre légitime et respectable. En outre, la prise au sérieux des obligations qu'elle impose en dépend largement. Ensuite, la légitimité n'est rendue efficace que dans la mesure où les contraintes ont été intériorisées par un processus de « socialisation » et d' « éducation morale »[7]. C'est dire que la possibilité d'une institution à user de la contrainte dépend de sa légitimité et de sa qualité pédagogique. Il faut comprendre par là « la capacité des normes qui les constituent à être enseignées et apprises »[8].

En outre, une institution est contraignante quand ses finalités font l'objet d'un large consensus. Tout simplement, « ses procédés essentiels sont généralement tenus comme acceptables par tous les intérêts et toutes les parties en présence »[9].

Si nous devrions récapituler, nous dirions qu'après sa naissance par l'intégration externe, une institution se développe par l'intégration interne. Cela est possible, rappelons-le, quand elle est légitime. La légitimité suppose que l'institution dispose d'une contrainte qui ait un fondement moral. La contrainte d'une institution, pour être légitime, doit être intériorisée et ses finalités doivent avoir raison d'être et surtout faire l'objet d'un large consensus. Enfin, ce sont les intérêts individuels et communs, de même que les valeurs, qui motivent les individus réunis autour d'une entreprise qui s'appelle ici « institution ».

L'Etat apparaît comme le meilleur exemple illustrant ce double processus (interne et externe) d'intégration. Il se présente en effet comme le résultat d'une intégration externe non seulement par lui-même dans la mesure où il réalise

---

[7] Le terme « éducation morale » a été utilisé pour la première fois par le sociologue français Emile Durkheim. Selon cet auteur, l' « éducation morale » constitue la reconnaissance par le sujet des valeurs qui lui ont été inculquées, la découverte qu'il existe une coïncidence, ou du moins une convergence potentielle entre ses désirs et ses intérêts et les orientations très générales proposées par le système de valeurs de la société dans laquelle il a été éduqué, in Encyclopédia universalis, V.12, p. 389.

[8] Idem, p.390.

[9] Idem, p.339.

l'unité organique de ses éléments qui sont un groupement humain, un territoire sur lequel est fixé le groupe, un pouvoir qui dirige et un ordre économique, social, politique et juridique que le pouvoir s'attache à réaliser. C'est ce qui ressort de sa définition classique. L'Etat, nous dit André Hauriou, « est un groupement humain, fixé sur un territoire déterminé, orienté vers le bien commun, est établi et maintenu par une autorité munie de pouvoirs de contrainte »[10].

Mais une fois que l'entité étatique est formée, le processus d'intégration se poursuit pour renforcer la cohésion interne. Ce processus se développe finalement à partir de la relation entre la population et le pouvoir. Il est banal de le dire, le pouvoir est toujours en quête du consentement des gouvernés. L'aboutissement de cette évolution est progressivement accepté par les sujets si la situation dans laquelle vivent ces derniers n'est pas fâcheuse. Cette acceptation fournit, dans la suite, les fondements politiques et la justification politique de l'autorité. Mais parce que le consentement signifie que le pouvoir est exercé dans l'intérêt de ceux auxquels il s'adresse, il le légitime et lui donne sa qualité de pouvoir et de gouvernement de « droit ». Ce qui rejoint la thèse d'André Hauriou selon laquelle, *« l'idée que le consentement des sujets, base du pouvoir de droit, est accordé à l'institution au nom de laquelle le pouvoir commande, permet, en outre, de laisser aux gouvernés une certaine latitude en ce qui concerne la discussion des mesures prises par le gouvernement. Du moment que l'institution gouvernementale est acceptée par les sujets, il est possible de leur permettre de vérifier la légitimité de telle ou telle mesure particulière »*[11].

Concrètement, l'existence des liens d'allégeance qui rattacheraient les sujets et les détenteurs du pouvoir est à ce niveau indispensable.

Aussi, les libertés politiques et individuelles donnent la chance à un système politique d'être légitime. Cela signifie que si les citoyens participent au gouvernement, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants, c'est essentiellement afin d'être assurés que leurs libertés individuelles ne seront pas amoindries ou supprimées par le pouvoir politique.

---

[10] HAURIOU, (A.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Monchrétien, 1970, p.96.
[11] Idem, p.111.

En dernier ressort, la légitimité suppose que le pouvoir est efficace. C'est le fait que les gouvernants produisent des « outputs[12] » nécessaires à la communauté et qui permettent de mesurer l'efficacité d'un pouvoir. A ce propos David Easton nous dit :

> *« Par diverses réactions, les autorités peuvent parvenir à créer non pas l'attachement diffus associé à la légitimité, à la recherche d'un intérêt commun ou à l'identification à une communauté politique, mais des attitudes favorables découlant de ce que les autorités apportent aux membres d'un système des avantages qu'ils peuvent percevoir et qui exercent en conséquence, un attrait sur le sentiment de leur intérêt personnel»*[13].

Cela nous rappelle le fameux dicton burundais selon lequel « umwami ni ugaba ». C'est-à-dire « Est roi celui qui gratifie ». Le détenteur du pouvoir devait permettre aux citoyens d'avoir des biens matériels, condition à leur épanouissement. Mais qui détient le pouvoir ? Le pouvoir est au Burundi comme ailleurs, entre les mains d'une élite faite par des gens qui possèdent le pouvoir politique, des personnalités qui façonnent les manières de voir par leur pouvoir spirituel, des gestionnaires du travail collectif, des meneurs de masse et des hauts fonctionnaires détenteurs du pouvoir administratif. On peut en revanche se demander quel est le point de rencontre de toutes ces catégories de gens qui influencent et exercent le pouvoir. C'est dans les institutions politiques où se prennent par ailleurs des décisions capitales.

I.2. Les institutions politiques

On peut d'emblée rappeler que toute société organisée requiert une instance qui puisse décider et trancher en dernier ressort. C'est le cas de l'Etat. Celui-ci doit disposer d'une part, du pouvoir général de direction, et du pouvoir exclusif de coercition sans lequel il ne pourrait obtenir le respect des règles pour la gestion des affaires communes, d'autre part. En outre, l'Etat se présente comme « *une*

---

[12] outputs : Ce terme a été utilisé par David Easton dans l' « analyse du système politique » pour désigner les décisions et les actions du pouvoir face aux demandes de la société dans le but de conserver l'équilibre interne ou de le rétablir en cas de perturbation.

[13] Easton, (D.), Analyse du système politique, Paris, Armand Colin, 1574, p.323.

communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans des rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition »[14].

Précisons toutefois que l'Etat est une abstraction, une idée, dans ce sens qu'on ne peut ni le voir, ni le toucher ; il agit par le truchement de ses organes. Ainsi donc, l'institution étatique reposerait sur le règne des idées, des procédures ou même des conventions tandis que ses organes n'agiraient qu'à travers une fonction. Quant à son fonctionnement, ce sont les institutions politiques qui assurent ses fonctions principales. C'est encore une notion à définir.

Dans l'analyse classique, les institutions politiques désignent les organes de l'Etat qui exercent les fonctions dites de souveraineté. Il s'agit concrètement des fonctions d'élaborer les lois (parlement), d'assurer leur mise en œuvre (gouvernement) et de faire respecter l'ordre (institution judiciaire).

Parlant de l'organisation du pouvoir politique, l'Encyclopédia Universalis distinguent quatre fonctions principales. Il s'agit de « *deux fonctions impératives : gouvernement et législation et de deux fonctions exécutives : administration et juridiction* »[15]. On comprend que les deux dernières fonctions sont présentées, malgré leur importance, comme étant de moindre importance par rapport aux premières qui sont exercées au niveau des institutions politiques.

Dans cette perspective, l'expression « institutions politiques » vise les organes supérieurs de l'Etat, à savoir le gouvernement et le parlement. Mais on ne peut pas appréhender l'étude de ces deux institutions en oubliant le texte fondamental qui les régit. Nous visons ici la Constitution. Elle occupe, puisqu'il faut le rappeler, la première place au niveau de la hiérarchie des normes. Le contenu habituel des Constitutions reste au sens formel les Institutions gouvernantes. Claude Leclerco écrit à propos de la Constitution qu'elle « *se présente comme un document solennel relatif aux Institutions gouvernantes..., définit les règles, les mécanismes et les procédures selon lesquels est façonné un régime politique*»[16].

---

[14] Encyclopédia universalis, V 8, p.844.
[15] Encyclopédia univesalis, V 12; p.327.
[16] LECLERCO, (C.), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1981, p.14.

D'après le même auteur, la constitution fait partie des institutions politiques[17].

Ainsi, l'étude des institutions politiques n'englobe pas des institutions « de fait » comme les partis politiques et les groupes de pression, ni les institutions administratives et juridictionnelles. Elle concerne plutôt le gouvernement, le parlement et la constitution. Ce sont justement ces trois éléments qui vont retenir notre attention dans les pages qui vont suivre.

I.2.1. Les institutions gouvernantes

Nous distinguons le parlement et le gouvernement. Faut-il d'abord insister sur le mot « institutions » pour dire qu'il a dans l'usage classique deux emplois principaux. Il s'agit premièrement de l'ensemble des lois qui régissent une cité. Le personnage du législateur est fait pour cette fonction.

A l'époque moderne, c'est l'institution parlementaire qui se trouve au centre de cette perspective. C'est elle, en effet, qui donne des lois à un peuple, fixe les manières qui deviennent obligatoires pour chaque citoyen, à sa place et à son rang.

Deuxièmement, une fois que ces bonnes manières sont établies (les lois ici), il faut chercher les conditions qui assurent leur transmission aux jeunes générations. C'est ainsi que les lois sont répétées dans les moments successifs par le gouvernement, souvent assimilé au pédagogue. Aujourd'hui encore, c'est l'institution gouvernementale qui assure la mise en application des lois ; elle « éduque » le peuple.

Les deux institutions, bien que séparées, se confondent partiellement au point de départ et d'arrivée. Autrement dit, ce sont les deux qui échangent avec l'environnement social, qui répartissent les exigences et qui cherchent des soutiens*. Maintenant que nous venons de distinguer les deux institutions dites gouvernantes, voyons le sens qu'il convient de leur donner.

---

[17] Idem, p.15.

I.2.1.1. Le Gouvernement

Le mot « Gouvernement » est malaisé à définir car il a plusieurs sens. Maurice Duverger lui donne trois significations. Il peut, d'après cet auteur, désigner soit l'ensemble des organes politiques de l'Etat, parlement compris *soit « un organe gouvernemental particulier correspondant à la notion du pouvoir exécutif dans la théorie libérale, ainsi opposé au parlement, qui incarne le pouvoir législatif »*[18], ou encore *« un élément de cet exécutif : le ministère ou cabinet ministériel, par opposition au chef de l'Etat »*[19].

La seconde définition nous convient le mieux. Le gouvernement, défini dans le sens le plus restreint, désigne une notion homogène qui présente des caractéristiques bien définies. En régime semi-présidentiel, semi-parlementaire, le gouvernement est (juridiquement) constitué par l'ensemble indissociable du président et des ministres ; le Président de la République fait aussi partie du gouvernement puisqu'il le préside.

Le gouvernement est donc une institution palpable et observable. Tout pays dirigé a un gouvernement qui peut être physiquement défini. C'est le point de vue de Madeleine Grawitz et Jean Lega quand ils disent que *« le gouvernement existe partout comme entité reconnue, visible, voire apparemment physiquement défini »*[20]. Cela signifie que tout pays qui fonctionne normalement dispose d'une équipe qui se voit confier la direction de l'organisation. On comprend dès lors que le gouvernement soit désigné comme l'organe supérieur de l'administration de l'Etat.

Cette universalité du fait gouvernemental n'en cache pas moins des différences dans la mesure où la composition, l'organisation interne, le mode de recrutement et la durée d'un gouvernement diffèrent d'un pays à l'autre. De même, il existe des gouvernements forts et des gouvernements faibles.

---

* David Easton utilise, dans son « Analyse du système politique », l'expression « Boîte noire » pour désigner l'ensemble des dirigeants au niveau supérieur de l'Etat en les opposant à l'environnement social.

[18] DUVERGER, (M.), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, P.U.F., 1970, p.167.

[19] Ibidem.

[20] GRAWITS, (M.) et LEGA, (J.), Traité de science politique, Tome II, p. 355.

Ainsi, même si le gouvernement est un élément important dans la vie politique d'un pays donné, il est quelque fois permis de douter des capacités effectives des ministres et de leurs chefs vis-à-vis des perturbations qui surviennent dans la société. Le gouvernement peut ne pas être à la hauteur de sa tâche et se montrer incapable d'intervenir pour faire face aux problèmes de la communauté. Des exemples grouillent même si nous n'en citons pas ici. Dans ce cas, il se révèle nécessaire de le contrôler et l'orienter dans ses diverses fonctions. C'est l'une des missions du parlement.

I.2.1.2. Le Parlement

Le parlement demeure un organe important dans la vie politique d'un Etat moderne, c'est-à-dire démocratique. Mais qu'est-ce que le parlement ? Quand est-ce qu'il est né et comment a-t-il évolué. Quelles sont ses compétences ?

La signification et le rôle du parlement ont évolué dans le temps et dans l'espace. En France où le terme prend naissance vers les années 1100, la signification du mot « parlement » se rapportait à l'action de parler et faisait allusion à une conférence, un entretien, un pourparler. En ce moment, il servait à désigner les gens qui discutent et qui délibèrent.

Vers 1300, le « parlement » signifiait la cour souveraine de justice formée par un groupe de spécialistes du droit. Cette cour était détachée de celle du roi, et jusqu'au moment même de la Révolution française. De l'avis de Marcel Prélot et Jean Boulouis « *le parlement était appliqué aux cours de justices souveraines dont on sait qu'elles s'étaient arrogé un certain rôle politique suppléant les Etats généraux que le roi ne convoquait plus* »[21].

Dans cette acception française, le parlement jugeait en dernier ressort toutes les affaires du royaume bien qu'auparavant, il ne jugeait que celles qui étaient entre les ducs, comtes, barons, évêques et abbés ou entre le roi et ses vassaux. Après, il a été rendu sédentaire pour tenir assemblée chaque fois que de

[21] PRELOT, (M.) et BOULOUIS, (J.), op. cit., p. 664.

besoin. Enfin, on a créé plusieurs parlements pour qu'ils puissent suffire à toutes les affaires du royaume.

Qu'en est-il en Angleterre ? Le parlement était un nom donné collectivement aux deux assemblées (chambre de Lords et chambre des Communes) qui exercent le pouvoir législatif. On peut rappeler ici que la constitution du parlement anglais remonte au VIII^{e} siècle. C'est en effet sous Edouard I^{er} qu'apparaît pour la première fois un parlement. C'est donc dans l'acception anglaise d'exercer le pouvoir législatif que le mot parlement s'est établi pour être assemblées politiques à caractère délibérant, quelque soit par ailleurs la nature du régime politique et constitutionnel.

Notons aussi que la création des institutions parlementaires ne fut pas un acte conscient pour contrôler. Le parlement était convoqué par le roi comme instrument du gouvernement. Il devient très lentement, pour les barons, puis pour la nation, un instrument de contrôle.

Aujourd'hui encore, dans un pays gouverné démocratiquement, une assemblée législative a pour mission de représenter le peuple, examiner et débattre les problèmes d'intérêt public et « *parvenir à prendre des décisions dictées par la sagesse politique qui favorisent au mieux le bien commun* »[22].
En fait une assemblée législative a des fonctions à la fois représentatives et délibératives. Elle a en outre un caractère national. Il s'agit d'un cadre dans lequel s'expriment des intérêts multiples et où sont proposées plusieurs approches dans le but d'aboutir à un compromis dicté par l'impératif de l'intérêt général . Ainsi donc, les parlementaires participent à la délibération sur les actions proposées et menées par le gouvernement afin de veiller à ce que celles-ci ne compromettent jamais l'intérêt général[23]. Dans l'assemblée législative, les débats et délibérations sont continus. Evidemment, c'est l'idéal qui est ici suggéré.

---

[22] HALLOWELL, (J.H.), Les fondements de la démocratie, Manille, Nouveaux Horizons, 1988, p.91.
[23] FRONT POUR LA DEMOCRATIE AU BURUNDI, Mémorandum sur le processus de démocratisation au Burundi, Bujumbura, 1991, p.15.

Dans les démocraties modernes, le parlement est une institution prestigieuse qui a la mission de combattre les abus administratifs tendancieux qui risqueraient de placer une nation historiquement construite en dernière position par rapport à l'Etat et à l'administration. De plus, le parlement participe aux décisions économiques. J.C. Mascle nous le dit en détails :

> « *Le parlement demeure le corps intermédiaire par excellence et un rouage essentiel pour combattre l'inversion qui est en train de se produire : la Nation au service de l'Etat, lui même au service de l'administration. Le champ d'action ouvert à un parlement actif, même sans modification de ses pouvoirs constitutionnels est très vaste en commençant par le contrôle de l'application des lois et la participation aux décisions économiques*»[24].

L'importance politique et économique de ce corps de représentants du peuple se précise à travers ces propos. C'est pourquoi les parlements existent comme des cadres, des organisations de pensée. Dans ces conditions, les parlementaires ont le devoir de pousser plus loin leurs réflexions pour satisfaire ceux qu'ils représentent.

Il se comprend dès lors que, dans un gouvernement démocratique, le peuple souverain ait un pouvoir de contraindre ses représentants à utiliser toute leur raison et leur jugement dans l'élaboration et le contrôle de la mise en application par le gouvernement d'une politique en accord avec l'intérêt général. Pour ce faire, le peuple qui élit ses représentants disposerait du pouvoir de les désavouer chaque fois que de besoin, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas satisfait de la manière dont ses élus exercent leur mandat.

Nous constatons au bout du compte qu'il y a un lien réciproque entre ceux à qui incombe la responsabilité des affaires publiques et l'électorat. Cela veut dire que tout en élaborant une ligne politique directrice par les lois qu'ils votent et le contrôle qu'ils assurent du suivi de la politique gouvernementale, les représentants du peuple ont l'obligation de convaincre le peuple sur les choix qu'ils ont effectués ou sanctionnés. Ils doivent démontrer à leurs électeurs que la

---

[24] MASCLE , (J.C.), Un Député pour quoi faire ?, Paris. P.U.F, 1982, p. 223.

politique choisie est la meilleure. D'où il est nécessaire que le parlementaire ait des relations nourries avec son corps électoral. La connaissance des lois qui les dirigent en dépend indubitablement.

Il apparaît clairement que les institutions gouvernementales et parlementaires ont toutes les deux le devoir de travailler pour la satisfaction du peuple. On se demande si dans certains cas les deux institutions ne se chevauchent pas par rapport à leurs compétences. Nous imaginons qu'éviter le chevauchement des compétences du gouvernement et du parlement est l'une des raisons d'être de la constitution.

I.2.2. La Constitution

I.2.2.1. Historique et données sociologiques des « mouvements constitutionnels »

Appelée « loi fondamentale », la constitution est comprise comme la loi des lois. C'est un texte dont s'inspirent et auquel doivent rester conformes tous les lois et règlements régissant un pays. Pour être une loi au service de celui-ci, elle est conçue et comprise comme « *une loi qui fixe les limites à la volonté arbitraire* »[25].

Ce qui rejoint la thèse d'André Hauriou à propos des mouvements constitutionnels. Il en propose une définition simple :

> « *Une poussée d'origine nationale par laquelle un peuple s'efforce de limiter l'arbitraire du pouvoir qui le dirige, en revendiquant la liberté politique, c'est-à-dire le droit pour les citoyens de participer au gouvernement et même de fournir des gouvernants, en même temps que des libertés individuelles, c'est-à-dire la reconnaissance officielle d'une zone d'autonomie propre à chaque individu*»[26].

---

[25] MUCILWAIN, (C.H.), La loi fondamentale à la base de la constitution des Etats, (tradition), Congers, New York, 1938, cité par HALLOWEL, (J.H.), op.cit, p.110.

[26] HAURIOU, (A.), op. cit., p.159.

Ainsi compris, le mouvement constitutionnel serait une évolution qui, logiquement, suppose au début un pouvoir gouvernemental fort, voire oppressif, auquel s'opposent, pour la conquête ou le respect de leurs droits, les individus. Il ne serait pas illusoire de dire que les mouvements constitutionnels diffèrent suivant les pays et les époques, où ils se développent. En effet, les détenteurs du pouvoir peuvent accepter, de bon gré, de laisser leur place, ou même de la partager, comme il y a eu des mouvements constitutionnels qui se sont heurtés à des vives résistances. Aussi, il faut que s'y mêlent quelques intérêts personnels, pour une classe ou une partie de la population, et, surtout, des éléments passionnels affectant la nation entière. Un mouvement constitutionnel est donc un processus complexe, dont les éléments sont divers et nombreux. La notion de « constitution » est surtout dynamique comme on peut s'en rendre compte.

Que le lecteur excuse ce développement que personnellement nous jugeons utile. Dans le monde antique, en particulier au cours de l'évolution des cités grecques, l'ère constitutionnelle qui aboutit à la rédaction de nombreuses constitutions qu'Aristote avait recueillies, s'ouvre à l'époque où les régimes primitifs, patriarcaux, agricoles, aristocratiques et guerriers se transformaient par incorporation à la vie publique d'artisans, commerçants, d'armateurs, c'est-à-dire de toute la classe moyenne orientée vers le négoce, qui souhaite la paix et les institutions stables. Par exemple, lorsque Solon donne sa constitution à Athènes (au V^{e} siècle avant Jean-Christ), ce mouvement met fin à une période de troubles, plus précisément à une longue lutte entre les anciens citoyens (Patriciens) et les « nouveaux citoyens ». Le pouvoir enregistre ainsi les base d'un accord qui sanctionne sur le plan politique d'ascension sociale de la classe moyenne.

A l'époque moderne, principalement depuis la fin du XVII^{e} siècle, aux Etats-Unis, comme en France, le mouvement constitutionnel est lié à l'arrivée au pouvoir de la classe moyenne : la bourgeoisie. Il en était de même, toutefois un peu plus tôt, en Grande Bretagne (XIII^{e} siècle). Aux Etats-Unis, les membres de la Convention de 1987 qui ont établi la constitution fédérale sont tous des membres de la bourgeoisie aisée. Le même phénomène est bien connu pour la Révolution française.

Cette participation agissante de la bourgeoisie au mouvement constitutionnel occidental de la fin du XVII^{e} siècle est généralement interprétée

comme un bon exemple de transposition, sur le plan politique du pouvoir économique acquis par une classe déterminée. En Europe comme en Amérique, la bourgeoisie, par hypothèse économiquement dominante, a tenu à encadrer sa révolution dans des perspectives constitutionnelles et à rédiger, à chaque étape, des textes solennels, réglant d'une façon à la fois générale et précise l'organisation du pouvoir et ses rapports avec les citoyens.

Nous n'en sommes pas encore au cas des pays africains, anciennement colonisés et devenus indépendants au début des années 1960, dont le Burundi. Poursuivons notre propos en disant que les mouvements, amorcés dans de nombreux cas par l'action de classes moyennes, ne s'épanouissent que lorsqu'ils sont voulus par l'ensemble de la nation et conçus pour entraîner une libération de la nation en tant que corps et des citoyens en tant qu'individus dignes et libres. D'où nous pouvons être d'accord avec André Haurriou quand il écrit :

> « *La classe moyenne n'est en effet, à certains égards, que le porte-parole du peule, étant donné que, pour donner une valeur décisive à sa revendication, elle est obligée de leur imprimer un caractère à la fois national et civique, afin d'entraîner derrière elle tous les individus qui composent les nations en les appelant à la dignité d'hommes libres de citoyen*»[27].

A en croire l'auteur, si la poussée de la classe moyenne explique le mouvement constitutionnel en son point de départ, elle ne suffit pas à lui donner son sens. Ce qui caractérise essentiellement ce phénomène politique et social lorsqu'il se manifeste c'est que la nation toute entière y est associée pour conquérir la liberté politique et la liberté individuelle, la participation au gouvernement et la zone d'autonomie à l'épanouissement de l'individu.

L'idéologie de la Révolution française de 1789 a contribué à répandre une conception qui assimile la constitution à une certaine forme politique : « *celle qui garantit les libertés individuelles en traçant les limites à l'activité des gouvernants*»[28]. C'est à cette conception que répond la formule de la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789-1791 : « Toute société dans laquelle

---

[27] Idem, p.163.
[28] BURDEAU, (G.), Droit constitutionnel et Institutions politiques, 19ème éd. Paris, L.G.D.J., 1980, p.60.

la garantie des droits de l'homme n'est pas assurée, ni la réparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution » (art. 16). Il s'agit là, nous pouvons l'avancer d'une vision politique subjective et donc non objective.

D'après J. Cadart, « *Tout Etat possède une constitution puisqu'il est régi par un système de gouvernement défini par un certain nombre de règle*»[29]. George Burdeau estime qu' « un Etat peut parfaitement être gouverné selon le mode le plus absolutiste, il n'en aura pas moins une constitution».

Le point de vue de ces deux auteurs montre que le sens de la notion de constitution n'est donc pas lié au régime politique en place. Nous allons essayer de dégager une définition juridique de la constitution.

I.2.2.2. Définition juridique de la constitution

Comme tout acte juridique, la constitution peut être définie sur le plan juridique sous deux angles. D'une part, sous l'angle matériel et sous l'angle formel d'autre part.

