

---

## POLITIQUE

# ECLAIRAGE – Les quotas ethniques, une réponse en attendant mieux?

La notion de « quotas ethniques » introduite par les négociateurs de l'Accord d'Arusha suscite diverses lectures et crispations. Dans un entretien accordé à Antoine Kaburahe, le professeur Stef Vandeginste (Université d'Anvers) estime qu'une évaluation s'impose pour apaiser la controverse à la veille du référendum constitutionnel. Rencontre

**(<http://www.iwacu-burundi.org/wp-content/uploads/2018/03/Stef-Vandeginste-foto.jpg>) Depuis quelque temps, la question des quotas ethniques revient sur le devant de la scène. Signalons entre autres la controverse autour du personnel des ONG internationales. L'Accord d'Arusha est convoqué pour expliquer ou contester la prise en compte des quotas ethniques. Que dit-il exactement cet Accord?**

Je constate effectivement que depuis un certain temps l'usage et l'avenir des quotas ethniques au Burundi suscitent une certaine controverse entre différents acteurs. A mon avis, cette controverse est due à une triple mésentente concernant les quotas, aussi bien ceux convenus à Arusha et inscrits dans la Constitution que ceux qui ne sont pas réglés par ces deux textes. Premièrement, il semble y avoir une mésentente concernant leurs objectifs; ensuite en ce qui concerne le caractère exceptionnel (donc limité à certaines matières) ou exemplaire (donc non limitatif) des quotas convenus dans l'Accord d'Arusha; enfin concernant leur durée souhaitable (temporaire ou non).

**D'abord, quelles lectures peut-on faire des objectifs de l'usage des « quotas ethniques »?**

Certains considèrent que les quotas ethniques doivent promouvoir la justice sociale. Pour répondre à la discrimination vécue par le passé, cette opinion estime que les quotas doivent avant tout réparer les torts soufferts par une communauté sous l'ancien régime à parti unique. Vu sous cet angle, il est donc question de ce qu'on appelle en anglais 'affirmative action' (discrimination positive), un principe qui est d'ailleurs consacré par la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

**Il s'agit donc bien d'un souci légitime!**

Oui, ici l'objectif général est une redistribution à différents niveaux à travers un partage du pouvoir, de l'avoir (l'accès à l'emploi et aux ressources) et du savoir (à travers un accès à l'enseignement). Les quotas relatifs au genre également contenus

dans la Constitution s'inscrivent dans cette même logique.

### **Quelle serait alors la deuxième lecture des objectifs des quotas ?**

L'autre lecture considère que les quotas constituent plutôt un mécanisme de protection pour la minorité (ou les minorités) démographique(s). Vu sous cet angle, les quotas sont nécessaires pour garantir à cette minorité une représentation dans les sphères politiques, militaires, diplomatiques et autres. Les quotas constituent en quelque sorte une assurance-vie pour la minorité, en attendant le fonctionnement d'un Etat idéal et parfaitement démocratique où l'appartenance à un groupe identitaire n'a plus d'incidence sur la jouissance des droits fondamentaux par tout citoyen, sans distinction aucune. Cet usage des quotas est typiquement incorporé dans un système de partage de pouvoir consociatif qui consiste d'un ensemble de mécanismes mis en place pour éviter que la minorité démographique ne soit 'écrasée' par la majorité.

### **Est-ce que les deux objectifs ne se renforcent pas mutuellement ?**

Dans plusieurs situations, où un groupe minoritaire a été opprimé par le passé, les deux objectifs (justice sociale et protection de la minorité) s'orientent vers les mêmes bénéficiaires et sont donc parfaitement complémentaires. Mais dans le cas du Burundi, avec son contexte historique (et régional, y compris la situation au Rwanda) et la victimisation et la peur vécues par les deux groupes, mais sous une autre forme, il n'est pas surprenant que l'objectif des quotas fait l'objet de deux lectures différentes. Par conséquent, certaines réformes sont logiquement appréciées différemment par les uns et les autres.

### **Un exemple ?**

A titre d'exemple, prenons la proposition contenue dans l'actuel projet de révision constitutionnelle de ne plus soumettre le SNR (Service national des renseignements) à un système de parité ethnique. Elle sera évidemment perçue fort différemment en fonction de l'objectif qu'on attribue à l'usage des quotas.