Sous l'angle matériel ou organique, d'abord la constitution est selon M. KAMTO « *l'ensemble des règles de droit, quelle que soit leur nature ou leur forme relatives aux principaux organes de l'Etat, à leur construction, à leur compétence, à leur fonctionnement, à leur rapport*»[30]. Yves Guchet définit la constitution sous le même angle comme étant « *un ensemble des règles fondamentales s'appliquant à l'exercice du pouvoir dans l'Etat*»[31].

En analysant ces deux définitions, il sied de constater que cette conception matérielle est imprécise du fait qu'elle est énoncée en termes trop généraux. En effet, il est difficile de déterminer avec précision l'ensemble des règles fondamentales s'appliquant à l'exercice du pouvoir car la limite entre le principal et l'accessoire n'est pas toujours nette.

---

[29] CADART, (J.), Institutions politiques et Droit constitutionnel, T1, 2ème éd., Paris, L.G.D.J., 1978, p.12.
[30] BURDEAU, (G.), op. cit., p.60.
[31] KAMTO, (M.), Pouvoir et Droit en Afrique noire, Paris, L.G.D.J., 1987, p.187.

En outre, la constitution n'est pas seulement une loi obligatoire ayant un contenu particulier, elle est aussi la forme juridique suprême de la collectivité organisée en Etat. Tous ces facteurs montrent pourquoi certains auteurs rejettent cette conception matérielle pour privilégier l'acception formelle.

Envisagée au point de vue formel, la constitution est définie par André Hauriou comme étant « *un ensemble de régler édictées ordinairement avec une certaine solennité, et formant généralement une classe spéciale parmi les règles juridiques*».

Quant à Jacques Cadart, la constitution au sens formel est « *un document écrit, élaboré le plus souvent et en tout cas toujours révisé selon une procédure spéciale et contenant par suite des règles de droit ayant une valeur juridique supérieure à toute règle de droit* »[32].

La constitution est ainsi définie à partir de sa forme et non de son contenu. La forme écrite obligatoire, les dispositions relatives au statut de l'Etat doivent être rassemblées dans un document écrit. Mais cette condition n'est pas suffisante.

En effet, le maintien de la suprématie et de la stabilité de la constitution en tant que norme la plus élevée dans la hiérarchie des normes juridiques, exige par conséquent que la révision de la constitution se fasse selon une procédure plus malaisée à mettre en œuvre que celle utilisée pour les lois ordinaires. Cette idée est ainsi confirmée par Jacques Cadart : « *C'est parce qu'elle est peut être modifiée sans respecter une procédure lente et difficile qu'elle est supérieure à toutes les autres règles de droit* »[33].

Il apparaît donc que la suprématie de la constitution tient à sa forme, et notamment à la procédure spéciale qui conduit à sa révision. Il faut remarquer que c'est cette définition au sens formel qui est préférée à l'acception matérielle du fait de sa précision.

---

[32] CADART, (J.), op. cit., p.113.
[33] Ibidem.

Cependant, la constitution définie au sens formel ne contient pas toutes les règles constitutionnelles au sens matériel. Autrement dit, elle deviendrait un énorme document. Par conséquent, bien des règles de détail régissant le fonctionnement des organes supérieurs résultent d'autres textes. Ces règles de détail viennent alors compléter la constitution au sens formel. On peut notamment avoir des règles non écrites qui peuvent compléter ou même modifier les règles qui ont été établies dans un statut constitutionnel officiellement rédigé par écrit (les pratiques constitutionnelles).

Etant donné l'importance et le caractère profondément novateur des « pratiques constitutionnelles » que nous venons de rappeler, il y a intérêt à tracer clairement la ligne frontière entre ce que l'on peut considérer comme une pratique modifiant valablement la constitution écrite et une violation de constitution. Cet effort d'éclaircissement est nécessaire. Il faut donc s'expliquer sur ce problème.

Selon André Hauriou, on est en présence d'une pratique modifiant valablement les règles écrites de la constitution, lorsque la novation est acceptée par divers pouvoirs intéressés (Gouvernement-parlement)[34]. Par contre et selon le même auteur, on est en présence d'une violation de la constitution lorsque la novation est l'œuvre d'un seul parmi les pouvoirs publics et surtout lorsqu'elle est opérée contre le gré des pouvoirs intéressés[35].

Il est à noter que toutes ces pratiques se développent dans des pays à constitution politique écrite. N'oublions pas que l'exécutif burundais a été ces dernières années, souvent accusé de violation de la constitution. Hormis les cas de violation, toutes les constitutions vieillissent. Il faut pouvoir les rajeunir, soit que des problèmes nouveaux appellent des solutions nouvelles, soit que des problèmes connus et déjà résolus appellent des solutions meilleures. Tout cela conduit à réviser le texte de la constitution. Lorsqu'il convient de modifier une constitution, le problème qui se pose est de savoir qui est l'organe qualifié pour accomplir cette tâche. La réponse à cette question est liée à une question préalable, qui est celle du détenteur de la souveraineté dans l'Etat. Généralement, les transformations

[34] HAURIOU, (A.), op. cit., p.288.
[35] Ibidem.

constitutionnelles s'opèrent à trois niveaux. D'abord au stade de l'initiative, ensuite au niveau du choix de l'organe chargé d'y procéder et enfin au niveau des formalités supplémentaires tel que l'usage du référendum de ratification.

Au stade de l'initiative, la révision sera, Selon le cas, réservée au seul gouvernement ou au Président de la République (régime autoritaire), ou encore au parlement exclusivement. « *Dans les Régimes à tendance parlementaire comme la France et la Belgique, l'initiative de révision est partagée entre l'exécutif et le législatif* »[36]. Ce partage du droit de l'initiative montre généralement le souci d'assurer l'équilibre des pouvoirs.

Au niveau du choix de l'organe chargé d'y procéder, cet organe sera « *tantôt le législateur ordinaire, statuant en formation originale (réunion de deux chambres) ou à une majorité spéciale, voire renouvelée par la circonstance de révision* »[37].

Au niveau de l'approbation, certains systèmes prévoient, pour conférer plus d'autorité à la révision entreprise, une formalité supplémentaire : « *celle de l'approbation incombât, soit à un organe spécial tel que le congrès de deux chambres en France s'il plaît au Président de la République ; la législature des trois quarts des Etats-Unis, soit au peuple qui doit se prononcer par référendum de satisfaction*»[38].

Ces procédures montrent que le peuple est le centre et la source de tous les pouvoirs. Notamment, il fait lui-même ses lois, ou ce qui est juridiquement identique, il leur donne la perfection en les ratifiant. Surtout, selon R. Carre de Malberg, « *c'est le peuple qui fait la constitution* »[39], pour dire que c'est lui qui est le centre d'intérêt.

---

[36] JEANNEAU, (B), Droit constitutionnel et Institutions politiques, 7ème édition, Paris, Dalloz, 1927, p. 92.
[37] Ibidem.
[38] Idem, p. 93.
[39] CARRE DE MALBERG, (R.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, TII, Paris, Librairie de la société du recueil serey, 1922, p. 41.

Pour conclure ce paragraphe, nous avons montré que les mouvements constitutionnels occidentaux poussent, lorsqu'ils sont conduits à la démocratie ou, en tout cas, à une certaine forme de démocratie. Nous avons déjà eu l'occasion de noter, en analysant les données sociologiques et juridiques de cette évolution, qu'il y a, presque toujours, un synchronisme frappant entre l'effort de libération nationale que représente un mouvement constitutionnel et la marche à la démocratie. Cette coïncidence est, à vrai dire, explicable. Politiquement, l'action qui est entreprise par les citoyens pour limiter le pouvoir des gouvernants tend à se poursuivre, par l'effet d'une sorte de loi dynamique des pouvoirs, jusqu'à ce qu'il y ait « confusion » entre les gouvernés et les gouvernants. Juridiquement, il y a des liens étroits entre la démocratie et la soumission de l'Etat au droit et, plus particulièrement au droit d'origine populaire, c'est-à-dire à la loi. Par ailleurs, l'objet d'une constitution digne de ce nom, donnant sa conclusion logique à un mouvement constitutionnel, est de soumettre l'Etat au droit.

On ne doit donc pas s'étonner que les divers Etats qui ont participé au mouvement constitutionnel occidental constituent des démocraties rodées. Il convient cependant de remarquer qu'à l'heure actuelle, il y a peu de pays qui se fassent référence à la démocratie en dépit des diverses formes de dérapages politiques dont leurs institutions peuvent se rendre coupables. C'est pourquoi il n'est pas inutile de définir la démocratie avant de donner les structures institutionnelles qui la sous-tendent et qui doivent être précisées dans la constitution. Nous empruntons exprès cette démarche parce que nous savons à quel point cette notion est idéologiquement manipulée. Nous pensons pouvoir le montrer dans le cas de notre pays.

I.3. Démocratie

I.3.1. Définition

Nous prenons comme point de départ, la définition la plus courante : « la démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. » Cette définition revient à dire qu'un pays est en démocratie lorsque les gouvernés sont en même temps les gouvernants ou, en tout cas, lorsque le plus grand

nombre* possible des gouvernés participent, le plus directement possible, à l'exercice du pouvoir. Cette définition quoique bonne n'est pas exhaustive.

En effet, quand on parle de démocratie, il y a automatiquement deux partenaires qui sont mis face à face : le peuple et son gouvernement. C'est rappeler que c'est le peuple qui est détenteur légitime du pouvoir et qui, par des mécanismes dont nous parlerons, le délègue à des personnes qui l'exercent en son nom et à son seul avantage. D'où ce peuple doit avoir également des possibilités de contrôle de l'action gouvernementale ; ceci laissant entendre que le peuple, à travers ses représentants, a toute la latitude de se départir d'un gouvernement ou toute autorité administrative qui ne satisfait pas (ou plus) ses préoccupations.

> *« La démocratie, nous dit John H. Hallowel, repose sur le principe que nul gouvernement n'est légitime si son autorité et ses fonctions ne découlent pas du consentement des gouvernés [...]. Un gouvernement ne peut exercer aucun pouvoir ou s'acquitte d'aucune fonction si le peuple n'a pas accordé son consentement»*[40].

Nous savons cependant qu'aucune démocratie ne peut être intégrale. Encore moins, le peuple ne peut gouverner au sens stricte du terme. Il ne peut légiférer complètement et convenablement. Le choix que le peuple accomplit, le contrôle qu'il exerce et les revendication qu'il prononce immédiatement ou par l'intermédiaire de ses représentants le situent au dessus des autres pouvoirs pour faire de lui un pouvoir souverain détenant la décision finale et prononçant le « dernier mot. » Cette ligne de conduite est conforme à la conception qui prévaut dans tout régime démocratique. En fait, les principes de la démocratie impliquent essentiellement que les choix politiques sont dictés par l'opinion. C'est ce qu'ont voulu dire Georges C. Edwards III et Ira Sharkansky, quand ils disaient que :

> *« Pour les décideurs, l'un des critères qui peuvent être pris en considération est celui de l'opinion publique. Il leur suffit de consulter celle-ci, d'évaluer les résultats de cette consultation et de prendre leurs décisions en conséquence»*[41].

---

* Ici la confusion entre majorité ethnique et majorité politique est à éviter.

[40] HALLOWELL, (J.H.), op. cit., p.78.

[41] EDOUARD III, (G.) et SHARKANSKY, (I.), Les politiques publiques, Paris, Les éditions d'Organisation, 1981, p.19.

nombre* possible des gouvernés participent, le plus directement possible, à l'exercice du pouvoir. Cette définition quoique bonne n'est pas exhaustive.

En effet, quand on parle de démocratie, il y a automatiquement deux partenaires qui sont mis face à face : le peuple et son gouvernement. C'est rappeler que c'est le peuple qui est détenteur légitime du pouvoir et qui, par des mécanismes dont nous parlerons, le délègue à des personnes qui l'exercent en son nom et à son seul avantage. D'où ce peuple doit avoir également des possibilités de contrôle de l'action gouvernementale ; ceci laissant entendre que le peuple, à travers ses représentants, a toute la latitude de se départir d'un gouvernement ou toute autorité administrative qui ne satisfait pas (ou plus) ses préoccupations.

> *« La démocratie, nous dit John H. Hallowel, repose sur le principe que nul gouvernement n'est légitime si son autorité et ses fonctions ne découlent pas du consentement des gouvernés [...]. Un gouvernement ne peut exercer aucun pouvoir ou s'acquitte d'aucune fonction si le peuple n'a pas accordé son consentement»*[40].

Nous savons cependant qu'aucune démocratie ne peut être intégrale. Encore moins, le peuple ne peut gouverner au sens stricte du terme. Il ne peut légiférer complètement et convenablement. Le choix que le peuple accomplit, le contrôle qu'il exerce et les revendication qu'il prononce immédiatement ou par l'intermédiaire de ses représentants le situent au dessus des autres pouvoirs pour faire de lui un pouvoir souverain détenant la décision finale et prononçant le « dernier mot. » Cette ligne de conduite est conforme à la conception qui prévaut dans tout régime démocratique. En fait, les principes de la démocratie impliquent essentiellement que les choix politiques sont dictés par l'opinion. C'est ce qu'ont voulu dire Georges C. Edwards III et Ira Sharkansky, quand ils disaient que :

> *« Pour les décideurs, l'un des critères qui peuvent être pris en considération est celui de l'opinion publique. Il leur suffit de consulter celle-ci, d'évaluer les résultats de cette consultation et de prendre leurs décisions en conséquence»*[41].

---

* Ici la confusion entre majorité ethnique et majorité politique est à éviter.
[40] HALLOWELL, (J.H.), op. cit., p.78.
[41] EDOUARD III, (G.) et SHARKANSKY, (I.), Les politiques publiques, Paris, Les éditions d'Organisation, 1981, p.19.

Cela signifie que les choix des gouvernants résultent de la délibération, c'est-à-dire du débat, de la confrontation des points de vue des gens « éclairés » ou encore entre les représentants. Il faut comprendre par là ceux qui sont fondés de part leur position de délibérer. On vise surtout les intellectuels qui produisent l'opinion et qui façonnent les manières de voir par discours, pétitions, écrits, etc.

En définitive, la démocratie n'est jamais totale. Elle se fonde sur l'exclusion du peuple dont elle se réclame. Il s'agit par là d'une conception de l'espace public par laquelle on écarte les foules généralement prises pour incompétentes et irrationnelles.

Toutefois, le jeu démocratique doit largement impliquer les citoyens. Dans un système démocratique adéquat, le droit de regard des citoyens pour les affaires de leur pays est nécessairement étendu. Le peuple ne donne pas son consentement une fois pour toute. De plus, le pouvoir des citoyens ne lui est pas attribué lors du vote seulement, mais doit être conçu comme un processus ininterrompu pour un consensus permanent entre les gouvernés et les gouvernants comme l'a souligné Charles Debbasch :

> « *Il ne consiste pas seulement à déposer un bulletin de vote dans l'urne à intervalles régulières. Il est devenu un droit de contrôle permanent, c'est dans la formule moderne de consensus que s'exprime cette sorte de lien de confiance qui doit unir en permanence gouvernants et gouvernés*»[42].

Ce consensus qui doit chaque fois être recherché ne peut être compris comme une espèce de sondage. Mais le consensus, selon le même auteur, est cette chaîne de solidarité entre un peuple et ses gouvernants, cette sorte de communication informelle à double sens qui s'établit entre électeurs et élus[43].

Un régime politique serait donc démocratique si une majorité politique détermine librement l'orientation générale du pays et assure le contrôle du gouvernement et de la législation. Le consentement intervient en dehors de toute

---

[42] DEBBASCH, (C.), L'Etat civilisé contre le pouvoir sauvage, Paris, Edition Fayard, 1979, p.43.
[43] Ibidem.

contrainte. Cela est facile dans des pays où il existe une certaine communauté d'intérêt, *une nation où se rencontre une affirmation de certaines valeurs fondamentales communes à la population et aux divers groupes au sein de la communauté*[44].

Ici, intervient une considération importante qui peut intéresser notre cas d'études. Les visions unanimistes des réalités d'une société se sont révélées et se révèlent comme des barrages à un véritable exercice démocratique dans le gouvernement d'un peuple. Celui-ci « *contient en son sein des diversités de plusieurs genres et dont on doit tenir compte quand on définit l'avenir d'un pays : diversités ethniques, sociales, professionnelles, confessionnelles, culturelles et politiques* »[45]. Toutes ces diversités convergent généralement sur un intérêt commun : le développement intégral du pays quand bien même les voies proposées pour l'atteindre sont différentes. Ce constat n'exclut pas des cas où ces diversités sont à l'origine des conflits meurtriers. Qu'on observe ce qui se passe aujourd'hui dans la région des Grands Lacs en général pour en juger.

La démocratie, telle que nous l'avons définie, implique donc que la société repose sur des principes fondamentaux librement consentis entre les différentes composantes de la société. Affirmer d'abord les valeurs fondamentales dans une société est donc une condition indispensable à l'existence d'un gouvernement démocratique. En l'absence de cet accord, il ne peut y avoir de démocratie. A ce sujet, nous soulignons avec Hallowell que « *le déclin de la démocratie survient lorsque cette communauté d'intérêts se désagrège, lorsqu'un accord général sur des principes et des buts fondamentaux n'existe plus, lorsque chaque parti politique ne s'applique plus à travailler pour l'Etat mais pour devenir l'Etat*»[46].

Nous débouchons ici sur une autre caractéristique de la démocratie : l'art de compromis dans la gestion des affaires publiques. La démocratie doit ainsi être comprise comme l'art de résoudre tous les problèmes qui se posent dans une société non dans la violence, qu'elle soit étatique, de groupe ou individuelle mais

---

[44] HALLOWELL, (J.H), op. cit., p.60.
[45] L'aube de la Démocratie, organe d'expression du FRODEBU, n° 007, avril 1991, p.7.
[46] HALLOWELL, (J.H), op. cit., p.60.

dans la paix. Il existe donc une relation entre la démocratie, le compromis et la paix. Pour comprendre cette relation, il nous faut nécessairement examiner la substance des compromis envisagés pour obtenir les conditions grâce auxquelles la paix, en tant que réalité indiscutable, peut être obtenue. Nous dirions que seuls les compromis conçus dans le cadre des valeurs et d'intérêts communs peuvent nous rapprocher de la solution du conflit et permettre ainsi d'obtenir les conditions préalables à cette question : comment est-il possible de savoir si un compromis conduira à la paix. Hallowell suggère une réponse :

> *« Il faut effectuer des recherches sur ce qu'un tel compromis renferme de bien et de mal, sur la légitimité relative des propositions opposées et sur l'honnêteté et la sincérité de ceux qui forment les parties en cause de ce compromis»*[47].

En fait, toute vision démocratique partirait d'un constat : l'homme est un être doté de la raison qui lui permet de distinguer le bien et le mal. Cette raison se trouverait chez tout être humain, d'où les premiers mots de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme consacrent que « tous les hommes sont égaux. » Cette égalité peut se comprendre à la référence faite à la richesse, aux talents, à la force physique au savoir, mais plutôt dans la faculté de l'homme de pouvoir distinguer le juste de l'injuste, le bien du mal.

L'on aura constaté que définie comme l'art du compromis dans la gestion d'une société, la démocratie doit contenir en elle-même les forces qui rendent possible la conciliation de la liberté, de l'égalité et de l'autorité. Ces forces sont du domaine de la morale et du droit. Nous en arrivons à dire que si la gestion démocratique d'une société exige qu'il y ait une base morale, la démocratie repose également sur des bases juridiques qui doivent être clairement définies.

En effet, quand l'homme social, le peuple en l'occurrence, se trouve devant la possibilité de choisir ses dirigeants, la raison dont il est doté lui permet de faire suivant ses intérêts et le temps, des choix judicieux qui lui permettraient de sauvegarder l'espace de liberté dont il a besoin pour son épanouissement. Permettant son épanouissement, la liberté est donc pour l'homme la première de

---

[47] Idem, p.68.

toutes ses aspirations. Mais il peut arriver que l'homme fasse un mauvais choix. Il peut, par exemple être victime de son égoïsme ou des sollicitations de tous genres. C'est pourquoi il faut associer la liberté à l'autorité. L'autorité a le droit de faire observer l'obéissance. Elle analyse les éléments sociologiques du peuple pour définir la démocratie. L'autorité est donc indispensable dans la vie d'une société.

Concernant les bases juridiques, toute démocratie a le devoir d'accorder l'importance primordiale aux droits de l'homme. Voilà pour ce qui est des principes. Mais quelles sont alors les dispositions institutionnelles à travers lesquelles doit se vivre la démocratie ?

I.3.2. Structures institutionnelles qui sous-tendent la démocratie

Il est de notoriété scientifique que l'édification d'une véritable démocratie tient principalement à l'engagement, à la responsabilité des protagonistes du pouvoir et à la vigilance du peuple ; le tout pour assurer à la société une évolution harmonieuse qui permet à chacun et à tous de se sentir libre et par là encouragé à travailler pour son épanouissement particulier mais aussi pour celui de toute la collectivité. Il le faut notamment quand il s'agit d'élaborer et de faire fonctionner les bases institutionnelles sur lesquelles repose la démocratie et à travers lesquelles elle s'exerce. Il s'agit surtout des partis politiques et des mécanismes de fonctionnement en matière de représentation du peuple qui s'inscrivent dans le mécanisme de séparation des trois pouvoirs.

I.3.2.1. Le pluralisme politique et idéologique

Le pluralisme idéologique et politique se vit à travers les partis politiques et associations à caractère politique. Parlons d'abord d'un parti comme étant « *un groupe d'hommes unis pour favoriser, par leurs efforts communs, l'intérêt national, fondé sur un certain principe sur lequel s'accordent tous*»[48]. Un parti est donc une association comprenant des personnes rassemblées autour d'une idéologie et d'un programme politique qu'ils cherchent à matérialiser dans la vie de la société dont elles se réclament. Cela veut dire qu'un parti est le produit de là

[48] Idem, p.84.

façon dont la société est gérée, souvent avec une vision très critique et, par voie de conséquence, avec ambition de parvenir au pouvoir pour corriger les tares constatées dans la vie de la société en question.

Compte tenu des contradictions multiples qui peuvent marquer une société, il peut naître plusieurs partis s'assignant pour mission de résoudre ces contradictions. Parlant de la démocratie John Hallowell écrit :

> « *De part sa définition et sa nature, on admet l'existence de plusieurs partis politiques rivaux, car il n'y aura jamais un accord unanime sur les meilleurs moyens de favoriser l'intérêt national ou le bien public. Etant donné l'existence du parti politique comme premier moyen d'aider les électeurs moyens à favoriser le bien public, un système de parti unique est une contradiction du fait de sa dénomination* »[49].

Un parti est conçu comme une machine de combat politique et doit toujours viser l'intérêt général, l'intérêt national. D'office, les problèmes qu'il se propose de résoudre doivent être non seulement au profit des groupes sociaux, ethniques, économiques, confessionnels, régionaux ou autres, mais pour la nation toute entière. Pour Charles Debbasch, le parti

> « *est une école politique permanente. Il se donne pour objectif de placer ses diplômés dans le pouvoir. Il est en concurrence pour ce faire avec d'autres partis : le pluralisme des partis est essentiel à la démocratie libérale. Et pour un parti qui ne sait se renouveler et s'adapter à tout changement de contexte, la sanction évidente est la perte de son influence*»[50].

De ce qui précède, on constate que dans un système qui se veut démocratique, le rôle des partis politiques est essentiel. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'un parti puisse être créé uniquement dans la perspective d'être le porte-parole et le défenseur d'intérêts sectaires. C'est pourquoi un système démocratique permet l'existence d'autres mécanismes « extra-étatiques », appelés

---

[49] Ibidem.
[50] DEBBASCH, (C.), op. cit., p.44.

des contre-pouvoirs ou garder-fous, qui sont des régulateurs à même d'empêcher le gouvernement et les autres institutions étatiques de se complaire dans un exercice sectaire du pouvoir. L'Afrique nous fournit des exemples à ce sujet. Il s'agit principalement de la presse et des associations de tous genres, celles-là même dans lesquelles la société civile s'exprime le plus souvent. Voyons enfin en quoi consiste le mécanisme de séparation des pouvoirs.

I.3.2. Le principe de la séparation des pouvoirs

Le constat est classique : l'Etat moderne exerce trois fonctions essentielles : la fonction législative qui consiste à élaborer, voter les lois et contrôler l'action gouvernementale ; la fonction exécutive qui consiste à prendre les mesures d'exécution des lois et à assurer l'administration courante des affaires de l'Etat ainsi que la fonction judiciaire qui consiste à trancher des différends qui surgissent, d'une part entre les particuliers et l'Etat et entre certains organes de l'Etat, d'autre part.

Quel est alors le sens de ce principe ? Le principe de la séparation des pouvoirs signifie en premier lieu la reconnaissance, quant à leur objet, de l'existence séparée des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ce principe s'oppose à ce que l'on puisse considérer que le pouvoir politique est confusément un.

Ce principe signifie en deuxième lieu, et surtout, que les sujets titulaires de ces pouvoirs ne puissent en même temps exercer un autre pouvoir parmi les deux autres. Ainsi, la distinction matérielle des pouvoirs se double-t-elle d'une distinction organique des pouvoirs qui apparaît comme la meilleure garantie contre le cumul des pouvoirs caractéristiques des régimes non-démocratiques.