### **Est-ce que l'Accord d'Arusha a voulu limiter l'usage des quotas aux postes politiques ? Ou permet-il d'aller plus loin ?**

(<http://www.iwacu-burundi.org/wp-content/uploads/2017/08/Arusha.jpg>)  
Signature de l'accord d'Arusha en août 2000 (photo d'archives)

Voilà en effet la deuxième mésentente, qui est directement liée à la lecture

qu'on fait de l'accord négocié à Arusha en 2000 et des intentions de ses signataires. On peut considérer les quotas y convenus comme étant limitatifs et exhaustifs. Suivant cette première lecture, là où l'Accord d'Arusha ne se prononce pas, le principe de la non-discrimination doit s'appliquer et on doit traiter des personnes (que ce soient des magistrats, des employés d'ONG, des fonctionnaires ou des candidats boursiers à l'université) sur base de leurs mérites, quelle que soit leur appartenance ethnique.

Par contre, une autre lecture semble être faite qui permettrait de dire que les négociateurs à Arusha se sont limités à régler certains domaines, mais que rien n'empêche d'appliquer le même 'esprit d'Arusha' à d'autres secteurs. La 'constitutionnalisation' de l'usage des quotas ethniques dans le secteur judiciaire – telle que proposée par l'actuel projet de révision constitutionnelle – s'inscrit dans cette logique.

### **Question simple relative à la troisième mésentente: jusque quand devrions-nous tenir compte de l'Accord d'Arusha ?**

En ce qui concerne la durée, certains acteurs semblent estimer que l'Accord d'Arusha (y compris ses quotas ethniques) a largement rempli sa mission de pacification inter-ethnique et que d'ailleurs les signataires n'ont jamais souhaité qu'il s'applique pour l'éternité. L'idée d'insérer ce qu'on appelle en anglais une 'sunset clause' (une clause d'extinction) dans l'actuel projet de révision constitutionnelle suit cette logique. Suivant ce projet, un délai de cinq ans sera accordé au Sénat pour évaluer le système des quotas ethniques afin d'y mettre fin ou de le proroger.

Une autre lecture dira plutôt que le système des quotas convenus à Arusha doit rester en vigueur aussi longtemps qu'il n'y a pas un très large consensus entre tous les groupes concernés qui seraient d'accord qu'on n'en a plus besoin. Vu sous cet angle, aussi longtemps qu'un groupe ressent un besoin soit de redistribution (justice sociale) soit de protection existentielle, il ne faut pas abandonner les quotas. Cette lecture trouve d'ailleurs son appui dans les majorités qualifiées très élevées qui sont requises pour une révision de la Constitution au parlement (quatre cinquièmes à l'Assemblée et deux tiers au Sénat). C'est dans ce contexte que se pose la question importante de la valeur juridique d'une procédure référendaire comme celle actuellement mise en avant par le gouvernement.

### **Justement, nous allons y revenir, mais pour d'abord terminer ma question sur l'usage des quotas, est-ce que vous ne croyez pas que la crise autour des quotas est bien plus grave qu'une simple mésentente intellectuelle comme celle que vous venez de présenter?**

La triple mésentente que je viens d'esquisser peut parfaitement exister entre des personnes qui, de bonne foi et sans vouloir heurter l'autre, ont une vision différente et adoptent une logique divergente. Or, la situation serait bien évidemment plus grave si certains acteurs agissent de mauvaise foi. Et il semble en effet y avoir au moins une partie de l'opinion publique burundaise qui estime que, malgré leur discours formellement conforme à l'esprit d'Arusha, certains acteurs ont en réalité un agenda (à peine) caché de contrôle total, d'exclusion de l'autre et de vengeance.

Si on est convaincu que telle est la véritable motivation qui inspire l'autre (qui devient alors un véritable adversaire et ennemi), il n'est pas surprenant de lire, par exemple, dans le recensement ethnique un instrument d'intimidation (ou même pire). En d'autres termes, alors qu'une demande d'auto-identification ethnique adressée à tel ou tel candidat aux élections est parfaitement normal, légal, légitime et même nécessaire pour mettre en oeuvre les quotas ethniques constitutionnels relatifs à la



composition des listes électorales, cette même demande peut facilement donner lieu à une peur existentielle si elle est adressée à un fonctionnaire ou à un employé d'une ONG dans une atmosphère de méfiance et de crainte.

### **Revenons sur la question du référendum. Est-ce que le référendum n'est pas l'instrument le plus démocratique pour interroger le peuple burundais sur l'avenir constitutionnel des institutions, y compris celui des quotas ethniques ?**

La Constitution burundaise contient un principe général, dans son article 7, qui stipule que la souveraineté nationale est exercée par le peuple soit par la voie du référendum soit indirectement par ses représentants. Plus loin, ce principe général est concrétisé dans certains domaines, y compris dans celui de la révision constitutionnelle. Les articles 198 et 298 prévoient que le Président de la République peut prendre l'initiative de soumettre un projet de texte constitutionnel au référendum. Comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle à deux reprises, il s'agit ici d'une modalité de la prise d'une initiative d'une révision constitutionnelle. En septembre 2013, dans son arrêt RCCB 272, la Cour a dit que «l'article 298 s'entend de la faculté accordée au Président de la République de consulter directement le peuple pour que celui-ci se prononce par référendum sur un projet de modification de la Constitution». Selon la Cour, le référendum est donc facultatif et consultatif. Il me semble que la Cour a bien eu raison de dire que le référendum n'est pas décisoire. D'ailleurs, la Constitution reste muette sur le quorum requis pour la validité du référendum et sur la majorité qui serait requise pour l'approbation du texte soumis. Ces deux aspects essentiels n'étant pas réglés par la Constitution, le constituant n'a clairement pas voulu que le référendum soit décisoire.

### **Le référendum n'est pas « décisoire » ? Je ne comprends pas ! Faisons simple : supposons que lors du référendum la population vote à 98% pour le changement de la Constitution.**

Il ne faut pas confondre *l'initiative* d'une révision constitutionnelle et *l'adoption* d'un nouveau texte constitutionnel. A ce dernier sujet, l'article 300 de la Constitution prévoit qu'une double majorité qualifiée est requise: quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale et deux tiers des membres du Sénat. Ce seuil très élevé se comprend eu égard à l'esprit consociatif de la Constitution que nous avons déjà évoqué. Cela est d'ailleurs confirmé dans l'exposé des motifs publié en novembre 2004 dans Le Renouveau.

D'ailleurs, prenons un autre exemple. Supposons que lors du référendum, il n'y a que 10 Burundais qui participent dont 6 disent 'oui'. Le référendum serait valable, mais peut-on imaginer que le Constituant aurait voulu que ce résultat soit décisoire?

### **Incroyable ! Le parlement pourrait donc aller à l'encontre de la volonté exprimée par le peuple, si jamais le 'oui' l'emporte au référendum?**

Certes, je suis d'accord que, *politiquement*, ce serait un peu curieux si les députés et sénateurs n'adoptent pas

(<http://www.iwacu-burundi.org/wp-content/uploads/2016/12/Assemblée-nationale-.jpg>)  
 « Les membres du parlement sont libres de voter pour ou contre un texte qui leur est soumis. » Stef Vandeginste



le texte qui aurait été approuvé au référendum, par exemple à 98% et à supposer que les électeurs ont voté en toute liberté. Par contre, *juridiquement* parlant, la Constitution consacre un principe sacré qui veut que «*tout mandat impératif est nul*» (article 149), ce qui veut dire que les membres du parlement sont libres de voter pour ou contre un texte qui leur est soumis et, s'ils le veulent, de proposer des amendements. Si le constituant l'avait souhaité autrement, il l'aurait prévu au moment de l'adoption de la Constitution en 2005.

### **En d'autres mots, même avec le référendum, c'est le parlement qui détient la dernière carte ?**

Oui, la Constitution prévoit deux modalités en ce qui concerne *l'initiative* d'une révision (la voie parlementaire et la voie référendaire), mais une seule modalité en ce qui concerne *l'adoption* du texte: conformément à l'article 300, il faut quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale et deux tiers des membres du Sénat pour changer la Constitution. Pour pouvoir être promulgué par le Président de la République, le texte constitutionnel doit d'ailleurs être annexé à une loi, c'est-à-dire un acte du pouvoir législatif. Je tiens aussi de rappeler que l'actuel texte constitutionnel qui régit le Burundi a été adopté deux fois: d'abord par le parlement de transition réuni en congrès (en octobre 2004), ensuite par référendum (en février 2005).

Propos recueillis par Antoine Kaburahe (<http://www.iwacu-burundi.org/editions/>)

Le Dr. Stef Vandeginste est chargé de cours à l'Institut de politique du développement (IOB) à l'Université d'Anvers. Il coordonne un site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi' où l'on peut consulter, entre autres, toute l'histoire constitutionnelle du Burundi: [www.uantwerpen.be/burundi](http://www.uantwerpen.be/burundi) (<https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/>) -> section Constitution.