Rappelons au passage que le principe de séparation des pouvoirs n'a pas une portée absolue. Il n'implique pas en particulier qu'il y ait cloisonnement étanche entre les trois pouvoirs. Il n'empêche pas un contact entre eux, ni même certaine collaboration. Ceci est particulièrement vrai dans les rapports entre l'exécutif et législatif. On ne peut pas concevoir, dans la pratique, un régime politique où ces deux institutions gouvernantes ne collaborent pas.

S'agissant du pouvoir judiciaire, le principe de la séparation des pouvoirs a comme corollaire le principe de l'indépendance de la magistrature. Dans cette optique, ce dernier signifie que dans sa fonction de juger, le juge n'est soumis qu'à la loi, et ne peut pour juger dans un sens déterminé, en particulier de la part du pouvoir exécutif.

Ainsi définie, cette technique de séparation des pouvoirs se heurte à une difficulté d'ordre politique ; elle tient à ce que la séparation des pouvoirs peut être agencée selon deux modes, deux types très différents : tantôt elle est rigide, et l'on est en présence d'un régime présidentiel, tantôt elle est souple et elle donne lieu à un régime parlementaire. Entre les deux modèles originels, on trouve un régime semi-présidentiel qui emprunte à la fois les techniques propres aux modèles présidentiels et aux modèles parlementaires.
Ce mode est le système constitutionnel français. Ces rapports peuvent, dans certains cas, se matérialiser par l'édition de certaines règles dont ici les règles du non-cumul des trois fonctions.

Conclusion

Ce premier chapitre avait pour but de dégager des définitions et rappeler certaines théories des institutions politiques (et démocratiques). La démarche reste fondée dans la mesure où notre réflexion sur le Burundi, nous le supposons, exige la maîtrise des concepts et les définitions que nous dégageons. Il a été constaté qu'une institution quand elle est créée, elle se développe par l'intégration interne. Le développement politique contemporain se lit à travers l'intégration démocratique pour ce qui est de l'institution étatique. On a pu constater que cette intégration démocratique est achevée d'une part quand le pouvoir est remis à la totalité des citoyens et se poursuit à son sein de la société elle-même dont elle vise à accroître toujours davantage l'homogénéité.

En ce qui nous concerne, notre analyse se fera sur le Burundi pour voir si après l'adoption de la constitution (démocratique) de mars 1992, les acteurs ont suivi cet idéal démocratique. Mais il convient d'abord d'observer les courants qui ont été à l'origine du passage du système monopartisan au système multipartiste. C'est l'objet du deuxième chapitre.

CHAPITRE II : LA TROISIEME REPUBLIQUE ET LES CRISES DES INSTITUTIONS MONOPARTISTES

Avant l'avènement de la troisième République, le Président Bagaza et son gouvernement s'étaient isolés de plus en plus vis-à-vis de la communauté internationale à cause de la crise de légitimité politique liée à la campagne anti-cléricale et aux dégradations des droits de l'homme. A l'intérieur, des réseaux de corruption s'observent. Le régionalisme se durcit en même temps que les tensions ethniques entre Tutsi et Hutu. C'est dans cette conjoncture de malaise que, le 3 septembre 1987, un groupe d'officiers profita de l'absence du Président Bagaza, présent au sommet des pays francophones à Québec, pour renverser le pouvoir. A cet effet, la constitution du 20 novembre 1981 fut suspendue, l'Assemblée nationale fut dissoute tandis que le comité central du parti UPRONA est destitué.

II.1. Les institutions politiques issues du coup d'Etat du 3 septembre 1987

Le premier communiqué du groupe d'officiers responsables du coup d'Etat du 3 septembre nous informe sur la création du « Comité Militaire pour le Salut National » (C.M.S.N.). Dans un premier temps, aucun leader n'émerge. Enfin de compte ces officiers choisissent le Major Pierre Buyoya, d'abord comme Président du C.M.S.N. et puis comme Président de la République du Burundi. Le nouveau gouvernement est annoncé le premier octobre 1987. Le parti UPRONA, quant à lui est dirigé par le C.M.S.N., instance suprême de l'Etat et en même temps comité central du parti. Voilà ce qui est des institutions transitoires. Qu'elles sont alors les compétences des unes et des autres ?

Selon la décision n° 009/87 du 9 septembre 1987, le C.M.S.N. énonce des règles institutionnelles minimales du nouveau régime.

> *« Le Président de la République est mandaté pour détenir les pouvoirs législatif et exécutif qu'il exerce respectivement par décret-loi et par décret. Il est responsable devant le peuple burundais et le C.M.S.N. Le gouvernement est responsable vis-à-vis de lui »*[51].

[51] Bulletin officiel du Burundi, n° 11/87 du 1er novembre 1987.

On comprend par là que le Chef de l'Etat, comme son prédécesseur, le Président Bagaza, dispose des pouvoirs très étendus. Il accumule des fonctions législative et exécutive. Aussi, c'était lui le chef du parti unique UPRONA d'autant plus qu'il présidait le C.M.S.N qui jouait le rôle du comité central du parti.

De plus, comme l'avait fait le régime qui venait d'être renversé, le problème « ethnique » est minimisé. En effet, sous la Deuxième République, il était interdit de donner à tout Burundais des étiquettes d'ethnies. Les actes du congrès du parti UPRONA rappellent que « *après avoir fait le constat de la situation, la déclaration sur les objectifs fondamentaux du mouvement du premier novembre propose un projet politique : détruire les concepts et étiquettes d'ethnies et des régions, les remplacer par des valeurs nouvelles nées d'une analyse scientifique des structures sociales de façon à créer une solidarité et les alliances naturelles, durables et dynamiques* »[52].

C'est à partir de cette période que le tabou sur la question ethnique est imposé. A propos du nouveau régime, le problème ethnique n'est abordé ni dans la déclaration du chef de l'Etat du 5 septembre 1987, ni dans le discours programme du 3 octobre 1987. Au contraire, le Président Buyoya affirme que « *les réalités sociologiques profondes du Burundi ignorent ce genre de clichés ethniques et que le thème de la réconciliation nationale n'est plus d'actualité*»[53].

On observe cependant un déséquilibre ethnique au niveau des instances supérieures de l'Etat et du parti. Les 31 membres du C.M.S.N. sont Tutsi ; quatre-cinquièmes des Ministres sont Tutsi ; les hauts cadres de l'Etat et la magistrature demeuraient principalement Tutsi. C'est dire qu'à son début, la Troisième République, comme les deux premières, n'a pas envisagé une réforme politique susceptible de faire participer les Hutu à la gestion du pays.
Le Père Liboire Kagabo a tenté une explication :

---

[52] République du Burundi, Comité central du Parti UPRONA, Acte du 1er congrès national du parti UPRONA, novembre 1980, p. 15.
[53] Interview du Président BUYOYA, Le Monde du 20-21 septembre 1987.

« S'il existe actuellement un plus grand nombre de Tutsi qui occupent des postes de responsabilité c'est que depuis 20 ans, la plupart des Hutu que le Burundi forme préfèrent jouir d'un exil doré dans quelques capitales européennes ou américaines mieux nanties que le pauvre Burundi (...). Ce faisant, ils privent le Burundi de ses fils et filles et de tous ce qu'il a investi en eux. Ils cherchent en définitive le moyen d'accréditer l'idée suivant laquelle ce ne sont que les Tutsi qui occupent des postes de responsabilité au Burundi »[54].

Par contre, Philippe Reyntjens parle d'une exclusion des Hutu par la minorité tutsi au pouvoir :

« C'était évident depuis longtemps pour le Burundi : l'exclusion d'une large majorité de la population de l'accès au pouvoir, au savoir et à l'avoir devait devenir intenable »[55].

Il ajoute que *« jusqu'en 1988, l'UPRONA, parti unique de droit depuis 1966, deviendra avec l'armée, l'instrument de la monopolisation du pouvoir entre les mains des Tutsi, et progressivement des Tutsi-Hima de Bururi en particulier»*[56].

Certains auteurs décrivent ce phénomène comme étant un processus de « Tutsification de l'Etat ». D'autres vont plus loin et évoquent « une révolution de palais » car le Major Pierre Buyoya, comme ses prédécesseurs Micombero et Bagaza, est un Tutsi-Hima, originaire de Rutovu dans la même Province de Bururi.

Dès les premiers jours de sa prise de pouvoir, le Major Pierre Buyoya fait connaître sa préoccupation primordiale, à savoir la nécessité d'un dialogue en vue de la consolidation de l'unité des Barundi. Dans ces discours et messages adressés aux populations durant ses tournées, le nouveau chef de l'Etat réaffirme bien haut

---

[54] KAGABO, (L.), A propos des événements de Ntega et Marangara, une réflexion critique, Bujumbura, 15 septembre 1989, p. 8.

[55] REYNTJENS, (F.), L'Afrique des Grands Lacs en crise : Rwanda, Burundi, 1988-1994, Paris, Karthala, 1994, p. 53.

[56] Ibidem.

le principe de dialogue et de concertation. Il souligne aussi le rôle du parti UPRONA et des organisations de masse dans la mobilisation en faveur de cette nouvelle politique. Pour Buyoya « *le peuple doit être consulté pour être bien dirigé. Le dialogue, la critique et l'autocritique au sein du parti UPRONA devra guider la* conduite *du pays* »[57].

Le parti UPRONA devrait dès lors jouer sa fonction de relais d'opinion et servir de relais descendant pour le pouvoir et ainsi enrayer tous les fléaux divisionnistes dans tous les secteurs de la vie nationale. C'est par cet impératif que le chef de l'Etat redéfinit les objectifs du parti UPRONA :

> « *Au Burundi, le parti UPRONA est, et restera, la vraie source de notre indépendance, de l'unité, la dignité et la souveraineté nationale* »[58].

Dans les statuts du parti, les options fondamentales étaient entre autres « *la consolidation de l'unité des Barundi par l'éradication de toutes les formes de division notamment fondées sur les ethnies, les régions et les clans*»[59].

Malgré cette nouvelle orientation politique, des tensions, suivies des massacres à caractère ethnique sont signalées dès le début d'août 1988 dans les deux communes de Ntega et Marangara. On assiste à des mouvements de grèves d'élèves du secondaire débouchant sur des affrontements à caractère ethnique. Au mois d'août 1988, des étudiants hutu fuient l'Université du Burundi. Des points d'eau et des cultures sont détruits ici ou là. C'est le moment choisi par le palipehutu qui profite de la jeunesse du nouveau régime, des espaces de liberté ouverts par la Troisième République pour préparer le terrain aux massacres. C'est dans ce cadre qu'on peut placer le communiqué n° 6 du palipuhutu :

> « *Le clivage hutu/tutsi est incontournable (...) les Hutu ne doivent rien attendre de bon des Tutsi (...), ils vivent chaque fois la hantise de l'agression*»[60].

---

[57] MINISTÈRE DE L'INFORMATION, Pierre BUYOYA, Grand artisan de l'Unité Nationale, Préface d'Adrien SIBOMANA, Bujumbura, août 1989, p.42.
[58] Ibidem.
[59] Ibidem.
[60] PALIPEHUTU, communiqué n° 6, mai 1988

Cette campagne de mobilisation ethnique met les Hutu dans un sac et les Tutsi dans un autre et appelle surtout ces premiers au combat :

> « *Le peuple hutu, en état de légitime défense, doit refuser de mourir collectivement (...). Les Tutsi attaquent, il faut prendre les devants*»[61].

Ce texte, évoquant le projet d'extermination des Hutu n'est qu'une invitation à prendre les devants. Le palipehutu employait un discours violent et démagogique et contribuait à enflammer les passions. A la suite de ces propagandes ethniques, surtout dans les provinces du nord du pays, les tensions montent, des réunions nocturnes à caractère ethnique et des désobéissances civiles s'observent pendant le mois de juin, juillet, août 1988 particulièrement dans les communes de Ntega et Marangara. Dans ces conditions, la rumeur pouvait facilement opérer les ravages sur l'imaginaire collectif. Cela peut expliquer pourquoi les tracts du 13 août 1988 à Ntega ont eu des effets macabres : on annonçait une attaque Tutsi très imminente. La moindre rumeur semblait pouvoir susciter des paniques et de violences dans cette lourde atmosphère. On est donc amené à affirmer qu'une désintégration et une socialisation à la violence ont précédé les événements d'août 1988 à Ntega et à Marangara.

Comme nous venons de le voir, la crise de Ntega et Marangara s'est déroulée dans un climat de peur réciproque entre les Hutú et les Tutsi. Malgré cela, le parti UPRONA était bien charpenté du sommet à la base. Cet engrenage des peurs qui a entraîné les deux communes vers les massacres atroces dont on connaît l'ampleur dans les faits révèle l'incompétence du parti UPRONA non seulement à maîtriser localement le débat ethnique, mais encore à transmettre vers les autorités supérieures, locales et nationales, des analyses cohérentes et convaincantes sur la gravité des tensions, ou bien inversement à diffuser parmi les militants et l'ensemble de la population le discours officiel. De ce fait l'UPRONA a été incapable de fournir des espaces contrôlables et contrôlés du débat sur l' « unité nationale » et a joué mal le rôle de relais d'opinion qui permettrait au pouvoir de sentir la brusque montée des tensions, voire d'en

---

[61] PALIPEHUTU cité par CHRETIEN, (.P.), GUICHAOUA, (A.), LE JEUNE, (G.), La crise d'août 1988 au Burundi, Paris, Karthala, 1989, p. 48.

comprendre les mécanismes. Il a mal joué son rôle d'instrument supplémentaire de contrôle et de surveillance.

Dans le même sens, le gouvernement issu du coup d'Etat n'a pas été à la hauteur de sa mission première : garantir la paix et la sécurité de la population. En effet, les massacres de Ntega et Marangara avaient été préparés par le palipehutu dans sa propagande divisionniste. Le gouvernement du Major Pierre Buyoya le connaissait apparemment avant l'éclatement du 15 août 1988. Dans son discours prononcé à l'occasion de la fête internationale du travail, on pouvait lire :

> « *Ici dans le pays et à l'extérieur, il y a des gens qui s'emploient à nous diviser, mais la Troisième République les combattra sans faille*»[62].

De cette mise en garde, le chef de l'Etat a oublié que quand une faille s'établit dans l'univers des relations sociales, le gouvernement prouve sa compétence en engageant des actions concrètes plutôt que des discours démagogiques ou terrorisants. Or, le gouvernement n'a pas réussi à transmettre les *outputs* nécessaires à la population ciblée par les organisateurs de l'insurrection d'août 1988. Pourtant, des solutions fonctionnelles, réalistes et applicables devraient être proposées pour garder une certaine homogénéité de la communauté politique nationale.

En définitive, l'éclatement de la violence en 1988 a cristallisé les antagonismes fabriqués en haines totales et même en « racisme » ethnique. Les institutions politiques à savoir le gouvernement et le parti UPRONA n'ont pas été capables de réguler les contradictions légitimées par des écrits incitant aux massacres inter-ethniques. Nous sommes donc amenés à croire que lorsque des perturbations de l'affectivité collective, véritables déchirures du tissu social ne sont pas réparées, les extrémismes se conservent tous dans un cercle vicieux où la haine et la suspicion sont les seules maîtresses d'un climat social malade. Il en découle la fragilisation des institutions du pays. Aussi, une telle situation peut expliquer les controverses observées autour de deux projets de société adoptés comme « amorçage de la pompe » suite aux événements de Ntega et Marangara :

---

[62] Des propos de Buyoya intégralement repris par le Palipehutu, Communiqué n° 6, mai 1988.

la politique d'unité nationale et la démocratisation des institutions et de la vie politique.

II.2. La politique d'unité nationale

A la suite des événements de Ntega et Marangara, une certaine opinion se demandait si le gouvernement allait continuer la même politique. Les expressions internationales d'indignation, les multiples demandes en faveur d'une enquête impartiale et certaines pressions, avec d'éventuelles sanctions, ont certainement fait comprendre au gouvernement la gravité du problème ethnique au Burundi. Pourtant, le nouveau président, visiblement confiant en l'avenir politique du pays, ne cessait de répéter qu'il était possible d'envisager l'avenir avec optimisme et rassurer les Burundais. Il avoue qu'il viendrait un jour où les tragédies ne seraient plus qu'un mauvais souvenir tout en demandant avec insistance l'effort collectif. Pour sa part, il se montrait résolu à tout mettre en œuvre pour rattraper le temps et remodeler les esprits égarés pour enfin asseoir à jamais l'unité des Burundais[63]. Pour y arriver des actes concrets furent posés.

En effet, le choix du président Buyoya reposait essentiellement sur un mécanisme relevant de la « politique du ventre », pour reprendre l'expression de J.F. BAYART[64].

La multiplication des postes à responsabilité dans les hautes fonctions de l'Etat par quotas ethniques lui aurait semblé une des solutions apportées en faveur de l'unité nationale. C'est dans cette logique qu'à la suite d'une déclaration du C.M.S.N. le 28 septembre, le Président Buyoya met sur pied, par décret du 4 octobre 1988, une « Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale ». Cette commission comprenait 24 personnalités composées de façon paritaire : 12 Hutu et 12 Tutsi. Le 19 octobre 1988, un gouvernement baptisé « d'unité nationale » est mis en place. Le poste du premier ministre, supprimé par son prédécesseur est rétabli ; il revient à Adrien Sibomana, un Hutu du centre. Il est à préciser que la nouvelle équipe gouvernementale est aussi composée de façon paritaire. Au niveau inférieur, dans les différentes

---

[63] MINISTÈRE DE L'INFORMATION, op. cit., p.43.
[64] BAYART, (J. F.), L'Etat en Afrique : la politique du ventre, Paris, Fayard, 1989, p.141.

administrations, un équilibrage ethnico-politique fut observé. Cette politique d'équilibre ethnique fut critiquée en même temps que les institutions et les commissions qui guidaient le processus. C'est à ce niveau qu'il faut placer une dualité ethnique qui a caractérisé le débat sur l'unité nationale.

II.2.1. La politique d'équilibrage ethnique : une solution insatisfaisante

Nous venons de voir que l'instauration du gouvernement de l'unité inaugure une politique de dosage ethnique au sein de tout l'appareil politico-administratif du Burundi. Cette stratégie du nouveau pouvoir était dictée par le fait que les Hutu étaient, depuis les événements sanglants de 1972, peu présentés au sein du gouvernement. D'ailleurs le C.M.S.N avait reconnu que les causes des événements de Ntega et Marangara étaient liées à cette situation. Dès lors tous les services administratifs furent réformés en vue de répondre à la nouvelle politique. Toujours dans le but d' « écouter » les vœux de la population, pour élaborer une charte de l'unité, une commission de 24 « sages » fut créée. Elle comprenait 24 membres issus de toutes catégories socio-professionnelles. Elle aussi renfermait toutes les sensibilités ethniques d'une manière paritaire. Mais la question qui peut être posée est celle de savoir si cette politique aurait été satisfaisante pour les deux principales ethnies.

Pour les Tutsi, surtout les plus radicaux, cette politique de dosage ethnique au niveau des postes à responsabilité n'était qu'institutionnalisation de la donnée ethnique. D'autres allaient plus loin et croyaient à la « vente du pays » [aux Hutu]. Pour ceux-là, ils souhaitaient voir le projet dévier vers l'anéantissement des activistes hutu. Ces voix extrémistes seraient souvent mues pas la peur de devoir partager le « gâteau » avec des cadres hutu. Cette hostilité vis-à-vis de cette politique d'ouverture par les Tutsi se serait traduite par plusieurs tentatives de putsch. La première tentative fut déjouée en février 1989. En 1992, une autre tentative, dans laquelle était impliqué le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération d'alors, fut aussi déjouée. Le dernier coup d'Etat désamorcé date de juillet 1993, juste après les élections présidentielles et législatives gagnées par le FRODEBU.

Dans le camp hutu, on observe un triple phénomène à propos de cette nouvelle philosophie politique de partage de responsabilités. Le premier phénomène est celui des gens qui se voyaient propulsés de manière volontariste dans des commissions, des gouvernements et des administrations. Ces gens se battaient à mort pour se maintenir à des postes acquis sur base ethnique. L'autre phénomène est celui des mouvements hutu qui s'organisaient à partir de l'extérieur du pays ; ils préconisaient des solutions musclées au problème ethnique. Il s'agit du Frolina et du Palipehutu.

Pour ce dernier, « *instaurer une commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale composée de douze Hutu et de douze Tutsi, nommer un gouvernement composé de douze Hutu, désigner huit gouverneurs sur quinze, ne constitue aucunement des solutions au véritable problème : le problème ethnique*»[65].

Cette opposition, pour le moins extrémiste, s'est traduite par plusieurs attaques armées. En septembre 1990 des éléments du Frolina attaquent Mabanda au Sud du pays. En 1991 et 1992, on enregistre des agressions du Palipehutu dans les quartiers de Bujumbura et dans la province de Cibitoke. Dans l'esprit de ces groupes, il fallait provoquer le régime militairement pour le pousser à des répressions aveugles sans doute condamnables par la communauté internationale. Une dernière catégorie des opposants à la politique du nouveau régime est composée des intellectuels hutu de l'intérieur qui, déçus de ne pas faire partie des nouveaux promus, combattaient politiquement les institutions et les commissions qui guidaient le processus de réconciliation nationale.

---

[65] PALIPEHUTU, Prises de positions politiques à l'issue de la crise, conférence de presse, Bruxelles, 03 novembre 1988.

II.2.2. Sabotage des institutions et des commissions guides de la politique de réconciliation nationale

Depuis que la politique dite de réconciliation nationale a été entamée, des mouvements hutu, clandestins jusque là, ont commencé à faire des critiques à l'endroit des institutions politiques et des commissions à travers les personnes qui les incarnaient. Le FRODEBU, un des partis politiques qui est né de ces mouvements, dénonça la méthodologie de l'UPRONA, l'accusant de refuser le débat contradictoire sur la question de l'unité nationale :

> « *Peut-on s'étonner que le débat officiel fortement balisé par Bararunyeretse, Kadege et Buyoya, soit comme cette montagne qui n'accouche que d'une souri* »[66] ?

Pour cet équilibrage de l'appareil de l'Etat précisément le FRODEBU parlait d'une dilution de l'Etat « tutsise » par une légère « hutisation ». C'est dans cet ordre d'idées que les Hutu qui avaient été placés dans des postes à responsabilité étaient appelés les « Hutu de service ». Ce que des Hutu appelaient la lutte politique était vu par le pouvoir comme du sabotage délibéré des institutions et de la Troisième République.

En réalité, la principale revendication du FRODEBU était d'entrer au gouvernement en utilisant toutes les formules en vogue un peu partout en Afrique. C'est entre autres la tenue d'une « conférence nationale » au terme de laquelle ses partisans accéderaient au gouvernement de transition. Il ressort également que l'opposition incarnée par le FRODEBU, encore embryonnaire, était muselée et avait en conséquence des difficultés à s'exprimer sur les grandes questions d'intérêt national en toute liberté. S'exprimant sur le congrès extraordinaire élargi de l'UPRONA de 1990, le FRODEBU dénonce l'absence d'ouverture politique.

---

[66] Parti SAHWANYA-FRODEBU (Secrétariat général), La crise d'octobre 1993 ou l'aboutissement tragique du refus de la démocratie au Burundi, Bujumbura, 1994, p. 58.

« Le congrès extraordinaire élargie se termine en fiasco. Il n'a pas été ce cadre contradictoire que tout le monde attendait. Il est plutôt une grande messe où le Major Buyoya, investi comme Président de l'UPRONA, s'entoure de près de 80 disciples dont la majeure partie mesure avec peine que l'ère du parti unique est pratiquement révolue et que bientôt vont s'exprimer sur la scène politique burundaise, d'autres formations politiques concurrentes»[67].

Il est à préciser que lors de ce congrès, le parti FRODEBU avait préparé un petit texte que Pontien Karibwami, membre du bureau politique du parti politique encore en clandestinité, devrait lire pour indiquer la position de son parti sur la charte de l'unité nationale. Ce petit texte était préparé par « le groupe d'initiative du FRODEBU* ». Rappelons que ce même groupe, dans sa lettre ouverte au Président de la République envoyée à la veille du congrès, souhaitait une « conférence nationale » dans laquelle le débat allait se mener entre Hutu et Tutsi. Toutes ces revendications étaient faites pour piéger le parti UPRONA lors du congrès extraordinaire de décembre 1990. Le parti FRODEBU ne voulait pas seulement saboter les assises du congrès du parti UPRONA, mais aussi conduire le gouvernement à démocratiser le pays dans le sens qu'il souhaitait, c'est-à-dire la reconnaissance du FRODEBU comme parti d'opposition hutu. En effet, dans son mémorandum sur le processus de démocratisation, on pouvait lire :

« Le discours sur l'unité nationale est en vogue depuis le 6 octobre 1988, jour où le président Buyoya a lancé les travaux de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale ». Plus tard, le 18 du même mois, il a mis sur pied le « gouvernement de l'unité » dont la définition officielle n'a jamais satisfait ceux qui l'entendaient. Peu de gens, poursuit le FRODEBU, ont vu dans ce gouvernement une équipe chargée de conduire la politique de l' « unité nationale ». Beaucoup ont été plutôt intéressés par les proportions qui peuvent être établies suivant l'appartenance ethnique des membres à tel point que pour une bonne partie de l'opinion nationale, un gouvernement de l'unité est un gouvernement dans lequel Hutu et Tutsi se retrouvent paritairement »[68].

---

[67] Idem, p.61.