## **Quotas et projet de révision constitutionnelle, que faire?**

D'après le professeur, pour apaiser un peu le climat actuel, il est important que des acteurs se mettent ensemble pour parler en profondeur de l'usage des quotas - leurs objectifs et les autres questions évoquées ainsi que leur avenir. Pour lui, il faut analyser froidement les réussites et les lacunes dans la mise en œuvre de ce pilier de l'Accord d'Arusha. Stef Vandeginste invite les Burundais à visiter l'ensemble des modèles analysés par la littérature scientifique (et utilisés dans d'autres pays) où le Burundi pourrait trouver inspiration pour évaluer et,

éventuellement, repenser certains aspects de son paysage institutionnel. Pour lui, il serait utile de réunir des personnes aux profils différents dans une telle réunion: quelques parlementaires, des évêques, des militaires, des administrateurs communaux, la jeunesse des partis politiques, des journalistes, des membres de la diaspora, et cetera. Est-ce qu'IWACU ne pourrait pas lancer un appel pour une telle initiative, conclut le chercheur, qui rappelle aussi l'attention accordée à l'Accord d'Arusha par la facilitation menée par le Président Mkapa et les autres partenaires internationaux du Burundi.

🔗 **Constitution** (<http://www.iwacu-burundi.org/tag/constitution>)

## Forum des lecteurs d'Iwacu

4 ([HTTP://WWW.IWACU-BURUNDI.ORG/ECLAIRAGE-LES-QUOTAS-ETHNIQUES-UNE-REPOSE-EN-ATTENDANT-MIEUX/#COMMENTS](http://www.iwacu-burundi.org/eclairage-les-quotas-ethniques-une-reponse-en-attendant-mieux/#comments)) RÉACTIONS

### Jean Habonimana

Brillantissime éclairage! Mais les plus beaux textes sont sans aucun effet face un regime fonde sur le meurtre, le mensonge et la corruption. un homme fort du regime, (...), a revele au journaliste neerlandais, Olivier van Beem, que le pouvoir savait que le 3eme mandat etait illegal mais qu'il a fallu inventer un mensonge. Des milliers de jeunes qui ne demandaient qu'a vivre leurs vies ont ete ainsi decimes, castres, violes, embastilles et exiles, pour conforter un mensonge. L'economie du pays est en ruine pour conforter un mensonge. Le meme journaliste revele combien la cour constitutionnelle a ete achetee. Par consequent, toute analyse sur le Burundi doit integrer la part du meurtre, du mensonge et de la corruption.

► [RÉPONDRE \(HTTP://WWW.IWACU-BURUNDI.ORG/ECLAIRAGE-LES-QUOTAS-ETHNIQUES-UNE-REPOSE-EN-ATTENDANT-MIEUX/?REPLYTOCOM=120432#RESPOND\)](http://www.iwacu-burundi.org/eclairage-les-quotas-ethniques-une-reponse-en-attendant-mieux/?replytocom=120432#respond)

### Abi

A voir le role que joue le parlement dans la revision de la constitution, on comprend tres vite que le choix de jouer la politique de la chaise vide, tout au moins dans les institutions legislatives, a ete une erreur monumentale. Si l'opposition avait choisi de participer et de proteger les interets de la population, peut etre que les choses se passeraient autrement. D'ailleurs, que peut-on changer etant en dehors des institutions?

► [RÉPONDRE \(HTTP://WWW.IWACU-BURUNDI.ORG/ECLAIRAGE-LES-QUOTAS-ETHNIQUES-UNE-REPOSE-EN-ATTENDANT-MIEUX/?REPLYTOCOM=120429#RESPOND\)](http://www.iwacu-burundi.org/eclairage-les-quotas-ethniques-une-reponse-en-attendant-mieux/?replytocom=120429#respond)

IwacuNdahakumbuye



Les quotas ethniques ont été créés pour manipuler et enlever les droits d'une partie des burundais. Ils doivent soit disparaître soit refaire un partage. Sous d'autres cieux, jamais une population qui représente moins de 20% de la population totale aurait pu avoir 40% de représentation dans certaines institutions.

Assez!

► [RÉPONDRE \(HTTP://WWW.IWACU-BURUNDI.ORG/ECLAIRAGE-LES-QUOTAS-ETHNIQUES-UNE-REPOSE-EN-ATTENDANT-MIEUX/?REPLYTOCOM=120419#RESPOND\)](http://www.iwacu-burundi.org/eclairage-les-quotas-ethniques-une-reponse-en-attendant-mieux/?replytocom=120419#RESPOND)

### **Antoine-Marie Kana**

Bravo, Antoine, pour ces questions aussi claires qu'instructives. Honnêtement parlant, les Burundais peuvent objectiver la question Burundaise et trouver des solutions appropriées. Malheureusement, on aime sauter, en masse, aux conclusions sans comprendre les prémisses. Il faut qu'on apprenne à parler des sujets passionnant sans passion ou émotion. Mais aussi, il faut que nos leaders prennent le temps d'expliquer certaines décisions et encourager (nous) le peuple à poser des questions si nous ne comprenons pas. C'est cela la communication. Si le dialogue se passe ailleurs, il peut se passer aussi chez nous. On ne doit pas inventer la roue, comme on dit.

S'inspirer de la sagesse des autres n'a jamais fait du mal. Odinga et Uhuru viennent de se rencontrer pour parler de l'Unité, de la Paix et du Développement du Kenya. Un jour, peut-être, l'opposition burundaise va se ranger derrière un seul homme investi d'une autorité de parler et de négocier le bien être du Burundi et des Burundais. Ce sera une ouverture vers un vrai pouvoir du peuple, par le peuple.

Antoine-Marie

► [RÉPONDRE \(HTTP://WWW.IWACU-BURUNDI.ORG/ECLAIRAGE-LES-QUOTAS-ETHNIQUES-UNE-REPOSE-EN-ATTENDANT-MIEUX/?REPLYTOCOM=120372#RESPOND\)](http://www.iwacu-burundi.org/eclairage-les-quotas-ethniques-une-reponse-en-attendant-mieux/?replytocom=120372#RESPOND)

## **Charte des utilisateurs des forums d'Iwacu**

### **Merci de prendre connaissances de nos règles d'usage avant de publier un commentaire.**

Le contenu des commentaires ne doit pas contrevenir aux lois et réglementations en vigueur. Sont notamment illicites les propos racistes, antisémites, diffamatoires ou injurieux, appelant à des divisions ethniques ou régionalistes, divulguant des informations relatives à la vie privée d'une personne, utilisant des œuvres protégées par les droits d'auteur (textes, photos, vidéos...) sans mentionner la source.

**Iwacu se réserve le droit de supprimer tout commentaire susceptible de contrevenir à la présente charte, ainsi que tout commentaire hors-sujet, répété plusieurs fois, promotionnel ou grossier. Par ailleurs, tout commentaire écrit en lettres capitales sera supprimé d'office.**



## Au cas où l'on voudrait rétablir la monarchie...

En rapport avec le projet de révision constitutionnelle et l'usage du référendum, le professeur Stef Vandeginste signale aussi un amendement en matière de l'éventuel rétablissement de la monarchie. «Dans la constitution actuelle, il est prévu que *«le statut et le rétablissement de la monarchie peuvent faire l'objet du référendum»* (article 4). Dans le projet de révision constitutionnelle, le nouvel article 4 stipule que *«le statut et le rétablissement de la monarchie doivent faire l'objet du référendum»*. En version kirundi, le mot bashobora deviendrait bategerezwa. Cet amendement qui, bien évidemment, n'est pas proposé par accident peut être interprété de deux manières. Une première façon de lire le nouveau texte serait de dire que l'article impose le référendum au cas où l'on voudrait rétablir la monarchie. Le nouvel article 4 serait donc analogue à l'actuel article 295

1

créera une obligation d'organiser un référendum sur le rétablissement de la monarchie. Cela signifierait que le Président de la République (qui doit veiller au respect de la Constitution, conformément à l'actuel article 95) aura donc l'obligation d'organiser un tel référendum (dans un délai qui n'est toutefois pas spécifié dans le projet). Ceci serait le résultat d'une lecture plus littérale de cet amendement qui est formulé tout autrement que l'obligation contenue dans l'article 295. La formulation ambiguë de

3

(qui est maintenu dans le nouvel article 282) qui stipule, en matière de traités internationaux, qu'*«Aucune cession, aucun échange, aucune adjonction de territoire n'est valable sans le consentement du peuple burundais appelé à se prononcer par référendum»*. En d'autres termes, le nouvel article 4 peut signifier que le rétablissement de la monarchie n'est valable sans le consentement du peuple burundais appelé à se prononcer par référendum. Le nouvel article créerait donc un référendum obligatoire (au lieu de facultatif) pour éviter que la monarchie ne soit rétablie par une révision constitutionnelle au parlement sans consultation du peuple par référendum. Or, le nouvel article 4 est formulé de manière bien différente, beaucoup plus affirmative et plus contraignante que l'article 295 (nouvel article 282). L'article pourrait alors se comprendre dans le sens d'une annonce d'un référendum qui devra de toute façon avoir lieu. Suivant cette deuxième lecture, le nouvel article 4

2

cet amendement de l'article 4 illustre un problème plus général. Il est vraiment nécessaire que des travaux préparatoires soient publiés pour mieux comprendre la volonté du constituant. En ce moment, ni le rapport de la CNDI ni le rapport de la Commission Constitutionnelle en charge de la rédaction d'un projet de révision n'ont été publiés! A ma connaissance, même le projet de révision constitutionnelle n'a pas encore été publié officiellement.»

4