* Il était composé de Melchior NDADAYE, Pontien KARIBWAMI, Sylvestre NTIBANTUNGANYA, Léonard NYANGOMA et Richard NDIKUMWAMI.

[68] Parti SAHWANYA-FRODEBU, Mémorandum sur le processus de Démocratisation du Burundi. Bujumbura, septembre 1991, p.115.

Cette contestation du FRODEBU s'est faite aussi contre les membres de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale. Pour ce parti, « la composition de cette commission dominée par les hommes qui avaient loyalement servi le régime de la Deuxième République, le recours à une méthodologie peu efficace dans l'analyse de l'histoire précoloniale, coloniale et post-coloniale ont réduit la portée du travail de cette commission »[69].
Pourtant, la commission était à moitié hutu. L'enjeu ethnique de la contestation devient ici complexe. Mais rappelons qu'aux jeux des durs du FRODEBU, tous les Hutu qui suivaient Buyoya, un Tutsi, n'étaient que des traîtres à la cause hutu. Les plus tendres les traitaient de Hutu de service.

Ainsi, le rapport de la « Commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale » avait lui-même le handicap d'être contesté par l'opposition hutu. Pour cette dernière, ce rapport était canalisé et adapté dans une certaine ligne politique.

Nous remarquons donc que la méthodologie d'étude de la question de l'unité nationale a suscité beaucoup de divergences. Face à une série de critiques et de contestations contre la politique d'équilibrage ethnique au sein de l'appareil de l'Etat, le clivage ethnique est plus que jamais fort dans les débats. C'est pour dire que le débat sur l'unité nationale s'est toujours déroulé sur le terrain du sentimentalisme. La conséquence fut que les décisions qui en sortaient n'étaient, aux yeux des uns (les groupes hutu opposés au pouvoir) que de la farce. Aussi, le processus de réconciliation a été mené dans la précipitation. La Charte de l'unité, bien qu'elle ait été votée à majorité écrasante (89,21% des voix exprimées) a souffert du manque de maturité de la politique de l'unité nationale. De plus, le « tout pour l'unité » n'était pas encore réuni. A notre avis, il aurait fallu prendre le temps nécessaire pour harmoniser les différents points de vue sur la question de l'unité nationale dans le but de développer une éthique commune en faveur de cette unité.

On aurait pu compter sur les mouvements et les parties en opposition pour mûrir ce projet. Malheureusement, à travers leurs doléances, il apparaît qu'aucune alternative sérieuse à la charte ou au projet de charte de l'unité, n'est

[69] Idem, p.120.

proposée. Seules des critiques acerbes et parfois gratuites fusaient de partout. On peut prendre l'exemple du FRODEBU, encore dans la clandestinité. La revendication est claire :

> *« Il faut au Burundi, un système pluraliste qui nous rassure tous, un système qui, à travers sa charpente, élimine toutes les possibilités de négation de l'autre du droit à la jouissance complète de ses droits de citoyen. Bref, un système pluraliste qui, à travers la diversité qu'il permet, réunit en son sein un ensemble de mécanismes constitutionnels, juridiques et réglementaires qui rassurent tous et chacun dans cet élan vers une société moderne et avancée, une société pleine d'espoir pour un avenir de liberté»*[70].

Mais il n'était pas question du projet de l'unité, cher aux hommes de la troisième République. Le consensus entre les différents antagonistes de la vie politique burundaise autour de cette unité était, et reste, le grand inconnu. Le pouvoir, encouragé par l'adoption de la charte de l'unité nationale, mais aussi contraint par un environnement international de plus en plus hostile au système monopartiste multiplie les initiatives bien sûr différemment appréciées. On a entendu chez les opposants au régime surtout ceux basés en Europe parler de tromperie politique *(guhenda Abarundi)*. Le régime va malgré tout entamer une étape que nous jugeons personnellement importante : celle de la démocratisation des institutions et de la vie politique.

II.3. Le défi de démocratisation des institutions politiques

Avec l'adoption de la Charte de l'unité nationale le 05 février 1991, on croyait que le Burundi venait de franchir sa première étape d'intégration nationale. Ce référendum constituait en effet un test pour voir si le Burundi était un terrain propice à l'existence et à la cohabitation pacifique des sensibilités politiques différentes. Si on se limite à la lecture des résultats largement positifs de cette consultation populaire, il apparaît clairement que les différents protagonistes pourraient cohabiter. L'on comprend l'optimisme du gouvernement

[70] Parti SAHWANYA-FRODEBU (Secrétaire-Général), op. cit., p. 65.

qui est plus que convaincu qu'en votant nombreux pour la Charte de l'unité nationale, le peuple burundais :

« * *affirme que l'unité des burundais a toujours existé et réaffirme la nécessité de la consolider davantage ;*
* *refuse définitivement et solennellement que les hommes meurent encore injustement et s'engage à combattre et à éradiquer la criminalité et réaffirme son opposition contre l'intolérance et l'idéologie génocidaire ;*
* *opte pour une démocratie réelle caractérisée par le respect des droits de la personne humaine, la recherche de l'intérêt et par la valorisation du mérite* »[71].

Ainsi, la charte de l'unité adoptée massivement a donné du tonus aux autorités dans leur démarche vers la démocratisation du pays. Mais, il faut dire que le processus de démocratisation répondait à la fois à des considérations de politique extérieure et intérieure.

II.3.1. Considérations de politique extérieure

La fin des années quatre-vingts est marquée par un contexte international particulier. C'est l'époque où l'on a assisté à la chute du mur de Berlin, du communisme en URSS et la fin de la Guerre froide. Cela va affecter tous les pays d'obédience socialiste. Déjà en 1990 beaucoup de changements s'observent. Ici, c'est la chute des dictateurs comme Ceauscu en Roumanie. Là, c'est la guerre de l'indépendance des pays qui composent la Yougoslavie, en Afrique, le système d'apartheid commençait à s'effondre. Le vent du changement soufflait partout. Les pays africains sont priés de s'ouvrir au pluralisme politique : c'est la voix des institutions financières internationales et des puissances occidentales.

L'attitude des experts de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International est sans ambage. Ces experts, porte-paroles en quelque sorte des puissances économiques, n'hésitaient pas à faire remarquer à leurs partenaires du

[71] REPUBLIQUE DU BURUNDI, Commission constitutionnelle, Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, 1991, p.27.

Tiers-Monde que la réussite des réformes économiques souhaitées (exemple des programmes d'ajustement structurel) devait aller de pair avec la réforme des systèmes politiques. Ceux-ci sont pointés du doigt et collectivement accusés d'être à l'origine de la gabegie et de la corruption.
Bref de la mauvaise gestion des ressources humaines et financières. Ces injonctions, expression de l'harmonisation des orientations générales des bailleurs de fonds étaient emballées dans le discours sur la « conditionnalité politique ». Elles peuvent être considérées comme un accroissement absolu des pressions externes. Tout cela n'était pas un fait de hasard comme nous le relève un universitaire belge à propos de la démocratisation au Burundi :

> *« A Bujumbura, même la Banque Mondiale exprime sa préoccupation ; venant d'une institution qui - certainement à l'époque - ne s'occupait pas de « politique » et de droits de l'homme. Cette démarche, ajoute-t-il, était pleine de signification »*[72].

De même, la position de la France envers les pays à monopartisme a pris à ce moment une autre orientation. Il faut pour Paris, amener tout le monde à adopter des réformes démocratiques. L'effet «La Baule » n'est pas à relativiser puisque le discours du Président Mitterrand en juin 1990 ne fait qu'entériner le changement. Il dit ceci :

> *« L'aide sera plus tiède vers les régimes autoritaires et plus enthousiaste envers ceux qui franchiront le pas vers la démocratie regroupant à la fois le multipartisme, la liberté de la presse, l'Etat de droit, l'indépendance de la justice et le respect des droits de l'homme »*[73].

C'est ainsi que le ministre français de la coopération et du développement précise que les pays africains, pour bénéficier de la coopération économique, doivent se lancer dans des réformes démocratiques à l'instar de l'Est :

---

[72] REYNTJENS, (F.), L'Afrique des Grands-Lacs en crise. Rwanda, Burundi, 1988-1994, Paris, Karthala, 1994, p. 67.
[73] HUGO, (S.), « Les bons élèves de la Démocratie », Jeune Afrique n°1540 du 4 au 10 juillet 1990, Paris, p.24

« Vous voulez poursuivre une coopération agissante avec nous, mettez-vous, comme à l'Est dans la voie des réformes démocratiques[74] »:

Il ajoute au passage que la réussite de toute entreprise de développement est subordonnée à un environnement démocratique qui doit marquer toute démarche.

Au regard de cette situation, les pays africains, dont notre pays, manifestent une inquiétude sans précédent. Ils se disent que la coopération économique avec l'Occident va se tourner vers l'Est avec lequel il a des liens géographiques et historiques privilégiés. Ainsi peut-on lire dans Le Monde diplomatique n°46 de mars 1992 (p.16) ce qui suit :

« ...L'inquiétude de l'Afrique face aux bouleversements en cours en Europe concerne la coopération économique. Est-ce que l'Occident ne risque pas de se sentir plus près d'une Europe de l'Est avec laquelle elle a plus de liens géographiques, historiques et même sentimentaux (à l'Est comme à l'Ouest, on trouve des Blancs) plus prononcés ?...Aujourd'hui, les Africains redoutent que l'aide économique et financière qu'ils recevaient ne soit orientée vers l'Europe de l'Est».

Mais alors, pourquoi l'évolution des pays socialistes en général, de l'U.R.S.S. en particulier, entraîne-t-elle des bouleversements importants dans nombre de pays africains ?

On sait que dans les années 60, lors de la lutte pour la souveraineté nationale, le bloc de l'est servait de référence aux chefs nationalistes africains. En outre, l'adoption d'une économie planifiée nécessitait une mobilisation générale de la population. D'où une des raisons de l'adoption du système du parti unique en Afrique. Dès lors que les pays de l'Europe orientale « basculent » vers l'Europe occidentale, les pays africains restaient inquiets face à cette mutation. Habitués à des « aides » de l'Occident, ils se sentaient des orphelins potentiels.

---

[74] DIALLO, (S.), « L'apprentissage de la démocratie », in Au Cœur de l'Afrique, Tome LIX n°456, mars 1991, p.232.

Mais, il faut dire que le contexte des démocratisations africaines s'est beaucoup matérialisé, du moins officiellement, par la réduction de l'appui apporté aux détenteurs autoritaires du pouvoir. Ainsi, tous les chefs d'Etats africains, parmi lesquels BUYOYA en réunion, en France, s'accommodaient tant bien que mal des admonestations du président français, déterminé à faire comprendre à ces homologues africains que *« dorénavant, la France liera ses effets de contribution à tous les efforts pour aller vers plus de liberté*[75] *»*.

Même si ces importations « forcées » de doctrine de démocratisation sont à l'évidence des ingérences, elles ne devraient pas violer l'autonomie ou la souveraineté des sociétés africaines. Le président Mitterrand n'oublie cette formule de politesse quand il s'adresse à ses « élèves » :

> *« Parce que la démocratie est un principe universel, il ne faut pas oublier les différences de structures, de civilisations, de traditions, de mœurs. Impossible de proposer un système tout fait. La France n'a pas à dicter je ne sais quelle loi constitutionnelle qui s'impose de facto à l'ensemble des peuples qui ont leur propre conscience et leur propre histoire*[76] *»*.

On imagine que ce doux extrait du discours a mis de la bôme sur le cœur de certains responsables africains. Le président français adoucit quelque peu le ton pour ne pas les choquer. De toute façon, on voit qu'au cours de ce sommet, la France est décidée à ne plus aider les pays africains qui ne s'adonnent pas au pluralisme politique comme système de gestion de l'Etat. Les autorités burundaises de l'époque, devaient, comme celles des autres pays africains, prendre acte et en tirer les conséquences.

Ainsi, pour ces promesses tenues à propos des fameuses « primes à la démocratisation » annoncées par le discours de La Baule, beaucoup de présidents africains, arrivés chez eux, adoptent à des vitesses différentes, la démocratie occidentale. A l'instar des pays de l'Est, les choses bougent, les peuples aspirent à

---

[75] HUGO, (S.), « Les bons élèves de la démocratie », op. cit., p.24.
[76] ibidem.

la liberté. Ils désirent participer à la définition de leur avenir et à la gestion de leurs pays.

Malgré donc les injonctions et les importations « forcées » de doctrines de démocratisation, la logique et l'orientation demeurent, d'une manière générale, dominées par la scène locale. Au Burundi, à moins de six mois après le Sommet de La Baule, un congrès extraordinaire du parti est organisé. La préparation de la mise en place des institutions démocratiques était un des points à l'ordre du jour de cette rencontre.

II.3.2. Considérations de politique intérieure

II.3.2.1. Le congrès extraordinaire du Parti UPRONA

Ce congrès eut lieu du 27 au 29 décembre 1990. Il s'agit d'une rencontre importante. Elle traite des questions fondamentales qui allaient engager l'avenir du Burundi. A l'ordre du jour figuraient quatre points à savoir: la consolidation de l'unité nationale, le renforcement du parti UPRONA, la préparation de la mise en place des institutions démocratiques et en dernier lieu l'approfondissement de la question du développement.

Il a donc été constaté que les participants étaient choisis dans toutes les couches de la population apparemment dans le même souci de la politique de l'équilibre ethnique. Aussi, lors du congrès, le Président de la République et Président du Comité central du parti a insisté sur l'unité nationale pour faire d'elle son cheval de bataille. Le caractère national du congrès est rappelé dans le discours de clôture du Président :

> *« Au sein du Comité central, vous ne représentez pas une ethnie, une région ou un clan quelconque, vous représentez tout le peuple burundais*[77] *».*

[77] Allocution du Chef de l'Etat Pierre BUYOYA lors de la clôture des travaux du Congrès extraordinaire élargi du parti UPRONA, Le Renouveau du lundi 31 décembre 1990 et mardi 1er janvier 1991, p.2-5.

Pour renforcer le parti ensuite, les congressistes ont procédé à l'élection du président du Comité central. C'est ainsi que Pierre Buyoya a été élu et a adopté la liste des membres de ladite institution, organe qui a remplacé le Comité Militaire pour le Salut Public, qui dirigeait le pays depuis le 3 septembre 1987.

Ainsi, l'organisation politique, bien préparée, pourrait, pense-t-on, par la voie du Comité central et de son président, entamer les préparatifs de la démocratisation. Il faut à toutes fins utiles préciser que le parti n'a pas arrêté ses préparations au niveau du parti ; ses mouvements intégrés étaient aussi interpellés. Des rencontres ont été organisées entre le président du Comité central du parti et les membres des comités centraux de la J.R.R. et de l'U.F.B.

Le Comité central de la J.R.R. était invité à « consolider » le mouvement de la jeunesse pour faire face aux défis du processus démocratique. Aux membres du Comité central de l'U.F.B., le président du Comité réitère son appel à l'intention des femmes afin qu'elles répondent favorablement au rendez-vous historique de la démocratisation des institutions.

En ce qui concerne le syndicat unique, l'U.T.B., des réunions à tous les échelons étaient organisées. Notons que l'U.T.B. devrait évoluer seule pour être indépendant du moins sur le plan administratif, financier et politique.

On se demande pourquoi sur l'agenda du congrès figurait la préparation de la mise en place des institutions démocratiques. Nous avons déjà montré que la configuration politique a suscité des remous et des blessures sociaux importants. Le pays est dans un climat de guerre civile. Des organisations d'opposition qui agissaient de manière cachée commençaient à travailler au grand jour. Elles réclamaient un système pluraliste qui, selon elles, « rassure tous ». En plus, tout opposant qui se levait au nom du multipartisme était regardé avec sympathie par le monde entier. Tout cela pesait sur le parti UPRONA qui était obligé de se renouveler pour s'adapter au changement de contexte et faire des réformes dans le sens de la démocratisation. Ce processus des réformes se déroulait donc sous la houlette du parti unique. Ses membres sillonnaient les provinces, les communes, les écoles pour expliquer la nécessité du changement de système politique. On peut avancer que l'UPRONA était devenu une école politique permanente.

Mais si le parti avait permis de réaliser beaucoup de réformes en faveur de la démocratisation, le gros du travail a été fait par la Commission constitutionnelle. Celle-ci fut nommée par le Président de la République le 21 mars 1991 sur recommandation du Congrès de décembre 1990.

II.5.2. La mission et l'œuvre de la commission constitutionnelle

Comme nous l'avons vu, les crises burundaises se sont souvent produites dans des contextes marqués par le chaos institutionnel dû souvent à l'étatisme rigide et même à la personnalisation du pouvoir. En guise d'exemple, par rapport aux mouvements constitutionnels des années 1990, le Burundi connaissait depuis septembre 1987 une concentration excessive de pouvoirs. Le chef de l'Etat avait des compétences très étendues. On peut rappeler ses fonctions : chef du gouvernement, président du Comité Militaire pour le Salut National qui jouait le rôle du comité central du parti UPRONA. Le pouvoir législatif appartenait au Président de la République qui agissait par décret et par décret-loi. Plus grave encore, depuis septembre 1987, il n'y avait pas de constitution.

Ce vide institutionnel ne pouvait que contribuer à favoriser les conflits potentiels ou latents. La démocratisation devrait entre autres aider à relever ce défi par la remise sur pied d'institutions capables de canaliser et réguler les conflits dans le domaine du politique.

Ainsi, le 21 mars 1991, par le décret présidentiel n°100/040, une commission nationale chargée de préparer une nouvelle constitution est mise sur pied. Cette équipe de 35 membres était composée de gens venus des divers horizons. Leur nomination tenait compte de leur appartenance ethnique, leur origine socio-professionnelle, confessionnelle ou régionale. Quelle va être sa méthode de travail ? La méthodologie adoptée par la Commission rappelle celle de la Commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale. Elle devait :

- analyser toute la problématique de la démocratisation et de produire un rapport à transmettre au Président de la République ;
- organiser un débat national sur la démocratisation des institutions et de la vie politique ;

- élaborer enfin le projet de la constitution de la République du Burundi et d'en assurer l'explication avant son adoption[78].

Autrement dit, la commission constitutionnelle avait pour mission de poser la problématique de la démocratie et de définir la démocratie qui conviendrait au Burundi en tenant compte, insistait-on, des réalités burundaises. C'est ce que le Président Buyoya rappelle aux membres de la commission lors de l'ouverture de leurs travaux :

> « *La commission ne perdra pas de vue le destinataire final de son rapport qui est la population avec son niveau de formation, sa diversité, ses réticences vis-à-vis de certaines formes ou instrument de la vie démocratique tels les partis. La commission évitera de donner l'impression d'imposer des formules* »[79].

Ainsi selon Buyoya, la commission avait entre autres pour mission de lever les objections prévisibles, amener à comprendre, à adhérer et préconiser des solutions compatibles avec les réalités du pays pour une meilleure applicabilité des choix avancés sur le terrain[80].

Visiblement la plus haute autorité du pays engage solennellement la responsabilité des membres de la commission, appelés à aider à conduire le pays vers une voie sûre :

> « *Vous serez seuls juges et libres de proposer les voies les plus aptes à conduire à la démocratie, à lui assurer des chances de se consolider et de durer. Travailler, ajoute-t-il, en toute indépendance et gardez-vous du suivisme ambiant. Dans le passé, par mimétisme, l'on a imposé des systèmes politiques inadaptés au pays, qui, du coup, s'est trouvé coincé dans des impasses* »[81].

---

[78] REPUBLIQUE DU BURUNDI, Commission constitutionnelle, op. cit., p.2.
[79] Ibidem.
[80] Parti UPRONA, L'unité pour la démocratie et la démocratie par l'unité, 1991, p.43.
[81] Ibidem.

Aussi, la commission avait pour objectif de réfléchir sur les institutions qui répondraient bien aux aspirations du peuple, à la démocratie dans l'unité et la paix. Elle devrait, en outre, être clairvoyante pour ne pas succomber aux pièges du modèle. Pour être explicite, la mission de la commission constitutionnelle était d'étudier et de trouver la démocratisation et les institutions politiques adaptées au Burundi. Pour y arriver, un support idéologique allait guider les membres de la commission : le pragmatisme, le réalisme, le dialogue ouvert, la modestie et l'esprit du compris[82].

Ainsi, après quelques mois d'intenses activités, la commission constitutionnelle présente son rapport sur la démocratisation de la vie politique au Burundi. A le lire, il paraît clairement qu'elle a opéré son choix en faveur du multipartisme avec accent sur les libertés individuelles. Comme ce fut le cas pour la charte de l'unité nationale, ce rapport est soumis à un débat élargi. Tous ces débats organisés à travers tout le pays et auprès des Burundais vivant à l'étranger ont révélé qu'une partie de la population préfère le statu quo, tandis qu'une autre choisit le multipartisme.

Les tenants du statu quo soulignent que le multipartisme conduirait le pays dans des antagonismes inter-ethniques et une rupture de l'équilibre du pouvoir, compte tenu de l'histoire récente. Certains auteurs expliquent :

> « *La défense du multipartisme paraît difficile à être assurée par quiconque a connu ce multipartisme démocratique qui n'a laissé que des souvenirs macabres. De même, poursuit-il, quand on songe au jeu politique qui implique son fonctionnement, aux conflits qui naissent avec leur cortège de malheurs, aux antagonisme intra-ethniques qui ont même été à l'origine de la disparition des vies humaines, l'expérience a déjà montré à suffisance que le pluralisme politique est responsable de la rupture de l'équilibre du pouvoir* »[83].

- Les burundais ont encore dans leur mémoire les déchirements politiques et ethniques consécutifs au pluralisme politique de la fin des années 50. Pour ceux qui ont vécu cette expérience, la démocratie signifie que le pays tombe

[82] Ibidem.
[83] SABIMANA, (L.), « Une meilleure démocratie gérée par un gouvernement des meilleurs », Le Renouveau n° 3217 du 16 juin 1990, p.10.

dans le désastre *(Kiguye mukaga)*. On peut multiplier les exemples d'opinion qui se sont exprimées contre ou pour la libéralisation des partis politiques au Burundi à condition d'en analyser le contenu.

Pour Jean RUKANKAMA, il faut prendre en compte les particularismes locaux :

> « *Dans l'état actuel de nos sociétés, le risque est plus grand de mettre en avant des particularismes locaux naguère refoulés dans la conscience collective pour des intérêts de cohésion nationale. Nous risquons d'assister à une espèce de recul vers les périodes sombres des guerres interminables pendant que le reste du monde lui, avance résolument sur la voie d'un pluralisme enrichissant* »[84].

Pour d'autres, le Burundi ne devait pas rester à l'écart de la « révolution mondiale ». Ils disaient que le tribalisme n'a pas été évité sous le parti unique. La position du FRODEBU est claire à ce sujet:

> « *Si aujourd'hui le recours à l'ethnie comme référence en matière politique semble revenir en force, il faut voir là les conséquences des frustrations et des exclusions dans lesquelles excellait le régime de la II^e^ République et que la III^e^ République ne parvient pas à extirper* »[85].

L'un des ténors de cette future formation politique, Léonard Nyangoma, acquitte le passé qui serait condamné à tort :

> « *Contrairement à ce qu'on raconte à nos jeunes, ce n'est pas dans un système de multipartisme qu'on a connu de grandes tragédies (...) on les a connues sous un parti unique. Malheureusement, il y en a qui disent qu'avec le multipartisme, il naîtra des problèmes ethniques comme si nous avions évité le problème d'ethnisme ou de tribalisme dans le parti unique*»[86].

---

[84] RUKANKANYA, (J.), « Pour ou contre le multipartisme en Afrique », in Le Renouveau n°3188 du 15 février 1990, p. 7.

[85] Parti SAHWANYA-FRODEBEU, op. cit., pp.116-117.

[86] Le Renouveau n° 3320 du 17 octobre 1990, p.3.

Si nous devrions conclure, nous dirions que le débat sur la démocratisation de la vie politique n'a pas reflété un consensus national. L'antagonisme ethnique a continué à s'exprimer sournoisement à travers les différentes prises de positions des deux groupements politiques à savoir l'UPRONA, jugé de tendance tutsi, et ce qui deviendra le FRODEBU, à majorité hutu. Toutefois, le multipartisme est défendu d'une manière générale par les membres de la commission constitutionnelle en arguant qu'il était supérieur au système à parti unique au regard de la prise en compte de certains critères à savoir le choix des gouvernants, le contrôle des gouvernants par les gouvernés, la possibilité d'un débat libre et contradictoire, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association politique, le droit de prendre part aux affaires publiques et politiques de son pays, le règlement pacifique des conflits, etc.[87].

Ainsi, au lieu de privilégier des valeurs qui militaient en faveur de l'intégration nationale, la Commission préféra se perdre dans des conceptions libérales du pouvoir avec toute sa lexique. Cela a conduit vers un dualisme de croyance où les valeurs à l'occidentale se sont taillées la part de lion. Cette occidentalisation de l'ordre politique ruinait l'ordre ancien modelé sur l'image paternelle qui liait l'exercice du pouvoir et la volonté des citoyens.

En conséquence, le peuple se replia sur lui-même au moment où le pouvoir devait tout faire pour arracher par tous les moyens d'adhésion de la population à ce processus. A cet effet, l'administration s'y impliqua pour faire la campagne de sensibilisation en faveur de la Constitution. Parallèlement, l'opposition hutu faisait une campagne souterraine pour faire voter la Constitution, mais dans le but de faire émerger politiquement la majorité ethnique.

Après cette large campagne, le projet de constitution fut voté à une écrasante majorité de 90,23% par référendum populaire du 9 mars 1992. Le 13 mars de la même année, le chef de l'Etat promulgua, par décret-loi n° 1/06 une Constitution qui reconnaît et consacre le multipartisme au Burundi. Malheureusement, ce tournant important dans l'histoire de notre pays sera mal négocié par les burundais. Plusieurs rendez-vous manqués caractérisent en effet cet épisode comme nous allons le montrer dans le troisième chapitre.

---

[87] Commission constitutionnelle, op. cit., p.5.

CHAPITRE III: LA CONSTITUTION DU 13 MARS 1992 OU INADAPTATION DU SYSTEME INSTITUTIONNEL

Cette Constitution a été élaborée dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler les processus de démocratisation en Afrique dont nous avons déjà parlé. Formellement, le processus d'élaboration de cette constitution a démarré en mars 1991 avec la mise sur pied de la commission constitutionnelle. Le processus qui a conduit à l'adoption de cette loi fondamentale se voulait méthodique, ordonnée, pacifique et démocratique.

En effet, la démarche suivie par l'équipe chargée d'élaborer ce texte s'est caractérisée par l'association des diverses couches de la population pour concevoir le système à mettre en place. Cette participation a pris trois formes :

1° des contributions écrites adressées à la commission constitutionnelle ;
2° la participation au débat national dans ses deux phases : après la publication du rapport et après la rédaction du premier projet de Constitution ;
3° participation au référendum constitutionnel.

III.1. Les traits caractéristiques généraux de cette constitution

On peut mettre en évidence les traits caractéristiques suivants :

III.1.1. Renaissance du pluralisme politique et du multipartisme

L'article 53 de la Constitution dispose que : « *le multipartisme est reconnu en République du Burundi* »[88]. Faisant suite à cette disposition, une loi régissant les partis politiques a été promulguée le 15 avril 1992. Sur base de ces dispositions constitutionnelles et légales, des nouveaux partis politiques ont été agréés. Certains d'entre eux ont même participé aux élections présidentielles et législatives de juin 1993. La reconnaissance du multipartisme mettait ainsi fin à une période de 26 ans du régime du parti unique.

[88] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.111.

III.1.2. L'importance primordiale accordée aux Droits de l'Homme

A y regarder de près, les Droits de l'Homme occupent une place importante dans la Constitution du 13 mars 1992. Le préambule lui-même y met en accent particulier. Le chapitre qui est consacré aux Droits de l'Homme ne comporte pas moins de 30 articles. Cette déclaration des Droits de l'Homme est largement inspirée des meilleurs textes à savoir la Déclaration des Droits de l'Homme de 1948, les pactes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme et des peuples de 1981. Le tout donne un long catalogue de Droits de l'Homme tels qu'ils viennent d'être évoqués. C'est ainsi que pour le cas où un article relatif aux Droits de l'Homme pourtant proclamé par ces instruments ne figurait pas dans la Constitution burundaise de 1992, il en ferait partie par les effets de l'article 10 de la même Constitution ainsi conçue :

> « *Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, par les pactes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme, la charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et la charte de l'unité nationale font partie intégrante de la présente constitution* »[89].

L'on peut donc dire que le souci d'exhaustivité est l'une des principales caractéristiques du catalogue des Droits de l'Homme repris par la constitution de mars 1992.

III.1.3. Etablissement d'un régime semi-présidentiel et création de nouvelles institutions

Comme on va le voir en détail, la Constitution de 1992 met en place un régime semi-présidentiel caractérisé notamment par un exécutif bicéphale avec l'institutionnalisation du poste du Premier ministre à compétence étendue et par la possibilité des deux institutions gouvernantes (législatif et exécutif) de se destituer en cas d'impasse politique.

---

[89] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.101.

III.1.3.1. L'exécutif

La Constitution établit un exécutif bicéphale constitué par le Président d'une part, et le gouvernement d'autre part. Dans son article 61, elle prévoit que « *le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois* »[90].

Le texte précise aussi les conditions d'éligibilité :

> « *Etre de nationalité burundaise, être âgé d'au moins trente cinq ans, résider au pays au moment de la présentation de la candidature et ne pas avoir été condamné pour certains crimes et délits déterminés par la loi électorale* »[91].

La recevabilité des candidatures est soumise à un certain nombre de conditions de forme parmi lesquelles un candidat doit être présenté par un groupe de parrainage de 200 personnes formées dans un esprit d'unité nationale. Il faut souscrire à la Charte de l'unité nationale et à un certain nombre de principes repris à l'article 55, alinéa 2 de la Constitution. Le candidat a en outre le devoir de présenter son programme politique.

Concernant ses pouvoirs, dans le régime politique mis en place, le Président de la République assure à la fois les fonctions du chef de l'Etat, de chef du pouvoir exécutif et de titulaire du pouvoir réglementaire. Pour cette dernière fonction, l'exception est faite pour des matières réservées par la Constitution au domaine de la loi.

Qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou du pouvoir réglementaire autonome, le Président de la République en partage l'exercice avec le gouvernement même s'il en reste le premier titulaire. Cette idée de partage de ses pouvoirs prend principalement la forme de contre-seing du Premier Ministre apposé aux actes du Président de la République. Ce contre-seing a ainsi une double signification. D'une part, il permet au gouvernement et spécialement au Premier Ministre de

---

[90] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.113

[91] La loi électorale a ajouté une autre condition de recevabilité, à savoir le versement d'une caution d'un montant déterminé par la loi elle-même.

s'opposer, le cas échéant, aux actes du Président par le refus du contre-seing. D'autre part, le contre-seing implique que le gouvernement est responsable des actes du Président contre-signés et doit en répondre notamment devant l'Assemblée nationale.

Les pouvoirs constitutionnels du chef de l'Etat définissent plusieurs prérogatives à sa disposition. Ni le gouvernement, ni le parlement ne peuvent l'empêcher de les exercer, s'il le veut ou si la situation l'impose. C'est dire que le Président de la République est doté de notables pouvoirs propres. Par ailleurs, c'est lui qui est responsable devant le peuple burundais.

Concernant le gouvernement, il s'agit d'un groupe d'individus dirigés par le Premier ministre. Ce groupe est politiquement solidaire. C'est-à-dire que chaque membre du gouvernement peut répondre à des actes du gouvernement tandis que si le Premier Ministre démissionne, il en est de même pour les autres. La Constitution burundaise de 1992 institue le conseil des Ministres comme le cadre obligatoire de délibération sur les décisions relatives de la politique générale de l'Etat.

Pour ce qui est de ses fonctions, la Constitution de 1992, comme d'autres constitutions, précise que « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation dans le cadre des décisions prises en Conseil des Ministres* »[92].

Déterminer la politique de la nation signifie fixer les objectifs politiques essentiels de la vie nationale, et conduire la politique de la nation signifie appliquer le programme ainsi défini. Notons que ce corps est responsable devant le Président de la République.

Bref, l'exécutif défini par la Constitution de mars 1992 est bicéphale et est composé d'un individu (chef de l'Etat) et d'un groupe d'individus dirigés par le Premier ministre. Le Président est chef, le Premier ministre est sous-chef.

---

[92] B.O.B., 1992, n°4 du 1er avril 1992, p.122.

III.1.3.2. Le pouvoir législatif

Ce pouvoir est exercé par une seule Assemblée appelée Assemblée nationale. Les membres de ladite assemblée ont le titre de Représentants. Ces derniers sont élus en vertu de l'article 97 qui dispose que « *les représentants sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable* »[93].

La Constitution de 1992 précise les conditions d'éligibilité et de recevabilité de candidature. Pour ce qui est du mode de scrutin, les élections des membres de l'Assemblée Nationale se déroulent suivant le scrutin de liste bloquée. Cette liste doit être composée dans un esprit de l'unité nationale. Ce mode devait susciter beaucoup de polémique. On se souvient que dans la circonscription de Cankuzo, une liste proposée par le FRODEBU a été refusée pour n'avoir contenu que des Hutu.

Précisons que le mandat des représentants du peuple est de caractère national et qu'en conséquence, tout mandat impératif est nul. A notre avis, nous pensons que le caractère national du mandat et l'interdiction du mandat impératif qui en résulte signifient que bien qu'il soit élu dans une circonscription, chaque parlementaire doit se considérer comme représentant les intérêts de la nation tout entière et agir dans cet esprit. En conséquence, les électeurs ne pouvant lui donner un mandat impératif d'agir dans un sens déterminé, ne peuvent le révoquer avant le terme du mandat pour motif qu'il n'aurait pas satisfait à leur revendication. Bien entendu, cette règle n'interdit pas aux parlementaires de se préoccuper des intérêts de circonscriptions et de rester en contact avec leurs électeurs.

Il faut noter que comme ailleurs où l'Assemblée nationale est considérée comme une institution prestigieuse, les parlementaires sont protégés contre les poursuites judiciaires dans certains cas par le régime de leur immunité.

---

[93] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.132.

Mais alors comment l'institution parlementaire fonctionne-t-elle ? Le fonctionnement de l'Assemblée nationale tel qu'il est précisé par la Constitution de 1992 n'a pas de spécificité particulière par rapport aux constitutions reflétant les modèles d'analyse des régimes semi-présidentiels. Cependant, la Constitution de 1992 a formulé quelques règles en ce qui concerne le bureau de l'Assemblée nationale, les sessions, le quorum requis, les règles de délibération et surtout l'interdiction de la formation de groupes parlementaires à caractère divisionniste.

Concernant la mise en place du bureau de l'Assemblée nationale, l'article 118 de la Constitution précise que « *l'Assemblée Nationale élit dès sa première réunion le bureau composé du Président, du Vice-Président et d'autant de membres que de besoin. Le Président et les autres membres du bureau de l'Assemblée nationale sont élus pour la durée de la législation dans les conditions fixées par le règlement intérieur de ladite Assemblée* »[94].

Nous parlons de cet article parce que comme on va le voir, il sera lui aussi à l'origine des polémiques qui vont discréditer le parlement.

Quels sont maintenant les pouvoirs de l'Assemblée nationale ? Il y a cinq types de pouvoirs dont deux sont des fonctions classiques, à savoir le vote des lois et le contrôle de l'action du gouvernement. Les trois autres pouvoirs prévus par la Constitution sont : l'approbation de certains traités internationaux, la révision de la constitution et le pouvoir de mise en accusation du Président de la République.

La fonction législative de l'Assemblée nationale consiste à élaborer des lois y compris les lois financières. A ce sujet, la Constitution retient la distinction entre le domaine de la loi qui est précisément déterminé à l'article 111 tandis que les autres matières relèvent du domaine réglementaire et de la compétence de l'exécutif. Il y a encore lieu de signaler que la Constitution contient des dispositions spéciales concernant la loi des finances, c'est-à-dire la loi budgétaire votée chaque année.

---

[94] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.132.

Quant à la fonction de contrôler l'action gouvernementale, il s'agit de la deuxième mission de l'Assemblée nationale. La constitution a prévu une série de mécanismes qui permettent ainsi à l'Assemblée nationale de jouer ce rôle. Ces mécanismes correspondent aux différents moyens d'action dont l'Assemblée nationale dispose à l'égard de l'exécutif qui, lui aussi en dispose d'autres vis-à-vis de l'Assemblée nationale pour bien conduire sa politique. Ce sont les moyens d'action réciproques du parlement et du gouvernement qui montrent que le régime est semi-présidentiel.

III.1.3.3. Moyens d'action réciproque du parlement et du gouvernement

III.1.3.3.1. Les moyens d'action du législatif sur l'exécutif

Il semble acquis que dans les régimes parlementaires, l'Assemblée nationale dispose des pouvoirs étendus vis-à-vis du gouvernement. Dans le cas du Burundi, le parlement dispose de plusieurs prérogatives pour contrôler l'action du gouvernement. L'article 126 de la constitution stipule que « *les représentants ont le droit de débattre de l'action et de la politique du gouvernement* »[95].

La seule exception concerne le budget. D'après la même constitution, en effet, les propositions et amendements formulés par les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution importante des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique importante, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assorties des propositions de recettes compensatrices[96].

Le but recherché, ici, est sans nul doute d'éviter que les parlementaires ne fassent des amendements susceptibles d'entraîner une modification du budget d'exécution.

---

[95] B.O.B. n°4 du 4 avril 1992, p.136.
[96] Ibidem.

Eu égard à cette prérogative du parlement, celui-ci peut, durant la période des sessions, organiser, à tout moment, un débat sur les mesures qui sont prises dans le cadre de l'action et de la politique que le gouvernement est en train de conduire. Il peut donc, ce faisant, critiquer l'action gouvernementale et influer sur son cours.

Le parlement a, en plus, le droit de poser des questions écrites ou orales aux membres du gouvernement. Il s'agit là d'une technique parlementaire classique qui a pour effet d'inciter constamment le gouvernement à adopter des décisions mûrement réfléchies. Dans le même ordre d'idées, pour être bien renseigné, l'Assemblée nationale a le droit de constituer des commissions d'enquête sur des « objets bien déterminés ». Ainsi, en serait-il par exemple dans le cas d'un scandale financier dans lequel seraient impliqués des membres du gouvernement.

En outre, cette institution a le droit de voter une motion de censure. La Constitution le précise bien en son article 139 :

> *« L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un quart au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que 72 h après son dépôt... et la motion ne peut être adoptée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement »*[97].

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions constitutionnelles que si la motion de censure est admise, son exercice est soumis à des conditions rigoureuses afin d'éviter que son usage facile et répété ne génère une instabilité gouvernementale. La motion de censure est une technique qui confère après tout beaucoup de poids politique à l'Assemblée nationale. Or, celle-ci en a besoin

[97] B.O.B. n°4 du 4 avril 1992, p.140.

spécialement lorsqu'on est en présence d'un exécutif puissant de son côté du droit de dissoudre l'Assemblée nationale. Cette égalité d'arme juridique devrait conduire à un régime politique équilibré dans lequel l'exécutif et le législatif devraient constituer chacun le contrepoids de l'autre.

Enfin, l'Assemblée nationale a le droit de mettre en accusation le Président de la République pour haute trahison. C'est d'ailleurs là le seul moyen qui pourrait être à l'origine de sa destitution en cas de condamnation. Voyons maintenant les moyens d'action du gouvernement sur le parlement.

III.1.3.3.2. Moyens d'action de l'exécutif sur le législatif

Plusieurs compétences sont aussi accordées au gouvernement pour bien remplir sa mission. Parmi celles-là, il y a lieu de signaler la priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Cette priorité ainsi accordée au gouvernement peut se justifier par le fait qu'il a besoin de faire voter des lois pour pouvoir conduire sa politique. On peut considérer que l'exécutif connaît mieux que quiconque les priorités à cet égard. Toutefois, le droit de priorité ne signifie pas que seuls soient traités par préférence les projets de lois gouvernementaux. Théoriquement, le gouvernement pourrait tout aussi bien inscrire sur son ordre de priorité les propositions de lois soumises par les membres de l'Assemblée nationale qui lui paraissent pertinentes.

Outre la priorité dans la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, l'institution gouvernementale a aussi l'initiative des lois. Cette règle est-elle aussi justifiée par le fait que l'exécutif a besoin de faire voter des lois pour pouvoir gouverner. Or, réserver exclusivement le droit de faire des propositions de lois à l'Assemblée nationale pourrait freiner, voire bloquer l'action gouvernementale. C'est ainsi même qu'il a le droit d'amendement des propositions de lois de l'Assemblée nationale. Une telle règle permet au gouvernement d'influer sur le contenu d'un texte de lois dont il n'aurait pas l'initiative. Elle favorise en même temps une certaine collaboration entre les deux institutions gouvernantes dans l'élaboration des lois.

Ce n'est pas tout, le gouvernement a également le droit de demander au parlement le pouvoir de légiférer pendant un délai limité pour l'exécution de son programme. L'article 129 de la constitution de mars 1992 dit :

> *« Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par décrets lois, pendant un délai limité, les mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces décrets-lois doivent être ratifiés par l'Assemblée nationale au cours de la session suivante. En l'absence d'une loi de ratification, poursuit-il, ils sont frappés de caducité »* [98].

Comme on le voit, il est essentiel que l'Assemblée nationale ait marqué son accord et qu'en plus, ultérieurement, elle exerce un contrôle sur son pouvoir délégué. Par ailleurs, cette délégation de pouvoir, pour ce qui est exceptionnelle, est conçue pour durer un temps limité.

La convocation de session extraordinaire de l'Assemblée figure parmi les nombreuses prérogatives du gouvernement. Cette règle a sa raison d'être du fait qu'elle donne à l'exécutif un moyen de convoquer la réunion du parlement sur des questions qu'il souhaite voir traitées. Parallèlement, il dispose du droit de veto suspensif dans la mesure où l'article 130 précise ce qui suit :

> *«Le Président de la République promulgue des lois adoptées par l'Assemblée nationale dans un délai de 30 jours à compter de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou ne saisit la cour constitutionnelle en inconstitutionnalité. La demande d'un nouvel examen peut concerner le tout ou partie de la loi. Après la deuxième lecture, le même texte ne peut être promulgué que s'il a été voté à une majorité des deux-tiers des représentants pour les lois ordinaires, et à une majorité des trois-quarts des représentants pour les lois organiques »*[99].

---

[98] B.O.B. n°4 du 4 avril 1992, p.137.
[99] Ibidem.

Ces règles permettent au Président de la République de s'opposer provisoirement à l'application d'une loi qu'il ne juge pas acceptable. Il doit alors demander à l'Assemblée Nationale de réexaminer et celle-ci ne peut triompher du veto présidentiel que s'il parvient à l'adopter d'une majorité qualifiée beaucoup plus difficile d'obtenir que la majorité habituellement requise. Le Président de la République dispose ainsi d'une arme juridique puissante pour faire modifier, dans le sens qu'il souhaite, une loi pourtant régulièrement adoptée. C'est là de nouveau une règle qui devrait pousser à la collaboration entre l'exécutif et le législatif.

Dans la même logique, le Président de la République a le droit de dissoudre l'Assemblée nationale. Ce droit de dissolution est sans doute, le moyen le plus radical que l'exécutif puisse exercer sur le législatif. Il est destiné à permettre le déblocage d'une impasse politique dans les rapports entre les deux institutions gouvernantes et à remettre en quelque sorte l'arbitrage final aux électeurs. En effet, la dissolution est nécessairement suivie de nouvelles élections qui, en maintenant la majorité parlementaire ou en la changeant, maintiennent en même temps ou changent la majorité gouvernante selon le verdict du corps électoral. C'est également pour éviter que la dissolution ne soit une source d'instabilité politique qu'est prévue la règle interdisant une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections consécutives à une première dissolution.

Le droit de dissolution constitue aussi un moyen de pousser les institutions gouvernantes à la collaboration dans la mesure où une menace de dissolution par le Président de la République peut amener les parlementaires à une position plus conciliante.

De plus, le Président de la République dispose du droit de message à l'intention de l'Assemblée nationale par l'intermédiaire du Premier Ministre ou d'un autre membre du gouvernement. Ces messages ne sont pas soumis à aucun débat. Le fait que le Président n'a pas à se présenter personnellement devant l'Assemblée nationale et que ces messages ne donnent lieu à aucun débat sont sans doute justifiés par la circonstance que le chef de l'Etat n'est pas responsable devant le parlement qui, par conséquent, n'a pas de compte à lui demander tout au moins directement. Le droit de message du chef de l'Etat lui donne la possibilité

d'influer sur l'orientation des travaux de l'Assemblée et c'est en cela qu'il constitue un moyen d'action. Mais comment le gouvernement puisse influencer les travaux de l'Assemblée nationale ?

Les membres du gouvernement ont le droit de participer aux travaux de l'Assemblée nationale. Cette faveur accordée au Premier Ministre et aux membres du gouvernement de suivre les travaux de l'Assemblée leur offre la possibilité d'expliquer et de justifier la politique soutenue par le gouvernement et d'influer là aussi sur les travaux de l'Assemblée sans toutefois participer aux délibérations.

Enfin, par l'intermédiaire du Premier Ministre, le gouvernement a le droit de poser la question de confiance au parlement. Lorsque l'Assemblée nationale émet un vote de défiance, le Premier Ministre remet au Président de la République sa démission et tout le gouvernement tombe. Ces dispositions offrent au Premier Ministre, lorsque les circonstances le requièrent, les moyens de vérifier la confiance que le parlement a encore dans le gouvernement et dans sa politique. Le Premier Ministre n'y recourt généralement que pour renforcer la confiance de l'Assemblée dans son action gouvernementale. Mais ce faisant, le Premier Ministre prend un risque ; celui d'un vote de défiance. Pour éviter que l'usage de ce moyen ne soit une source d'instabilité gouvernementale, la constitution édicte une majorité relativement difficile d'obtenir. Par ailleurs, le délai de trois jours francs constitue un temps de réflexion donné aux parlementaires pour éviter que les décisions passionnelles ne soient prises dans la foulée de l'événement.

Voilà ce qui est des moyens d'action réciproque des institutions gouvernantes. Comme nous venons de le voir, il y a collaboration du parlement et du gouvernement dans l'accomplissement de leurs missions. Mais en cas d'impasse politique, la constitution précise les modalités suivant lesquelles ces deux institutions peuvent se substituer. Bref, ce système est propre à un régime semi-présidentiel de type français. Par ailleurs, la constitution burundaise de mars 1992 innove en créant des institutions suivantes :

1° Une cour constitutionnelle qui est le gardien juridique de la constitution ;
2° Trois institutions consultatives nationales, à savoir le conseil national de sécurité, le conseil de l'unité nationale et le conseil économique et social.

Au niveau des entités décentralisées comme les communes, leurs organes sont mis en place suivant d'autres critères.

III.1.4. Une démocratisation à la base conçue en dehors du système de partis

Selon l'article 178 de la Constitution du Burundi, « *la commune est administrée par l'Assemblée communale, le conseil communal et l'administrateur communal élu par l'Assemblée communale. Ces institutions sont élues dans les conditions prévues par la loi. L'élection de ces organes se fonde sur l'UBUSHINGANTAHE en dehors de la compétition des partis politiques* »[100].

Cette disposition était conçue pour éviter qu'à la base, la désignation des autorités locales ne résulte d'une compétition partisane avec le risque qu'une partie de la population n'ait pas confiance dans des autorités avec lesquelles elle est en relation quotidienne. Mais la plus grande préoccupation de la constitution de mars 1992 est la question de l'unité nationale.

III.1.5. La marque des préoccupations de l'unité nationale

En effet, quelques éléments peuvent être mis en évidence pour illustrer ce nouveau trait caractéristique. Le préambule et certaines autres de ses dispositions font une référence explicite à la charte de l'unité nationale. L'article 42 en est l'exemple probant :

> « *Chaque burundais a le droit de préserver et de renforcer l'unité nationale conformément à la charte de l'unité nationale* »[101].

---

[100] B.O.B. n°4 du 1er avril 1992, p.152.
[101] Idem, p.109.

Diverses dispositions de la constitution, ce que l'on peut appeler la « clause » de l'esprit de l'unité nationale dans la formation des partis politiques, du gouvernement, des groupes de parrainage aux élections présidentielles et législatives et des listes des candidats aux élections législatives furent consignées. Les dispositions pertinentes à cet égard prévoient que ces institutions ou ces listes, ou encore ces groupes doivent être proposés dans un esprit d'unité nationale en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise.

S'agissant des partis politiques, c'est la loi du 15/04/1992 qui vient compléter sur ce point, les articles 56 et 57 de la constitution. Cette clause avait pour objectif d'éviter la formation des partis politiques et d'institutions gouvernantes à caractère ethnique. Mais, on peut constater que cet impératif d'unité, donnée à notre avis essentielle et dont dépend tout pays et qui est le début de toute chose en matière de nation, n'a pas été le fondement des partis politiques et, en conséquence, des institutions politiques issues de la Constitution de 1992.

III.2. Des partis politiques aux identités incertaines

III.2.1. Naissance, programmes et édulcoration

Dans les mois qui ~~survirent~~ suivirent la promulgation du décret-loi sur les partis politiques, onze formations furent agréées par le Ministère de l'intérieur. Une autre (PARENA) le sera également après le scrutin de juin 1993 (voir en annexe).

Les règles fixant l'agrément de ces formations sont sans doute l'expression directe des contraintes du régime de voir se multiplier les facteurs de division enterrant la politique d'unité nationale menée depuis septembre 1987, date de l'arrivée de Pierre Buyoya au pouvoir. Elles empêcheraient la remise en cause des institutions républicaines et tenteraient de prévenir toute mobilisation à caractère ethnique. Le principe de prise en compte des différentes composantes de la population burundaise, est en fait érigé en dogme. Le multipartisme n'avait, en effet, pas nécessairement bonne presse dans l'opinion publique au début des années quatre-vingt-dix. Le souvenir qu'il avait laissé dans les années soixante était loin d'être positif.

« *Les populations avaient de quoi s'inquiéter car l'expérience des violences des années 1960 avait laissé des empreintes solides dans la mémoire des gens. En fait, la population burundaise avait longtemps émis des doutes et des réserves face au multipartisme. Pour ce nouveau système politique, les avis n'étaient pas partagés du fait que les uns pensaient que la démocratie allait ressouder le tissu social tandis que pour d'autres elle était venue pour recouvrer l'identité de l'ethnie majoritaire* »[102], écrit KAMUDEGE.

Beaucoup d'écrits illustrent également le paradoxe de ce retour au multipartisme. Celui-ci, apparaît à l'époque comme une concession d'un régime sous pression de la communauté internationale. Le pluralisme politique n'est pas nécessairement non plus la priorité des militants de la démocratisation. On sait, par exemple, que le souhait du FRODEBU, avant les échéances électorales, était de constituer un gouvernement de transition dans le but de pouvoir entrer au gouvernement qui contrôlerait la compétition électorale. Cette proposition a été rejetée par le Président Pierre Buyoya. Certains leaders de l'UPRONA disaient ne pas convaincus de la nécessité du multipartisme, voire des bénéfices que le Burundi pouvait vraiment en tirer.

Aussitôt que le multipartisme ait été agréé, les partis politiques devraient agir dans le strict respect du cadre juridique et des documents officiels qu'ils avaient présentés pour leur agrément. Ces documents étaient censés illustrer la contribution qu'ils apporteraient au développement politique et économique du pays une fois au pouvoir.

Ainsi, tous les partis présentent dans leurs statuts, leurs programmes politiques et leurs projets de société, une vision édulcorée de leurs attributions politiques. Elle est parfaitement conforme aux principes de la charte de l'unité nationale, au soutien de l'idéal démocratique et au vœu de promouvoir le développement pour tous.

---

[102] KAMUDEGE, (A.), Etude comparative des partis politiques de 1959 et ceux de 1992, mémoire, U.B, F.L.S.H., Département d'Histoire, 1998, p.75.

Mais chaque parti cherche à se positionner peu importent les stratégies déployées. Pour être stratégique, l'UPRONA se démarque et donne le ton. Elle se déclare comme grand parti de l'indépendance[103]. Elle s'appuie, en effet, sur l'héritage historique et politique du prince Louis Rwagasore. Le parti affirme, prendre en compte les diverses composantes de la population burundaise que symbolise la charte de l'unité nationale de 1991 et les réformes politiques entreprises entre 1988 et 1992. Tout cela pour chercher à se placer au-dessus des querelles ethniques et fonder son renouveau. On peut avouer que ce « vieux » parti avait un passé pour le moins troublant en ce qui concerne la gestion du pays (parti unique se confondant avec l'Etat depuis 1966).

Pour les autres formations, on note cependant une certaine diversité au niveau des programmes et des principes fondamentaux de l'action politique.

Le FRODEBU donne 49 propositions qui forment son programme[104]. On retiendra son vœux de changer radicalement le pays pour en faire un « Burundi nouveau ». Il se démarque par la défense des valeurs positives telles la démocratie, le travail et l'équité. Les stratégies utilisées par le FRODEBU pour arriver à conquérir le pouvoir étaient de stigmatiser son concurrent de taille, l'UPRONA, comme étant responsable des événements malheureux que le Burundi avait connus. Cela lui a valu des critiques acerbes de la part des partis d'opposition. Qu'on en juge :

> « *Le FRODEBU a mené une campagne à deux vitesses : l'une officielle et publique, qui prône la justice et d'autres valeurs positives ; l'autre souterraine, qui mobilise sur l'appartenance à l'ethnie majoritaire (hutu) et présente globalement l'adversaire principal UPRONA comme le parti tutsi, ethnie minoritaire, selon le FRODEBU, ethnie responsable du sang des Bahutu et qui, aurait monopolisé longtemps le pouvoir au détriment de la majorité* »[105].

---

[103] UPRONA, Projet de société et programme du parti UPRONA : les options fondamentales du parti, Bujumbura, 1992.
[104] Pour les détails, voir FRODEBU, Programme du parti FRODEBU, Bujumbura, 1992.
[105] REPUBLIQUE DU BURUNDI, Collectif des partis politiques de l'opposition, le génocide d'octobre 1993, Bujumbura, 1993, p.15.

Sans entrer dans l'interprétation de ces déclarations, l'on comprend l'attitude de ces partis, évoluant dans une ambiance de crise politique et démocratique. De la sorte, dans l'opinion des partis d'opposition, le FRODEBU était considéré comme étant un parti des Bahutu.

Les Hutu de l'UPRONA sont intimidés, dans la mesure où ils sont considérés comme des traîtres pour avoir trahi la cause hutu. Ainsi, on peut lire :

> *« Les Hutu de l'UPRONA sont présentés comme des traîtres (Mpemuke ndamuke) et qui doivent payer à l'instar des Tutsi, en cas de victoire du FRODEBU. L'ennemi est donc tout désigné de façon claire : c'est l'ethnie tutsi »*[106].

Notons que les moyens utilisés par le FRODEBU pour recruter le maximum de Hutu allaient de la propagande à la persuasion de la manipulation de puissance par intimidation des Hutu de l'UPRONA et par la force du nombre majoritairement ethnique à la violence.

Pour être beaucoup plus efficace, le FRODEBU semait une confusion sur les projets, l'identité et surtout éludait les convictions des leaders du parti. Il y avait notamment un enseignement officiel qui rentrait dans la ligne directrice des objectifs que le parti s'est fixés. Cependant, cette idéologie va en parallèle avec une autre qu'on ne dit pas n'importe où parce qu'elle passe par la voie cachée : « en finir une fois pour toute avec l'Etat tutsi ».

Cette compétition politique masquée ou codée se donnait comme objectif de procéder aux réformes des différentes institutions politiques car ce parti se plaignait de la faible représentation de l'ethnie hutu. Cette appréhension était difficile à vérifier mais le FRODEBU en fait le nœud de la « guerre ». Il était question donc d'en faire, d'une majorité numérique, une majorité sociale et surtout politique. Pour y arriver, le FRODEBU a érigé une structure organisationnelle couvrant l'ensemble du territoire national afin de bien recruter et encadrer ses membres. Cette structure commence généralement au niveau des

---

[106] Ibidem.

collines pour remonter à tous les niveaux jusqu'au sommet. Cette technique d'« encadrement rapprochée » semble rodée eu égard à ses résultats.

Si on rappelle que l'UPRONA et le FRODEBU sont les deux grands partis qui vont se battre pour les élections présidentielles et législatives de juin 1993, deux cartels allaient se former autour de ces deux formations.

> *« L'UPRONA est perçu comme le « cartel pro-tutsi » et prend le masque de bon discours de la « réconciliation nationale ». L'autre est marqué par le FRODEBU (...) perçu comme « pro-hutu » et prend le masque de la démocratie »*[107].

Un autre parti qui a participé aux élections présidentielles et législatives est le P.R.P. Son programme ne semble pas se démarquer. Il diffère de celui des deux précédents sur un seul point : le retour de la royauté, donc la restauration de la monarchie dans notre pays[108].

Son ambition de « mettre à mort » la République le bloque en quelque sorte. Il apparaît vite aux yeux de l'opinion comme un parti sectaire, ne concernant que quelques Baganwa. La stature politique du candidat du parti aux présidentielles ne l'a pas non plus servi[109].

Le P.R.P., initialement « Parti Royaliste Parlementaire » se transforme en « Parti pour la Réconciliation du Peuple » pour résister aux critiques. Son ambition de mettre fin à la République et de restaurer la monarchie est à notre avis un programme anticonstitutionnel qui justifie l'édulcoration de cette vocation dans ses documents officiels. C'était de la peine perdue ; les résultats des élections furent à la hauteur du sérieux de ce parti (1 % pour son candidat aux présidentielles).

---

[107] NIMUBONA, (J.), Election présidentielle, problématique de la légitimation en situation de dynamique socio-politique, mémoire D.E.A, Bordeaux, 1994, p.88.
[108] P.R.P., Programme du P.R.P., Bujumbura, 1993.
[109] Pierre-Claver SENDEGEYA, Ce diplômé des arts, était inconnu de la scène politique burundaise.

Autour du FRODEBU, les trois partis à savoir le Rassemblement du Peuple Burundais (R.P.B), le Parti du Peuple (P.P) et le Parti Libéral (P.L) se donnent comme principe l'établissement d'une justice fiable et l'épanouissement du petit peuple par la mise sur pied coopératif. Le Ralliement pour la Démocratie et le Développement Economique et Social (RADDES) présente un projet économique assez développé et d'inspiration libérale. Il se fonde sur le développement du secteur privé, la réduction du secteur public et la libéralisation généralisée des marchés. A l'opposé, le Parti Indépendant des Travailleurs (P.I.T.) et l'INKINZO (Bouclier) proclament leur foi socialiste et la nécessité de mettre en avant les droits des travailleurs et la justice sociale. L'Alliance Burundo-Africaine pour le Salut (ABASA), un autre petit parti, présente d'autres particularités originales. Il met en avant la réconciliation nationale et le développement équitable, insiste surtout sur le rôle du patriotisme, du panafricanisme et de l'intégration régionale pour y parvenir.

Un autre parti est né après la crise institutionnelle due au putch d'octobre 1993. Il s'agit du Parti pour le Redressement National (PARENA) dirigé par l'ancien chef de l'Etat, Jean-Baptiste Bagaza.

Agréé en 1994, le PARENA présente un programme économique et social plus développé, sans aucun doute, rédigé par une équipe ayant déjà l'expérience des affaires de l'Etat. Il se fonde sur la recherche de l'équilibre budgétaire, la rigueur monétaire, la diversification de l'agriculture, le renforcement des équipements nationaux, et surtout, la dépolitisation de la fonction publique suite aux changements des personnels de 1993. Aucune allusion anti-cléricale n'est contenue dans le projet de société, qui, mis à part cet élément, ressemble en quelque sorte à un retour aux politiques publiques des années 1976-1984.

Après avoir effectué cette brève visite dans le champ des formations politiques, nés après la promulgation du décret-loi sur les partis politiques, voyons maintenant leur comportement bien avant les échéances électorales de juin 1993.

III.3. La course au pouvoir ou début officiel de la radicalisation du fait ethnique

Comme les partis politiques étaient nombreux, nous nous limiterons uniquement à ceux qui ont concouru pendant les élections présidentielles. Il s'agit du FRODEBU, de l'UPRONA et du P.R.P.

Nous en avons parlé dans les pages précédentes, certaines formations politiques comme le P.P., le R.P.B. et le P.L. étaient autour du FRODEBU majoritairement hutu. Le FRODEBU et ses acolytes groupés au sein des « Forces du changement démocratique » formaient l'opposition et leurs leaders se considéraient comme les représentants de la souveraineté populaire. Ils invoquaient en leur faveur l'aspiration des masses à un « Burundi nouveau » dans le changement radical. Nous l'avons déjà dit, dans sa propagande souterraine, le FRODEBU stigmatisait son concurrent l'UPRONA comme étant responsable des massacres des populations hutu survenus après l'indépendance ; « *le FRODEBU a su exploiter l'équation malhonnête UPRONA-ethnie tutsi, une ethnie responsable du sang des Bahutu, peut-on lire sous la plume de ses opposants*[110].

Ces vues, certes, du groupe des partis formant l'opposition au FRODEBU ne manquent pas de sérieux. Tous les observateurs de la scène politique burundaise pensent que « *le FRODEBU et ses acolytes (...) faisaient référence, à l'intention de leurs adhérents, aux malheurs que le parti UPRONA aurait causés au peuple hutu* »[111].

Pour délégitimer son adversaire, les chansons des « Frodebistes », pendant et après la réunion de leur parti véhiculaient une haine vivace envers le parti UPRONA collé indistinctement à tous les Tutsi, et appelaient ses membres à la vengeance politique et ethnique. Nous pensons qu'il est nécessaire de développer ici le contenu de ces chansons à caractère ethnique car d'autres l'ont fait[112].

---

[110] REPUBLIQUE DU BURUNDI, Collectif des partis politiques de l'opposition, op. cit., p.86.
[111] KAMUDEGE, (A.), op. cit., p.86.
[112] cfr par exemple J.B. NINTERETSE, La chanson comme instrument de socialisation politique (1966-1993), Mémoire, U.B., F.L.S.H., Département d'Histoire, février 2000, pp.52-55.

Pour récapituler, nous dirions que l'ethnie est donc utilisée comme une force pour accéder au pouvoir mais aucun parti ne voulait assumer cette dérive politique lourde de conséquences.

Pendant la campagne électorale, tous les partis qui étaient derrière l'UPRONA, voulaient faire barrière aux avancés du FRODEBU sérieusement soupçonnés de faire vibrer la corde ethnique. La minorité tutsi et les hutu de l'UPRONA craignaient d'être exterminés à la victoire de ce parti, crainte, qui hélas, fut confirmée par les massacres de 1993. Ainsi, ce bloc soutenait le changement dans la continuité et mettait en avant l' « unité nationale »[113] qui supposait la coexistence pacifique entre Hutu-Tutsi et Twa. Dans cette logique, les leaders de l'UPRONA justifient la victoire probable de leur parti par un facteur fondamental : la continuation de la philosophie politique du héros national, une philosophie politique supérieure sur laquelle il faut poser sa légitimité. Nicolas Mayugi, Président de l'UPRONA à l'époque répétait souvent pendant les meetings et les rencontres avec les militants de base la « causa nostra » qu'il distinguait bien de la lutte pour le pouvoir.

> « *Pour lui, « cela est secondaire pour l'UPRONA. La « causa nostra », c'est la sauvegarde de l'unité du peuple burundais. Et sur la question de l'unité, nous sommes sans équivoque. L'UPRONA lutte et luttera pour que triomphe avant tout l'idéal de l'unité des Barundi* »[114].

Pour ce leader de l'UPRONA, la philosophie politique de son parti ne pourrait pas être vieille. Elle restait supérieure à celle des autres partis et surtout convenait le mieux au peuple burundais[115].

---

[113] L'avènement du régime BUYOYA en 1987 et la crise de Ntega-Marangara ont accéléré la définition d'une politique fondée sur deux principes (rééquilibrage et dialogue) considérés comme des préalables à la démocratisation. Cfr J.P Chrétien, L'histoire retrouvée, Karthala, 1993, p.489.

[114] KARENZO, (G.E.), « L'UPRONA, un parti jeune d'esprit et de cœur », Carrefour des idées n°13 du 1er au 15 octobre 1992, p.9.

[115] Ibidem.

Mais ce qui frappe le plus pendant cette campagne, ce sont aussi des « Upronistes » avant, pendant ou après les meetings. Elles étaient un signe avant-couleur qui montrait qu'il était difficile et même impossible d'accepter la perte des élections jugées à priori très ethnistes.

Le fait ethnique se cristallise donc avec la naissance de deux blocs politiques en compétition. Celui de l'obédience hutu conduit par le FRODEBU et celui de l'obédience tutsi à la tête duquel se trouvait l'UPRONA. On y voit la raison pour laquelle la campagne électorale présidentielle a été déloyale. Elle a été ponctuée par des propagandes ethnisantes reprises par les candidats ou par les masses populaires à travers leurs chansons. Cette formation des blocs a été facile. Les partis qui avaient un président tutsi s'alignaient derrière l'UPRONA ; tandis ceux qui avaient un Président hutu étaient pour le FRODEBU. Seul le P.R.P n'a pas adhéré aux deux blocs antagonistes. Sa création revêtait un autre caractère : celui de l'identité ganwa comme étant une autre « ethnie » au Burundi.

En somme, la campagne électorale présidentielle (et législative) a transformé la société en une juxtaposition d'« ethnies » (et des régions). Les partis en compétition ont balkanisé les esprits et cultivé consciemment ou inconsciemment le réflexe grégaire. Ils sont intoxiqués et ont intoxiqué les foules, par des discours de mobilisation en violation flagrante de la Charte de l'unité nationale et de la Constitution. En outre, plusieurs principes démocratiques n'ont pas été respectés pendant cette campagne électorale.

L'on sait que la première prémisse de la démocratie est la protection et la promotion des droits de la personne humaine. La violence verbale et parfois les agressions physiques qui ont marqué la campagne électorale prouvent l'absence d'une donnée fondamentale, la liberté, la dignité humaine et le respect des droits de l'homme.

Une autre condition de l'exercice démocratique est liée à la première : c'est la participation. Celle-ci est un principe sans lequel la liberté perd sa signification. Sans cette dernière, la théorie de la volonté générale se voit ramenée à des opérations de petits groupes plutôt que du peuple. Or, l'idéal démocratique trouve

son expression dans l'image prometteuse du « gouvernement du peuple par le peuple ». Les faits montrent que cette condition a manqué au Burundi. Il est vrai que pendant la campagne électorale les citoyens se sont intéressés au fait politique national à savoir les élections. Mais force est de constater que le motif est particulier ; celui-ci pourrait être lié à la peur, au mécontentement ou à la manipulation.

La démocratie implique aussi le pouvoir de la majorité. Dans le cas de notre étude, la confusion entre majorité politique et majorité ethnique est nette. Le jeu électoral s'est intéressé à cette dernière. Ce qui justifierait la victoire écrasante d'un parti qualifié de tribal pendant les élections présidentielles et législatives de juin 1993[116].

III.4. La vulnérabilité des institutions politiques issues des élections de juin 1993

Les élections de juin 1993 portent à la tête de l'Etat, le candidat du Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU). Melchior Ndadaye est le premier président civil et élu de la République du Burundi. Cette élection, complétée par le succès du FRODEBU aux législatives, est perçue de tous côtés comme une revanche hutu. Mais le nouveau président affirme sa volonté d'éradiquer « la maladie ethnique ». Il forme un gouvernement composé d'un tiers des Tutsi et présidé par Sylvie Kinigi, proche de l'UPRONA. Malgré les crispations sensibles des deux côtés, le pays semble être en train de tourner la page du destin tragique dans lequel il était enlisé.[117]

Les choses vont se passer autrement. A tous les niveaux de responsabilité, le FRODEBU s'emploie à détruire l' « Etat Mporona » traité de tous les maux. D'abord, la composition du parlement et du gouvernement ne répond plus à la logique paritaire initiée par Buyoya. Ensuite, les licenciements massifs des cadres et agents dans les différentes administrations étaient de nature à fragiliser les

---

[116] Le candidat du Frodebu, Melchior Ndadaye, obtient 65,74 % des suffrages exprimés. Le même parti obtient 65 siège à l'Assemblée nationale, soit 80 % des sièges à pourvoir.

[117] CHRETIEN, J.P., « Tournant au Burundi et au Rwanda », Marchés tropicaux et méditerranéens, octobre 1993, pp.2420-2422.

nouvelles institutions. Enfin, la mauvaise gestion des « inputs » et les perturbations de la société secouée par les promesses électorales irréalistes étaient imputables au FRODEBU en général, au nouveau président de la République en particulier. Ça c'est au niveau du gouvernement.

Au niveau de l'Assemblée nationale, on est dans une impasse. La composition de son Bureau pose de sérieux problèmes. Le FRODEBU, majoritaire à l'Assemblée voulait user de l'article 2 de la loi n°1/01 du 15 décembre 1982 pour mettre en place le bureau. Pour mémoire, rappelons que cet article détermine et fixe impérativement à trois, le nombre des membres du bureau de l'Assemblée nationale : le président, le vice-président et le secrétaire général. L'UPRONA campe sur la constitution du 13 mars 1992, qu'il juge claire surtout en son article 118.

La cacophonie s'installe entre les deux familles politiques représentées à l'Assemblée. Plus grave, le président de la séance, Jules Bimazubute du FRODEBU refuse tout débat. Les députés de l'UPRONA choisirent de quitter la salle sans doute par peur d'un vote qui allait leur être défavorable. C'était également une façon de prendre à témoin l'opinion nationale et internationale à propos d'une démarche qu'ils qualifiaient d'anticonstitutionnelle. A notre avis, trois éléments peuvent aider à comprendre ce blocage.

D'abord au niveau constitutionnel, les dispositions de l'article 118 de la constitution de mars 1992 recèlent une contradiction. Elle réside dans le fait que les membres du bureau sont élus conformément au règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale qui, en espèce, n'avait pas encore été adopté. Ensuite, cet article dispose que la première session est exclusivement consacrée à l'élection du bureau. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a levé cette contradiction en décidant que la première session de l'Assemblée nationale pouvait être consacrée à la fois à l'élaboration du règlement d'ordre intérieur et à l'élection du bureau conformément à ce règlement.

Enfin, il y a le conflit de poste. Le groupe parlementaire UPRONA se serait retiré parce qu'il aurait été éconduit dans ses ambitions d'avoir un poste au bureau de l'Assemblée nationale. Or, la loi du nombre risquait de conforter la position du parti de Ndadaye largement majoritaire à l'Assemblée. L'UPRONA cherche donc à compenser sa faiblesse numérique par un jeu de tractations. Ses membres dénoncent ce qu'ils qualifiaient d' « *une dictature du nombre qui n'est même pas éclairée* »[118].

Face à ce blocage qui va durer deux mois, le gouvernement n'est toujours pas parvenu à faire passer les textes de lois pourtant jugés nécessaires et urgents. Une dualité au sein du parlement allait le fragiliser puisque l'objet du conflit n'était pas bien identifié par l'opinion intérieure, en dehors des enjeux électoralistes. Ce qui fait qu'une grande opinion nationale et internationale restait susceptible en ce qui concerne la cohésion à l'intérieur de cette institution.

Enfin au niveau du gouvernement, la lecture constitutionnelle n'a pas été faite correctement. Concrètement, l'existence des deux vices-premiers ministres n'était pas prévue par la constitution de mars 1992. Cette dernière précise en son article 86 que « *le gouvernement comprend le premier ministre, les ministres et le cas échéant, les secrétaires d'Etat* »[119].

Madame Sylvie Kinigi, cette technocrate d'une quarantaine d'années, proche de l'UPRONA est différemment appréciée dans son poste de premier ministre. Sa nomination serait pour une certaine opinion une sorte de poutre mise aux yeux des Tutsi. C'est en tout cas le point de vue d'Adolphe Binagana :

> « *Pour calmer davantage les milieux tutsi, Ndadaye nomme comme premier ministre, Madame Sylvie Kinigi, une tutsi, svelte et belle (...), on se demande s'il ne s 'agit pas d'une mise en scène* »[120].

---

[118] BARARUNYERETSE, (L.), « L'élection du bureau de l'Assemblée nationale s'est basée sur une disposition anticonstitutionnelle », L'indépendant n°67, 24 juillet 1993, p.7.

[119] B.O.B. n°4 du 4 avril 1992, p.122.

[120] ibidem.

Au sein même de l'UPRONA, sa famille politique, les inquiétudes ne manquent pas. Charles Mukasi, un des leaders du parti ne croit pas un instant au droit de décision du premier ministre :

> « *Il est impossible de croire que c'est Madame Kinigi qui ait pu proposer un gouvernement caractérisé par les équilibres les plus instables qui soient. Un gouvernement à dominance ethniquement bururien, ce qui est un retour en arrière de façon choquante. Dans ce même gouvernement, les rapatriés se taillent la part du lion, ce qui ne va pas manquer de provoquer, et c'est déjà le cas, la grogne chez les Bahutu qui ont fait évoluer la société burundaise du dedans, ... Le slogan déjà lancé est que seul un réfugié est un vrai muhutu* »[121].

En fait, ces critiques touchent indirectement la philosophie du major Pierre Buyoya, basée sur l'ouverture politique et la réconciliation. Ndadaye semble vouloir continuer la politique de son prédécesseur, celle qui consiste à tenir compte des sensibilités politiques et des critères ethnique et régional dans la formation du gouvernement. Mais comme le montre ce tableau du premier gouvernement dit démocratique, ces considérations ne semblent pas avoir été au centre des préoccupations du FRODEBU.

[121] BINAGANA, (A.), Péripéties burundaises. Acteur et Témoin, Bujumbura, éd. de la Renaissance, 1999, p. 227.

GOUVERNEMENT-NDADAYE-KINIGI (du 10 juillet 1993)

Nom et prénom	Portefeuille ministérielle	Province d'origine et appartenance politique	Appartenance ethnique	Observation
1. KINIGI Sylvie	Premier ministre	Bujumbura rural Uprona	Tutsi	Cadre bancaire, elle assurait le suivi du Programme d'ajustement structurel (PAS). Veuve, elle serait là pour le décor
2. CIZA Bernard	Vice-premier ministre chargé des questions économiques et sociales	Bururi Frodebu	Hutu	Député Frodebu de Bujumbura, il était cadre à la Chambre de commerce, d'industrie et de l'artisanat. Rapatrié
3. NTAHOBAMYE Melchior	Vice-premier ministre chargé du développement institutionnel	Rutana Frodebu	Hutu	Ancien cadre de la BANCOBU et membre non permanent de la cour constitutionnelle. Ses talents d'ancien avocat à Kinshasa ont permis au Frodebu d'évoluer au bord de la légalité constitutionnelle. Le Frodebu lui en est reconnaissant.
4. NTIBANTUNGANYA Sylvestre	Ministre des relations extérieures et de la coopération	Gitega Frodebu	Hutu	Ancien haut cadre de l'Uprona. Dernier infatigable et spécialiste de défendre l'indéfendable dans l'opposition. Cela semble lui avoir réussi. Au pouvoir, la même logique peut prévaloir.
5. NDAYIKEZA Juvénal	Ministre de l'administration du territoire et du développement communal	Bururi Frodebu	Hutu	Ancien cadre SOFIDHAR. Il était directeur de la campagne Ndadaye aux présidentielles. Il était réputé être de l'aile dure du Frodebu.

Nom et prénom	Portefeuille ministérielle	Province d'origine et appartenance politique	Appartenance ethnique	Observation
6. SINDAYIGAYA Gaspard	Ministre de la planification du développement et des finances	Rutana	Hutu	Cadre de la société burundaise de financement (S.B.F.)
7. NTAKIJE Charles	Défense Nationale	Makamba Militaire	Tutsi	Quelques mois avant Ntega et Marangara, il a prononcé un discours jugé historique sur la résolution pacifique des conflits. Depuis, il s'est révélé bon démocrate. Les gens du Frodebu ont apprécié ; sauf si c'est pour mieux l'éloigner des forces armées comme on l'a dit pour tous les officiers entrés au gouvernement.
8. NYANGOMA Léonard	Fonction Publique, Travail et Rapatriement des Réfugiés	Bururi Frodebu	Hutu	- Ancien secrétaire adjoint de l'U.T.B. -Un des rares membres du gouvernement et du Frodebu qui n'ont pas été réfugiés -Proche parent du ministre de l'administration du territoire - Leader semble-t-il de l'aile dure du Frodebu et concurrent de Ndadaye à la tête du Frodebu.
9. NTARYAMIRA Cyprien	Agriculture et Elevage	Bujumbura rural Frodebu	Hutu	Directeur général de la planification agricole ; il a organisé l'implantation du Frodebu sur terrain par l'intermédiaire des agronomes
10. NGENDAHAYO Liboire	Education Nationale	Kayanza Frodebu	Hutu	- Après les études en médecine vétérinaire en France, il était chercheur à l'Université du Burundi - Fraîchement rapatrié.

Nom et prénom	Portefeuille ministérielle	Province d'origine et appartenance politique	Appartenance ethnique	Observation
11. DWIMA BAKANA Fulgence	Justice et garde des Sceaux	Bururi Frodebu	Hutu	Directeur général du commerce.
12. NGENDAKUMANA Jacques	Commerce, Industrie, Artisanat et Tourisme	Bujumbura Frodebu	Hutu	Administrateur-directeur général de la Banque Populaire
13. KABUSHEMEYE Ernest	Ressources Naturelles, Environnement et Aménagement du Territoire	Kirundo RPB	Hutu	- Professeur d'Université etPrésident du RPB - Entre au gouvernement sur base d'une convention
14. NIYONKURU Chadrack	Transports, Postes et Télécommunications	Bururi PP	Hutu	Agent de la SOMECA Entre au gouvernement sur base d'une convention
15. KANYENKIKO Anatole	Travaux Publics et Equipement	Ngozi Uprona	Tutsi	Maire de la ville de Bujumbura. Pourquoi a-t-il été appelé au gouvernement ? Réputé modéré.
16. NGENDAHAYO Jean-Marie	Communication et Porte Parole du Gouvernement	Mairie Frodebu	Tutsi	En veut à l'Uprona pour une histoire familiale
17. BUKURU Marguerite	Action Sociale et Droits de l'Homme et de la Promotion Féminine	Gitega Frodebu	Tutsi	Ancienne directrice des droits de l'homme. Profondément attachée aux principes d'une société juste et paisible. Mais le cadre Frodebu le lui permettra-t-il ? Pourquoi Ndadaye a-t-il pensé à elle ?

Nom et prénom	Portefeuille ministérielle	Province d'origine et appartenance politique	Appartenance ethnique	Observation
18. MINANI Jean	Santé Publique	Kirundo Frodebu	Hutu	Etait médecin à l'hôpital de Kiremba en province de Ngozi. On pensait que c'était le principal animateur du triangle Marangara-Kiremba-Frodebu
19. SIMBIZI Cyriaque	Jeunesse, Culture et Sports	Bururi plus que Cankuzo Frodebu plus qu'Uprona	Tutsi	Ancien cadre de la Permanence Nationale de l'Uprona Rédacteur en chef du journal le Citoyen. Un anti-Buyoya et anti-Mayugi primaire
20. NDAYIRAGIJE Emmanuel	Secrétaire d'Etat chargé du développement communal	Bururi Frodebu	Tutsi	Fondé de Pouvoirs Principal à la Banque Populaire
21. BANYANKIYE Prosper	Secrétaire d'Etat chargé de la planification du développement	Bujumbura rural Uprona	Tutsi	Directeur général du Plan. Entre au gouvernement pour sauver le PAS délaissé par le Premier ministre.
22. TOYI Salvator	Secrétaire d'Etat chargé du budget, de l'administration fiscale et douanière	Muyinga Frodebu	Hutu	Fraîchement rapatrié. Etait cadre au ministère du plan ou des finances à Kigali.
23. GAKORYO Lazare	Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité intérieure	Muramvya Militaire	Tutsi	Il semble que c'est un acte de reconnaissance. En novembre 1991, Lazare Gakoryo avait évité la catastrophe et le débordement dans la Mairie lors des attaques perpétrées par le Palipehutu. Mais comme les autres bons officiers, on soupçonne le Frodebu de vouloir les éloigner des forces armées.

Après l'observation de ce tableau, nous remarquons que parmi les 23 membres du gouvernement, plus d'un quart sont de la province de Bururi. Ainsi dans cette équipe gouvernementale, quatre seulement viennent du parti UPRONA, la deuxième force politique et qui a une expérience des affaires du pays. Ce manque de tolérance politique n'aurait-il pas créé des frustrations qui risquaient de discréditer le premier gouvernement formé par le FRODEBU ?

Plus grave encore est la façon dont le gouvernement a géré le secteur d'emploi. Il a été incapable de résister aux sollicitations dues aux promesses alléchantes de la campagne électorale. Aucune distinction ne fut faite entre les postes politiques et les postes techniques quand il s'agissait de changer des titulaires (sur base politique ou ethnique). Ainsi, les partis politiques opposés au Frodebu dénoncent avec véhémence la « Frodebisation » de l'administration provinciale et locale : « ... *Sur seize gouverneurs de provinces, quatorze sont hutu, deux tutsi et membres du parti FRODEBU ; sur 114 administrateurs communaux, 110 sont hutu du parti FRODEBU ; tous les chefs de zones et de secteurs sont hutu du FRODEBU ou des partis qui lui sont alliés* »[122].

Les chiffres sont peut-être à vérifier mais l'esprit de revanche politique et ethnique du Frodebu est incontestable. Le même phénomène se généralise un peu partout et l'épuration touche même des postes minables. A la présidence de la République, plusieurs agents sont limogés : « *14 chauffeurs, 12 plantons et 8 secrétaires ont été mis à la porte après l'investiture du président Ndadaye* »[123]. Pour laisser la place aux sympathisants vainqueurs des élections. Au Ministère de l'Education nationale, pour ne citer que celui-ci, la direction des écoles secondaires est confiée à plus de 70 % à des militants du FRODEBU »[124].

Ainsi donc, le nouveau gouvernement s'illustre par des licenciements massifs des cadres et agents de l'administration jusqu'aux petits échelons.

---

[122] Collectif des partis d'opposition, inédit, op. cit., p.18.
[123] BARARUNYERETSE, (L.), « Bilan du premier soixantaine du mandat du FRODEBU », L'Indépendant n°72 du 02 septembre 1993, p.5.
[124] Collectif des partis d'opposition, inédit, op. cit., p.18.

La question foncière vient envenimer la situation. Au sud du pays, de nombreuses familles furent dépossédées de leurs terres au profit des réfugiés qui rentraient de Tanzanie, après un exil de plus de 20 ans. On se souvient de ces masses de paysans qui, désespérées par la situation, organisent en septembre 1993 des *sit-in* à la présidence de la République. Les ligues des Droits de l'Homme n'ont pas manqué à interpeller le pouvoir pour qu'il s'implique davantage dans la résolution de ce problème. La ligue ITEKA prit l'initiative :

> *« On constate que, de plus en plus, sous prétexte de rapatriement et même indépendamment de celui-ci, il y a tout simplement volonté d'usurpation des terres d'autrui et même de remise en cause sauvage des jugements rendus en la matière et des actes de notoriété des occupants ... Depuis le changement du pouvoir en juillet, des rapatriés, avec la complicité d'individus, de certaines autorités locales jamais sanctionnées, occupent de force leurs anciennes ou prétendues anciennes propriétés ou récoltent tout ce qui peut l'être »*[125].

Ces litiges fonciers qui commencent depuis la victoire du FRODEBU opposaient les Hutu qui étaient réfugiés dans les pays voisins et les populations restées sur place. La complaisance du gouvernement était vue comme une provocation grossière à l'endroit des ennemis ethniques ou politiques désignés c'est-à-dire les Tutsi et les Hutu de l'UPRONA.

Un autre problème d'ordre social que le gouvernement n'a pas pu régler est celui lié aux massacres des soi-disant sorciers et ensorceleurs au nord du pays. Il s'agissait de simples militants de l'UPRONA à la base, pris gratuitement pour tueurs par des membres du parti vainqueur des élections. Cette attitude pour le moins dégradante est rigoureusement dénoncée par l'UPRONA. D'après cette formation :

---

[125] Ligue ITEKA, Bulletin d'information n°9, septembre 1993, p.3.

« Les membres des partis qui venaient de perdre les élections furent aussitôt persécutés et intimidés au vu, au su des nouvelles autorités locales. Cela allait des provocations verbales à la mise en quarantaine en passant par des amendes expiatoires et des spoliations. Les Hutu de l'UPRONA furent particulièrement malmenés et furent obligés de se racheter au prix de diverses amendes : boissons, bétail, argent, pour avoir « trahi » la cause hutu ... Au Tutsi, on promettait l'apocalypse pur et simple. Mais déjà, dans certaines régions, ils ne pouvaient plus fréquenter les lieux publics »[126].

Nous pensons que ces propos soient-ils d'un parti d'opposition, retracent l'ambiance qui prévalait dans le pays. Faut-il voir dans cette persécution des sympathisants de l'UPRONA la prémisse de ce qui allait se passer, c'est-à-dire les massacres systématiques de simples gens désignés comme des ennemis politiques du FRODEBU ? Des signaux étaient là, mais le gouvernement n'a apparemment rien fait pour calmer la situation.

Bref, depuis l'investiture du président Ndadaye le 10 juillet 1993, d'aucuns prévoyaient des problèmes politiques imminents. Ils peuvent se résumer en quelques points : l'incohérence de l'institution parlementaire, aggravée par la guerre à couteau tiré entre les députés de l'UPRONA et le groupe parlementaire FRODEBU ; un gouvernement où l'opposition n'est pas suffisamment représentée ; une chasse à l'homme dans l'administration et les services de l'Etat qui reléguait au dernier plan les critères de compétence et d'expérience ; un climat de peur entretenu par le problème de terres ; lynchage de simples gens qualifiés à dessein de sorciers, etc. Tout cela contribua à rendre vulnérables les institutions politiques de l'époque. C'est dans ce contexte qu'intervient le putsch du 21 octobre 1993, suivi de la rupture institutionnelle dont les conséquences restent grandes à nos jours.

---

[126] PARTI UPRONA, Que faire pour réussir le retour rapide à la paix, Bujumbura, 1995, p.12.

III.5. Le putsch du 21 octobre 1993 et la rupture institutionnelle

III.5.1. Du putsch au « retour de la légalité institutionnelle »

L'assassinat du président de la République et de certaines de ses proches collaborateurs, la nuit du 20 au 21 octobre 1993 représente une rupture institutionnelle et humaine irréparable. Déjà, au gouvernement, le Ministre de l'intérieur est assassiné alors qu'au parlement, le président et le vice-président de l'Assemblée nationale sont tués.

Ainsi, les organisateurs du putsch confient les commandes du pays à un « Conseil National de Salut Public », une sorte de nébuleuse dont personne ne voulait assumer la responsabilité, tellement les contestations de ce coup de force contre les institutions démocratiquement élues étaient nombreuses. Il s'agit notamment de la « coalition pour la défense des institutions démocratiques du 1er juin », les partis politiques de l'opposition, les confessions religieuses, les ligues des Droits de l'Homme, la confédération des syndicats du Burundi et d'autres associations de la société civile. Dans la même foulée, les gouvernements de la France, de la Belgique, de l'Allemagne, des Etats-Unis condamnent le putsch. Toutes ces organisations et Etats exigent « le retour immédiat à la légalité constitutionnelle ».

Malgré la dislocation du groupe « putschiste » le 23 octobre 1993 et la déclaration de la loyauté de l'Etat-Major de l'armée burundaise, la plupart des membres du gouvernement se retrouvent à l'Ambassade de France où ils vont rester jusqu'au 8 novembre 1993 avant de s'installer, jusqu'au début de 1994 à l'Hôtel Club des Vacances. Seuls deux ministres manquent à l'appel ; ils créent à KIGALI un gouvernement en exil[127] avec l'appui de Habyarimana. Cette absence de gouvernement ne fait qu'accentuer les rancœurs devant la « bestialité » dans laquelle la population a été engagée.

[127] Il s'agit du Ministre de la Santé, Jean Minani et celui de la justice, Ndwima Fulgence Bakana.

« Des membres du gouvernement restent terrés dans les ambassades occidentales. D'autres sont à l'étranger. Le 22 octobre 1993, Jean Minani, ministre de la Santé Publique proclame déjà un « gouvernement burundais provisoirement en exil à Kigali ». Ni celui-ci, ni le gouvernement légal « en exil dans l'Ambassade de France à Bujumbura » ne prend les commandes du pays. La nation manque de guide à un moment où la présence de l'autorité est particulièrement nécessaire »[128].

Le peuple est laissé à lui seul dans une période où des massacres à caractère génocidaire battaient leur plein.

Sous un autre angle, le gouvernement et les autres forces politiques avaient le devoir de réfléchir sur la façon de restaurer l'autorité du chef de l'Etat. Cela a été fait, mais tardivement. Or, au vu de la situation dramatique dans laquelle se trouvait le Burundi, il fallait d'urgence entamer des manœuvres en vue de résoudre la crise institutionnelle et chercher la réconciliation entre les protagonistes dissidents. Ceci parce que dans tout conflit, l'aboutissement doit être le rapprochement, le dialogue ou le compromis social.

C'est ainsi qu'en date du 14 décembre 1993, le premier ministre rencontre les représentants des partis politiques agréés. Tout le monde est d'accord sur la nécessité urgente de rétablir l'autorité du Président de la République. Mais l'obstacle majeur est la constitution qui n'a jamais prévu une situation où le président de la république, le président et le vice-président de l'Assemblée nationale peuvent tous être absents. En effet, l'article 85 de la constitution prévoit que

« en cas d'absence ou d'empêchement temporaire du Président de la République, le Premier Ministre assure la gestion des affaires courantes. En cas de vacance pour cause de cessation définitive de ses fonctions, l'intérim est assuré par le président de l'Assemblée nationale ou, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le gouvernement »[129].

[128] NDUWAYO, (G.), op. cit., p.79.
[129] B.O.B. n°4 du 4 avril 1992, p.122.

D'après la même constitution, « l'autorité intérimaire ne peut pas former un nouveau gouvernement. Le gouvernement est réputé démissionnaire et ne peut qu'assurer simplement l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement »[130].

Des discussions sur la possibilité d'élire un Président intérimaire allait prolonger la vacance de l'institution présidentielle. Pour les partis d'opposition, la remise en place des institutions devait respecter la constitution alors que le gouvernement et les partis d'obédience hutu considéraient qu'il y avait urgence à amender la Constitution. En fait, sous la houlette du FRODEBU, le gouvernement, prône l'amendement de l'article 85 dans le souci d'intégrer une nouvelle modalité d'élection du Président de la République. Cette manœuvre visait à faire prévaloir un organe électeur qui n'est pas autre que le peuple.

Les partis d'opposition qui rejettent la proposition, s'appuient sur l'article 182 de la constitution qui précise qu'« aucune procédure de réunion ne peut être retenue si elle porte atteinte à l'unité nationale, à la forme républicaine et à la laïcité de l'Etat ainsi qu'à l'intégrité du territoire de la République. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité ou en cas de troubles internes graves »[131]. Or justement le pays était à feu et à sang.

Finalement, les partis politiques et les forces morales du pays se sont mis autour d'une même table pour des négociations. Elles visaient essentiellement à combler le vide présidentiel. On ne pouvait tenter de sauver la nation en guerre civile sans ce préalable. Après un long débat, les familles politiques et la société civile se conviennent que l'institution présidentielle proviendra des rangs du FRODEBU, parti vainqueur des élections de juin 1993. Ainsi, Cyprien Ntaryamira, Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage est proposé et sera élu par l'Assemblée nationale (78 voix sur 79 votants) pour y achever le mandat ininterrompu du président Ndadaye. Ce « consensus » et son objet furent consignés dans ce qu'on a dû appeler les « accords de Kajaga-Kigobe » signés le 19 janvier 1994.

---

[130] Idem, p.122.
[131] B.O.B., 1992, n°4 du 4 avril 1992, p.153.

Au niveau de l'Assemblée nationale, la première étape a commencé le 22 décembre 1993. Sylvestre Ntibantunganya démissionne de son poste de Ministre des Affaires Etrangères et de la coopération .Il sera élu Président de l'Assemblée nationale le 23 décembre 1993. La querelle autour du choix du Président de la République va aussi naître au sein de cette institution.

Les deux frères ennemis au sein de l'Assemblée nationale, à savoir le groupe parlementaire UPRONA et le groupe parlementaire FRODEBU, sont loin de l'apaisement. Le second rejoint la position du gouvernement repoussé par les parlementaires issus du premier groupe. Chez les « Upronistes », il n'était pas question d'envisager une quelconque démarche qui aboutirait à la négation de la règle constitutionnelle. Les deux groupes parlementaires ont fini par élire l'ancien Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, Cyprien Ntaryamira, à la magistrature suprême. Il sera investi le 5 février 1993.

III.5.2. Le règne éphémère de Cyprien Ntaryamira

Le Burundi venait de se doter d'un chef d'Etat après cinq mois de vide institutionnel. Pratiquement la remise en place du gouvernement a duré à peu près trois mois. Mais le nouveau président a hérité d'une situation politique et sécuritaire dramatique. Les déchirements entre la classe politique burundaise plonge le gouvernement dans l'instabilité.

En effet, trois formations parmi le collectif des partis de l'opposition à savoir ABASA, ANADDE et PSD ont dû quitter les négociations et défendaient la constitution. A ce sujet, Charles Baranyanka, vice-président de l'ABASA, révèle leur stratégie:

> *« Dès que nous avons appris que l'Assemblée nationale s'était donnée comme mission d'élire le président de la République, nous nous sommes évertués (ABASA, ANADDE, PSD) à montrer dans nos conversations de Kigobe et ailleurs que l'Assemblée nationale outrepassait sa mission qui n'est autre que de voter les lois d'après la constitution »*[132].

[132] Le Renouveau du Burundi n°4298 du mardi 15 février 1994, Bujumbura, p.1.

Mais d'une manière générale, les partis politiques de l'opposition ont soutenu la violation de la constitution oubliant le génocide mais se battant uniquement pour avoir des postes ministériels d'autant plus que le gouvernement à former allait être, selon les accords de Kigobe-Kajaga, un gouvernement ouvert aux forces politiques signataires des accords »[133].

Dans l'esprit de Kigobe-Kajaga en effet,

« Les forces de changement démocratique auront 55 % des postes ministériels tandis que les 45 % reviendront aux partis de l'opposition. L'administration provinciale et communale connaîtra, selon l'esprit des accords, une large ouverture à l'ordre de 60 % pour le parti au pouvoir et 40 % pour d'autres partis »[134].

Cependant, le gouvernement rendu public le 09 février 1994 n'a pas répondu à cette exigence. Les partis ANADDE, PSD et ABASA ne se retrouvent pas dans l'équipe gouvernementale. Ils se groupent dans le « Forum pour l'instauration de l'Etat de Droit » (F.E.D.). Ils dénoncent la trahison de certains partis de l'opposition qui, selon eux, entrent progressivement dans la mouvance présidentielle :

« Au départ, à la naissance de la crise d'octobre, les partis de l'opposition s'étaient réunis pour défendre le retour à la légalité constitutionnelle. Et au vu du tour que prenaient les événements, les mêmes partis d'opposition s'étaient donnés la mission de se battre pour sauver les minorités en train d'être exterminées. L'attitude qu'ont prise progressivement les partis qui viennent d'entrer maintenant dans la mouvance FRODEBU a été de trahir au fil des jours, ces causes que nous nous étions assignées au sein du collectif de l'opposition. Aujourd'hui, la trahison est totalement consommée»[135].

---

[133] Idem, p.1.
[134] République du Burundi, Partis politiques agréés, Synthèse des principales conclusions du dialogue entre les partis politiques organisés par le gouvernement les 12 et 13 janvier 1994, Bujumbura, PP.4-5.
[135] Le Renouveau du Burundi, n° 4298 du mardi 15 février 1994, Bujumbura, P.1

L'heure est à l'affrontement entre les partis opposés au FRODEBU. Mais chacun cherche à figurer au gouvernement FRODEBU. L'on comprend dès lors le rejet du gouvernement du 09 février 1994 par des partis pourtant signataires de l'accord.

Pour faire face à la situation, le premier Ministre Anatole Kanyenkiko, forme un autre gouvernement le 11 février 1994. Cette fois-ci, l'équipe comprend tous les chefs des partis politiques ou tout au moins leurs délégués. Cette volte-face est profitable aux chefs des partis politiques soucieux de se partager le « gâteau » national, c'est-à-dire les bénéfices du pouvoir. A ce niveau, l'enjeu des accords devient la recherche effrénée des profits au détriment du peuple dont les leaders politiques prétendent défendre les intérêts. C'est pourquoi il n'y aura ni paix ni sécurité parce que beaucoup ont signé pour occuper les postes et non pour exécuter les accords.

En conclusion, même si les accords de Kigobe-Kajaga ont doté le pays des institutions de « consensus », l'objectif central du processus engagé a été manipulé. Nous pouvons dire que l'intention de cultiver la paix, la sécurité et la confiance entre les citoyens qui semblait guider la signature des accords a été abandonnée dans les faits. Ce manquement a entraîné une vive contestation ou une remise en question de la légitimité du Président Ntaryamira et de son gouvernement. Ntaryamira mourut prématurément le 6 avril 1994 dans l'accident d'avion qui a coûté la vie au Président rwandais, Juvénal Habyarimana. La peur d'un nouveau chaos à l'intérieur du pays est au rendez-vous.

III.5.3. La « Convention de gouvernement »

Quatre mois seulement après les élections présidentielles et législatives prévues par la constitution du 13 mars 1992, le Burundi est entré dans une crise politico-ethnique sans précédent. L'assassinat du nouveau président Ndadaye a été suivi d'un génocide des populations tutsi, d'un massacre des Hutu de l'opposition et d'une répression militaire sévère.

Depuis, le Burundi s'est durablement installé dans un climat de violence ethnico-politico : de nouveaux massacres, assassinats, opérations de purification ethnique dans certains quartiers de la ville de Bujumbura, etc.

C'est pour tenter de sortir de ce cycle infernal de la violence que les partis politiques agréés ont entamé en janvier 1994, et surtout depuis juillet 1994, des négociations qui ont abouti à la conclusion de la convention de gouvernement entre les partis politiques de la majorité politique et parlementaire et ceux de l'opposition. Comme on vient de le voir, les négociations vont se dérouler en l'absence du nouveau Président emporté par l'accident d'avion du 6 avril 1994.

L'idée force était qu'en constituant un système de partage de pouvoir entre les composantes politico-etniques du pays, on recréerait la confiance dans le pays et favoriserait le retour à la paix et à la sécurité. Le scénario était construit ; on peut en reprendre quelques pièces. C'est entre autres :

- Le désarmement des populations civiles et le désarmement des milices ;
- La mise en place du conseil national de sécurité équilibré et fonctionnel ;
- La réinsertion des déplacés, le rapatriement et la réinstallation des réfugiés dans des conditions optimales de sécurité ;
- L'organisation d'un débat national de fond sur les problèmes majeurs du pays en vue de l'adoption d'un pacte national de cohabitation pacifique entre les composantes de la nation et d'une constitution adaptée ;
- La poursuite des enquêtes nationales et internationales relatives aux événements survenus depuis le 21 octobre 1993 ;
- La garantie de l'indépendance de la magistrature, et la promotion d'une justice saine, ... [136].

Cette dernière mission de la « Convention de gouvernement » permettrait de résoudre le problème de l'impunité, une autre problématique burundaise qui prend ses racines dans l'histoire récente de notre pays.

---

[136] Article 9 de la « Convention de gouvernement ».

III.5.3.1. Le contenu de la Convention de gouvernement

L'accord connu sous le nom de « Convention de gouvernement » a incontestablement, pour une bonne part, un contenu constitutionnel. Il traite, en effet, des diverses institutions fondamentales de l'Etat, de leur mode de désignation, de leurs attributions et parfois de leurs rapports entre elles.

Sur bien des points, la Convention modifie au fond de nombreuses dispositions de la Constitution. L'article 5 de celle-ci est d'ailleurs explicite à cet égard. Il dispose que *« cette convention vient corriger, en vue de la remise en place des institutions, certaines clauses de l'actuelle Constitution devenues inapplicables à cause de la crise en attendant qu'un débat national aboutisse à une Constitution basée sur les principes démocratiques qui garantissent l'épanouissement de tous et de chacun »*[137].

Certaines de ces modifications ont été formellement intégrées dans la constitution par le moyen de la révision constitutionnelle du 23 septembre 1994. Il s'agit des dispositions relatives au contre seing du Premier Ministre, au mode de nomination et de révocation des membres du gouvernement, au mode de désignation du Président de la République, aux attributions du Conseil National de Sécurité.

En revanche, d'autres modifications parfois importantes n'ont pas été formellement intégrées dans la Constitution. Ainsi, en est-il notamment des dispositions concernant les missions confiées au Président de la République et au gouvernement, la durée du mandat du Président de la république et de son profil requis, les pouvoirs du Premier Ministre, la suspension par l'Assemblée nationale de son pouvoir constitutionnel de voter une motion de censure contre le gouvernement, etc.

Cette situation ambivalente pose la question du statut juridique de la Convention de gouvernement et sa place par rapport à la Constitution.

---

[137] Article 5 de la « Convention de gouvernement ».

III.5.3.2. Statut juridique de la Convention et sa place par rapport à la Constitution

Le statut juridique de la Convention de gouvernement n'est pas clair. Alors que certains éléments tendent à montrer qu'il s'agit d'un texte juridique ayant une valeur constitutionnelle, ou même supra constitutionnelle, d'autres suscitent le doute à cet égard.

Parmi les éléments qui font penser à un texte juridique, on peut d'abord mentionner l'observation qui vient d'être faite à savoir que la constitution a en réalité un contenu véritablement constitutionnel qui, normalement ne saurait être exprimé que sous la forme d'un texte juridique. Ensuite, il y a lieu de citer l'article 6 de la Convention qui prévoit notamment qu'

> *« en attendant sa révision, la Constitution de la République reste d'application pour tout ce qui n'est pas contraire au contenu de la présente convention »*[138].

La primauté juridique de la convention sur la constitution est aussi affirmée de façon non équivoque.

Des doutes ne manquent pas quant à la valeur juridique de l'accord. Une convention de gouvernement qui se définit elle-même comme un accord conclu entre les partis politiques, est-elle une forme juridique appropriée d'expression du droit public ? Pourquoi les actes juridiques émanés des pouvoirs publics après la conclusion de la convention (lois, décrets, arrêtés, ordonnance) ne se réfèrent-ils pas de la convention dans leur préambule (vu que, attendu que, ...) ? On peut multiplier les interrogations : pourquoi n'a-t-on pas établi un organe juridictionnel chargé de contrôler la conformité à la convention des actes juridiques des pouvoirs publics ou de l'interpréter ? Enfin, comment comprendre qu'on ait pas senti la nécessité d'insérer dans la constitution certaines dispositions de la convention ?

---

[138] Article 6 de la « Convention de gouvernement ».

Bref, on voit que la question du statut et de la place de la convention dans l'ordonnancement juridique burundais de cette période renferme des incertitudes que seule une décision autorisée pouvait dissiper. Ainsi, son application allait-elle être problématique.

III.5.4. Echec de la Convention de gouvernement

Signée le 30 septembre 1994, la Convention de gouvernement comporte pas mal de lacunes. Le système lui-même est juridiquement flou comme on vient de le voir.

D'abord, la coexistence de la Convention et de la constitution met en cause la légitimité des décisions des pouvoirs publics. En conséquence, les gouvernants vont alors pratiquer un louvoiement entre la loi constitutionnelle et les accords dûs aux circonstances.

De l'autre côté, le système démocratique s'est vite transformé avec la Convention, en « particratie » avec tous ses vices. Selon E. Well, la particratie est caractérisée par la mainmise totale du parti ou des partis sur les organes de l'Etat et sur le peuple. Dans un tel système de gouvernement, le parti ou les partis s'approprient l'Etat et ne visent que leurs intérêts égoïstes sans aucun égard pour l'intérêt du peuple[139].

C'est ainsi que les partenaires politiques se contentaient seulement du partage des postes en laissant la population sombrer dans une situation de marasme politico-social grave.

Que pense de cette analyse de ce journaliste burundais qui comparait la convention à un « pacte vorace des postes juteux »[140] ? Il a sans doute raison car la Convention de gouvernement fit l'objet de beaucoup de contestations et réunit peu de soutien dans l'opinion.

---

[139] WELL, (E.), cité par DIAOLLO, (S.) « L'apprentissage de la démocratie » in Au cœur de l'Afrique, Tome LIX n°23, 1991, Bujumbura, p.259.

[140] L'éclaireur n°4 du 20 juillet 1994, p.1.

Mais d'une manière générale, les partis politiques de l'opposition ont soutenu la violation de la constitution oubliant le génocide mais se battant uniquement pour avoir des postes ministériels d'autant plus que le gouvernement à former allait être, selon les accords de Kigobe-Kajaga, un gouvernement ouvert aux forces politiques signataires des accords »[133].

Dans l'esprit de Kigobe-Kajaga en effet,

« Les forces de changement démocratique auront 55 % des postes ministériels tandis que les 45 % reviendront aux partis de l'opposition. L'administration provinciale et communale connaîtra, selon l'esprit des accords, une large ouverture à l'ordre de 60 % pour le parti au pouvoir et 40 % pour d'autres partis »[134].

Cependant, le gouvernement rendu public le 09 février 1994 n'a pas répondu à cette exigence. Les partis ANADDE, PSD et ABASA ne se retrouvent pas dans l'équipe gouvernementale. Ils se groupent dans le « Forum pour l'instauration de l'Etat de Droit » (F.E.D.). Ils dénoncent la trahison de certains partis de l'opposition qui, selon eux, entrent progressivement dans la mouvance présidentielle :

« Au départ, à la naissance de la crise d'octobre, les partis de l'opposition s'étaient réunis pour défendre le retour à la légalité constitutionnelle. Et au vu du tour que prenaient les événements, les mêmes partis d'opposition s'étaient donnés la mission de se battre pour sauver les minorités en train d'être exterminées. L'attitude qu'ont prise progressivement les partis qui viennent d'entrer maintenant dans la mouvance FRODEBU a été de trahir au fil des jours, ces causes que nous nous étions assignées au sein du collectif de l'opposition. Aujourd'hui, la trahison est totalement consommée»[135].

---

[133] Idem, p.1.
[134] République du Burundi, Partis politiques agréés, Synthèse des principales conclusions du dialogue entre les partis politiques organisés par le gouvernement les 12 et 13 janvier 1994, Bujumbura, PP.4-5.
[135] Le Renouveau du Burundi, n° 4298 du mardi 15 février 1994, Bujumbura, P.1

D'un côté, sous l'impulsion du PARENA, les militants de base des partis d'opposition (essentiellement tutsi) accusent leurs leaders de partager le pouvoir avec le FRODEBU qui s'est montré complice, voire organisateur direct d'actes de génocide lors des massacres d'octobre 1993. Leur réaction se manifeste publiquement par l'occupation de l'espace publique et le recours à la violence dans la capitale lors des fameuses journées « villes-mortes », chaque fois que le gouvernement refusait de répondre aux exigences de leurs leaders.

De l'autre côté, face aux signataires de la Convention, une dissidence se crée au sein du FRODEBU. Une fraction du FRODEBU va assumer l'option violente déjà saisie par une partie de ses cadres, surtout les parlementaires. Elle s'engage dans la lutte armée pour reconquérir le pouvoir. C'est ainsi qu'en avril 1994, Léonard Nyangoma, l'un des membres influents du FRODEBU et Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, part en exil sur base d'un désaccord concernant la question du partage du pouvoir avec l'opposition tutsi. Réclamant le « retour à la légalité constitutionnelle de 1993 », il tente en vain d'entraîner le FRODEBU dans la constitution d'un gouvernement en exil. Il est irrité par le refus du parti de le désigner comme successeur du président Ntaryamira. Sa virulence et la crainte de la part des principaux ténors du parti de voir un Hutu de Bururi prendre la tête du pays, expliquent à notre avis cette méfiance du FRODEBU à l'égard de Nyangoma. Il décide par conséquent de créer une organisation concurrente, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), optant ainsi pour la lutte armée, puisqu'il la dote d'une branche armée, les Forces de Défense de la Démocratie (F.D.D.).

Ces phénomènes de contre-pouvoir ne sont qu'une mise en échec persistante de la Convention et des directives de la maîtrise de la hiérarchie des institutions politiques en faveur des partis. Les partis politiques s'employaient en effet à refuser et à démettre les personnalités placées à la tête du parlement et du gouvernement. Ce qui donna lieu à l'absence de cohésion, de stabilité et donc au blocage des louages de l'Etat.

Au niveau du gouvernement par exemple, le Premier ministre, Anatole Kanyenkiko a été démis de ses fonctions parce qu'il était accusé d'être le « protégé » de Ntibantunganya[141] par les partis d'opposition en général, et son parti l'UPRONA en particulier. Son successeur, Antoine Nduwayo, va former son premier gouvernement qui sera lui-même remanié dans six mois. Notons qu'entre-temps, le Ministre de l'Energie et des Mines, Ernest Kabushemeye, avait été assassiné tandis que celui des Relations Extérieures et de la coopération, Jean-Marie Ngendahayo, avait fui le gouvernement en juillet 1995, pour rejoindre Nyangoma au CNDD. A moins de deux ans, le Burundi a connu trois gouvernements.

Un autre défi du gouvernement est le manque de cohésion interne. Si le gouvernement de Kanyenkiko n'a pas duré pour donner aux observateurs l'occasion de vérifier le caractère solidaire du gouvernement, cela n'a pas été le cas pour deux équipes du Premier Ministre Nduwayo, caractérisées par le « double langage ».

Ce blocage de l'action gouvernementale qui n'était pas la première, montre combien le Burundi était plongé dans une crise totale des Institutions au moment où la liste des victimes de violences à caractère ethnique s'allongeait d'une façon dramatique d'octobre 1994 à juillet 1996. Aussi, durant cette période, la justice burundaise dormait dans un sommeil léthargique. Bref, le pays était au bord de l'implosion.

En guise de conclusion à ce chapitre, nous notons que l'inadaptation du système institutionnel résultant de la constitution du 13 mars 1992 a montré que cette constitution, bien que contenant des principes universels des Droits de l'Homme et de démocratie, n'a pas pu contenir les conflits politiques qui assaillaient notre pays.

---

[141] BARUTWANAYO, (B.), « L'amour de Ntiba pour un faux Premier ministre : Kanyenkiko et son alibi », L'Indépendant n°109 du 6 février 1995, pp.1-5.

En effet, la naissance des partis politiques ethniques suivie d'une campagne électorale déloyale a rendu impossible le phénomène d'intégration. Cette période a pour caractéristique principale le développement des tensions. La victoire du parti FRODEBU aux présidentielles et aux législatives n'a pas apaisé la peur des perdants. Par ailleurs, une chasse à l'homme est engagée contre les Tutsi et les Hutu de l'UPRONA.

Le désordre généralisé consécutif à l'assassinat du Président Ndadaye, renforcé par le décès du Président Ntaryamira dans l'avion qui le ramenait d'Arusha avec le Président rwandais, va amener le FRODEBU à négocier progressivement une « Convention de gouvernement » avec tous les partis politiques, qui exigent le partage des postes administratifs et diplomatiques, ce qui a coûté cher aux institutions issues de la Convention. Au lieu de ramener la paix et de combattre l'impunité, la convention de gouvernement a provoqué la paralysie généralisée des institutions, bloquées par les désaccords entre ses représentants ou sapées par la privatisation généralisée de ses fonctions.

C'est dans ce contexte qu'intervient le coup d'Etat du 25 juillet 1996 qui ramène Pierre Buyoya au pouvoir avec pour mission justement de « sauver le pays en détresse ». Ce n'est pas à nous de faire le bilan des résultats de cet engagement.

CONCLUSION GENERALE

Le titre de ce travail, « La crise burundaise à travers les institutions politiques » avait pour objectif de montrer comment une classe politique burundaise récolte les mauvais fruits qu'elle a semé : manipulation ethnique, socialisation à la violence, violation de la loi, conflits de postes, etc.

Tout au long de ce mémoire, nous avons essayé de dégager les faits importants marquant une double crise institutionnelle. Dans un premier temps, nous avons montré comment une crise de légitimité institutionnelle s'est instaurée dans une période caractérisée par l'effervescence d'opinions contradictoires et d'actions subversives à caractère ethnique conduisant ainsi à l'effondrement du monopartisme.

L'adoption du multipartisme, loin de cheminer vers le pluralisme démocratique, conduisait tout droit dans le multiethnisme outrancier. La conséquence à cela fut la décapitation des institutions démocratiquement élues. Les différentes tentatives de restauration de l'autorité de l'Etat ont échoué. Cet échec politique dû sans aucun doute à l'absence de confiance et à la mauvaise foi généralisée avec laquelle les dirigeants des partis politiques ont négocié. Leur seul objectif était de se partager les postes publics et d'accéder aux ressources de l'Etat.

Bref, cette évocation des événements dramatiques qui ont marqué le Burundi entre 1988 et 1996 illustre d'une part l'imperfection du système d'intégration nationale lue à travers le rééquilibrage ethnique et la Charte de l'unité nationale, du paradoxe auquel l'exigence de la liberté formulée par la constitution de mars 1992, elle-même malmenée par la Convention de gouvernement, fut confronté d'autre part. Que ce soit pour conserver le pouvoir ou y accéder, chaque acteur s'y compromet en ayant recours à la violence pour parvenir à ses fins et rien ne garantit que les acteurs aient aujourd'hui renoncé à ces pratiques, dans un contexte où, par ailleurs, ils témoignent d'un manque d'imagination politique.

Nous constatons donc que le champ politique burundais se trouve dans une situation hybride, confuse et très complexe, d'accumulation des ressources politiques, d'incertitudes sur le mode légitime d'accès au pouvoir et d'évaluation permanente des rapports de force. Or, la pratique prolongée d'une politique ethniste a fortement cristallisé les conflits et a abouti à des crimes de sang impunis qui rendent difficile la cohabitation spontanée, sur le mode ancestral.

Ainsi, il convient de définir les mécanismes politiques qui régiront les institutions politiques du Burundi eu égard à la nature profonde du conflit burundais et à l'histoire aussi bien ancienne que récente. Or, modéliser les grandes armatures d'une constitution pour le Burundi suppose une idée claire des paramètres politiques en action avant et pendant la crise actuelle. La construction des principes de bonne gouvernance durables pour le Burundi doit tenir compte de cette évolution dramatique, des fractures sociales et idéologiques qu'elle a impliquées et proposer des solutions fonctionnelles, réalistes et applicables dans le Burundi d'aujourd'hui.

A notre avis, le problème majeur est devenu un problème historique de cohabitation physique et politique, qui a mis au grand jour l'inadéquation des structures politiques traditionnelles. Nous proposerions qu'il faut adopter le chemin de la modernité politique par l'instauration des identités plurielles et le réapprentissage d'une véritable démocratie.

Pour nous, les composantes sociologiquement pertinentes au Burundi sont les Bahutu, les Batutsi, les Baganwa et les Batwa. Le conflit politique qui les oppose traduit, au-delà des manifestations primaires marquées par la criminalité et le génocide, un refus du système traditionnel de la représentativité politique où était postulée une certaine homogénéité de la communauté politique nationale ; ce qui serait affirmé par ce conflit, c'est une revendication de l'hétérogénéité politique, notamment par l'introduction de la variable « autonomiste » dans la réorganisation des pouvoirs et des mandats.

Cette solution que nous proposons n'est pas du tout simpliste. Elle peut être objet d'un autre sujet de recherche. Nous laissons aux futurs chercheurs qui pourraient être intéressés par ces propositions d'apporter des réponses plus détaillées à cette question.

BIBLIOGRAPHIE

A. OUVRAGES PUBLIES

1. BINAGANA, (A.), Péripéties burundaises. Acteurs et témoins, Bujumbura, éd. de la renaissance, 1999, 306p.
2. BURDEAU, (G.), Droit constitutionnel et Institutions politiques, 19e éd., L.G.D.J., Paris, 1980, 672p.
3. BURDEAU, (G.), Traité des sciences politiques, T.III, L.G.D.J., Paris, 1981, 800p.
4. CADART, (J.), Institutions politiques et droit constitutionnel, T.1, 2e éd., L.G.D.J., Paris, 1979, 1035p.
5. CADRE DE MALBERG, (R.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, T.II, Sirey, Paris, 1922, 837p.
6. CHRETIEN, (J.P.), GUICHAOUA, (A.), LE JEUNE, (G.), La crise d'août 1988 au Burundi, Karthala, Paris, 1989, 209p.
7. DEBBASCH, (C.), L'Etat civilisé contre le pouvoir sauvage, Ed. Fayard, Paris, 1979, 207p.
8. DUVERGER, (M.), Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1970, 872p.
9. EASTON, (D.), Analyse du système politique, Paris, Armand Colin, 1974, 488p.
10. EDOUARD III, (G.) et SHARKANSKY, (I.), Les politiques publiques, Paris, Les éd. d'organisation, 1981, 278p.
11. GRAWITZ, (M.), LEGA, (J.), Traité de sciences politiques, T.II, Paris, P.U.F., 1985, 723p.
12. GUICHET, (Y.), Elément de droit constitutionnel, Paris, Albatros, 1974, 587p.
13. HALLOWEL, (J.H.), Les fondements de la démocratie, Manille, Nouveaux Horizons, 1988, 197p.
14. HAURIOU, (A.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Monschrétien, 1970, 962p.
15. JEANNEAU, (B.), Droit constitutionnel et institutions politiques, 7e éd., Paris, Dalloz, 1987, 413p.

16. KAMTO, (M.), Pouvoir et droit en Afrique noire, Paris, L.G.D.J., 1987, 545p.
17. LECLERCO, (C.), Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, 1981, 423p.
18. MASCLE, (J.C.), Un Député pour quoi faire ? Paris, P.U.F., 1982, 228p.
19. PRELOT, (M.) et BOULOUIS, (J.), Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, 1980
20. REYNTJENS, (F.), L'Afrique des Grands Lacs en crise : Rwanda, Burundi, 1988-1994, Paris, Karthala, 1994, 326p.

B. MEMOIRES

1. KAMUDEGE, (A.), Etude comparative des partis politiques de 1959 et ceux de 1992, Mémoire, U.B., F.L.S.H., Département d'Histoire, 1998, 157p.
2. NDUWAYO, (J.), La crise d'octobre 1993 au Burundi. Essai d'interprétation, Mémoire, U.B., F.L.S.H., Département d'Histoire, 1998, 157p.
3. NIMUBONA, (J.), Elections présidentielles du 1er juin 1993 au Burundi : problématique de la légitimation en situation de dynamique socio-politique, Mémoire de D.E.A., de Science politique, Université de Bordeaux I, 1994, 176p.
4. NINTERETSE, (J.B.), La chanson comme instrument de socialisation politique au Burundi (1966-1993), Mémoire, U.B., F.L.S.H., Département d'Histoire, 2000, 68p.

C. PRESSE ECRITE

1. L'Aube de la Démocratie n°007, Bujumbura, avril 1991
2. Le Bulletin d'information n°9, Bujumbura, septembre 1991
3. Le Carrefour des idées n°9, Bujumbura, octobre 1993
4. L'Eclaireur n°4, Bujumbura, juillet 1994
5. Le Monde diplomatique n°456, Bujumbura, mars 1992
6. Le Monde n°20-21, septembre 1987
7. L'Indépendant n°66, Bujumbura, juillet 1993
8. L'Indépendant n°67, Bujumbura, juillet 1993

9. L'Indépendant n°67, Bujumbura, août 1993
10. L'Indépendant n°109, Bujumbura, février 1995
11. L'Indépendant n°121, Bujumbura, septembre 1995
12. Le Renouveau n°3188, Bujumbura, février 1990
13. Le Renouveau n°3217, Bujumbura, juin 1990
14. Le Renouveau n°3320, Bujumbura, février 1990
15. Le Renouveau n°3370, Bujumbura, décembre-janvier 1990-1991
16. Le Renouveau n°3298, Bujumbura, février 1994

D. AUTRES DOCUMENTS

1. BULLETIN OFFICIEL DU BURUNDI n°11/87 du 1er novembre 1987
2. BULLETIN OFFICIEL DU BURUNDI n°4/92 du 1er avril 1992
3. COLLECTIF DES PARTIS POLITIQUES DE L'OPPOSITION, Le génocide d'octobre 1993, Bujumbura, 1993, 120p.
4. FRONT POUR LA DEMOCRATIE AU BURUNDI, Mémorandum sur le processus de démocratisation du Burundi, Bujumbura, 1991, 225p.
5. KAGABO, (L.), A propos des événements de Ntega et Marangara, une réflexion critique, Bujumbura, 15 septembre 1989, 15p.
6. PARTIS POLITIQUES, Synthèse des principales conclusions du dialogue entre les partis politiques organisés par le gouvernement les 12 et 13 janvier 1994, Bujumbura, 6p.
7. PARTI UPRONA, L'unité pour la démocratie et la démocratie pour l'unité, 1991, 53p.
8. PARTI UPRONA, Que faire pour réussir le retour rapide à la paix ? Bujumbura, 1995, 55p.
9. PARTI SAHWANYA FRODEBU (Secrétariat général), La crise d'octobre 1993 ou l'aboutissement tragique du refus de la démocratie au Burundi, Bujumbura, 1994, 441p.
10. PROJET DE SOCIETE DES PARTIS POLITIQUES, Bujumbura.
11. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Convention de gouvernement et ses annexes, Bujumbura, 1994.

E. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFCIELS

1. MINISTERE DE L'INFORMATION, Pierre BUYOYA, Grand artisan de l'unité nationale, Bujumbura, août 1989, 98p.
2. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Comité Central du Parti UPRONA, acte du 1er Congrès National du parti UPRONA, novembre 1980, 273p.
3. REPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION CONSTITUTIONNELLE, Rapport sur la démocratisation des Institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, 1991, 145p.

TABLE DES MATIERES

Pages

DEDICACE.....i
REMERCIEMENTS.....ii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....iii

INTRODUCTION GENERALE.....1

1. Les motivations et choix du sujet. 2
2. Cadre spatio-temporel. 3
3. Sources et méthodologie. 3
4. Articulation du sujet. 4

CHAPITRE I : DEFINITION DES CONCEPTS ET ASPECT THEORIQUE.....5

I. 1. Institution. 5
I.1.1. Institutions-organismes et Institutions-mécanismes.....5
I.1.2. Institution et phénomène d'Intégration. 7
I.2. Les institutions politiques.....10
I.2.1. Les institutions gouvernantes.....12
I.2.1.1. Le Gouvernement. 13
I.2.1.2. Le Parlement.....14
I.2.2. La Constitution. 17
I.2.2.1. Historique et données sociologiques des « mouvements constitutionnels » 17
I.2.2.2. Définition juridique de la constitution.....20
I.3. Démocratie.....24
I.3.1. Définition. 24
I.3.2. Des structures institutionnelles qui sous-tendent la démocratie.....29
I.3.2.1. Le pluralisme politique et idéologique.....29
I.3.2.2. Le principe de la séparation des pouvoirs.....31
Conclusion.....32

CHAPITRE II : LA TROISIEME REPUBLIQUE ET LES CRISES DES INSTITUTIONS MONOPARTISTES.....33

II.1. Les Institutions politiques issues du Coup d'Etat du 3 septembre 1987.....33
II.2. La politique d'unité nationale.....39
II.2.1. Politique d'équilibrage ethnique : une solution insatisfaisante.....40
II.2.2. « Sabotage » des institutions et des commissions guides de la politique de réconciliation nationale.....42
II.3. Le défi de démocratisation des Institutions politiques.....45
II.3.1. Considérations de politique extérieure.....46
II.3.2. Considérations de politique intérieure.....50
II.3.2.1. Le congrès extraordinaire du Parti UPRONA.....50
II.3.2.2. La mission et l'œuvre de la commission constitutionnelle.....52

CHAPITRE III : LA CONSTITUTION DU 13 MARS 1992 OU INADAPTATION DU SYSTEME INSTITUTIONNEL.....57

III.1. Les traits caractéristiques généraux de cette constitution.....57
III.1.1. Renaissance du pluralisme politique et du multipartisme.....57
III.1.2. L'importance primordiale accordée aux Droits de l'Homme.....58
III.1.3. Etablissement d'un régime semi-présidentiel et création de nouvelles institutions.....58
III.1.3.1. L'exécutif.....59
III.1.3.2. Le pouvoir législatif.....61
III.1.3.3. Moyens d'action réciproque du parlement et du gouvernement.....63
III.1.3.3.1. Les moyens d'action du législatif sur l'exécutif.....63
III.1.3.3.2. Moyens d'action de l'exécutif sur le législatif.....65

III.1.4. Une démocratisation à la base conçue en dehors du système de partis..... 69
III.1.5. La marque des préoccupations de l'unité nationale..... 69
III.2. Des partis politiques aux identités incertaines..... 70
III.2.1. Naissance, programmes et édulcoration..... 70
III.3. La course au pouvoir ou début officiel de la radicalisation du fait ethnique..... 76
III.4. La vulnérabilité des institutions politiques issues des élections de juin 1993..... 79
III.5. Le putsch du 21 octobre 1993 et la rupture institutionnelle..... 90
III.5.1. Du putsch au retour de la légalité institutionnelle..... 90
III.5.2. Le règne éphémère de Cyprien Ntaryamira..... 93
III.5.3. La Convention de gouvernement..... 95
III.5.3.1. Le contenu de la convention de gouvernement..... 97
III.5.3.2. Statut juridique de la convention et sa place par rapport à la Constitution..... 98
III.5.4. Echec de la Convention de gouvernement..... 99

CONCLUSION GENERALE..... 103
BIBLIOGRAPHIE..... 105
TABLE DES MATIERES..... 109