

## **BURUNDI : BYE-BYE ARUSHA ?**

Rapport Afrique N°192 – 25 octobre 2012

## TABLE OF CONTENTS

<b>SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>II. LA DERIVE AUTORITAIRE DU POUVOIR.....</b>	<b>2</b>
A. UNE OPPOSITION EXTRAPARLEMENTAIRE EN PANNE DE STRATEGIE .....	2
B. DIALOGUE POLITIQUE : ENTRE VRAIES ET FAUSSES OUVERTURES .....	4
C. ANATOMIE DE LA VIOLENCE .....	6
D. LA PRESSE ET LA SOCIETE CIVILE, ENNEMIS D’ETAT ? .....	8
1. Menace sur la liberté de la presse .....	8
2. Des projets de loi liberticides.....	10
<b>III. BYE-BYE ARUSHA ? .....</b>	<b>11</b>
A. DU SYSTEME CONSOCIATIF AU MONOPARTISME DE FAIT .....	11
B. UNE COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION TAILLEE SUR MESURE ? .....	13
1. Tentative de captation du processus par le pouvoir .....	14
2. Soupçons de manipulation politique .....	15
C. LA VIOLENCE D’ETAT A L’OMBRE DE LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE .....	16
<b>IV. RETOUR AUX FONDAMENTAUX DE LA DEMOCRATIE .....</b>	<b>17</b>
A. POURSUIVRE LE DIALOGUE .....	18
B. GARANTIR DES ELECTIONS PLURALISTES EN 2015 .....	18
C. POUR UN PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE CONSENSUEL .....	19
D. METTRE LES DROITS DE L’HOMME AU CENTRE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE ....	19
<b>V. CONCLUSION .....</b>	<b>20</b>
<b>ANNEXES</b>	
A. CARTE DU BURUNDI .....	21
B. GLOSSAIRE DES PARTIS POLITIQUES .....	22
C. CHRONOLOGIE DU PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE .....	23
D. ANALYSE DES ARTICLES PROBLEMATIQUES DU PROJET DE LOI SUR LA PRESSE.....	25

## BURUNDI : BYE-BYE ARUSHA ?

### SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

En dépit du fonctionnement régulier des institutions et du discours officiel vantant les progrès en matière de développement et de sécurité, le Burundi est en train de perdre les acquis de l'accord d'Arusha. En raison de l'impasse électorale de 2010, le système de partage du pouvoir conçu à Arusha a fait place à un monopartisme de fait qui se traduit par la fin du dialogue entre l'opposition et le gouvernement, une dérive autoritaire et le retour de la violence politique. Le respect de la minorité politique et de la règle de droit, essentiel à la démocratie, semble ignoré depuis 2010. Afin de pérenniser les acquis du processus de paix et la stabilité du pays, la classe politique burundaise doit renouer avec le dialogue, garantir le pluralisme politique en vue des échéances électorales de 2015 et veiller à un processus de justice transitionnelle consensuel. En raison de leur implication dans le processus de paix, l'importance de leur aide au Burundi et l'absence de bailleurs alternatifs, les partenaires internationaux actuels doivent mettre ces trois questions au centre de leur dialogue avec le gouvernement.

La situation politique ne s'est toujours pas normalisée depuis les dernières élections, qui ont eu lieu en 2010. Le boycott par l'opposition du processus électoral à la suite du contentieux sur les élections communales a généré des tensions qui ont incité l'opposition à former une coalition, l'Alliance démocratique pour le changement (ADC-Ikibiri), et plusieurs de ses responsables à partir en exil. Cette situation s'est accompagnée d'une vague de violence alimentée aussi bien par le pouvoir que l'opposition. A la résurgence des groupes armés et aux critiques de la société civile, le gouvernement a répondu par une stratégie de répression et une politique d'intimidation.

La mainmise du parti au pouvoir (le Conseil national pour la défense de la démocratie et Forces pour la défense de la démocratie, CNDD-FDD) sur toutes les institutions en l'absence d'opposition véritable a vidé de sa substance le modèle consociatif défini à Arusha et a créé une situation de monopartisme de fait où seuls les médias et la société civile jouent le rôle de contre-pouvoirs. Par ailleurs, cette emprise renforcée sur les institutions conduit à une gestion partisane de l'Etat et du processus de justice transitionnelle ainsi qu'une instrumentalisation des services de

sécurité qui sont contraires aux principes d'Arusha. Dans le même temps, le projet d'amendement constitutionnel dont les contours sont pour l'instant flous suscite des inquiétudes.

Cependant, une ouverture existe. D'une part, la détérioration de la situation socioéconomique, le mécontentement social croissant et la controverse sur les exécutions extrajudiciaires sont autant de problèmes pour les autorités qui nuisent à leur légitimité et réduisent leur marge de manœuvre. D'autre part, le dialogue a été récemment engagé à un double niveau : entre l'Union européenne et le gouvernement mais aussi entre les acteurs politiques burundais. Ainsi à l'instigation de l'organisation non gouvernementale (ONG) Initiatives et Changement, les bases du dialogue entre opposition et parti au pouvoir ont été posées au cours d'une rencontre à Caux en Suisse du 28 mai au 2 juin 2012 avec la participation de la plupart des partis d'opposition, diverses personnalités du monde politique et de la société civile et de deux parlementaires du parti au pouvoir.

Dans le prolongement de ce double dialogue et afin de préserver les acquis d'Arusha et de réussir une véritable consolidation de la paix, des concessions mutuelles de la part de l'opposition et du gouvernement sont nécessaires. Les partenaires internationaux devraient continuer le dialogue sur les problèmes politiques et sécuritaires actuels du Burundi et ne pas hésiter à recourir à des incitations financières, notamment en matière de préparation des élections et de réforme du secteur de la sécurité. Les programmes d'aide internationale doivent notamment être orientés vers la protection des journalistes et des activistes de la société civile, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH), et une réforme du secteur de la sécurité respectueuse des droits de l'homme.

### RECOMMANDATIONS

#### Au gouvernement et à l'opposition :

1. Initier dans les meilleurs délais un dialogue inclusif sur les bases des propositions émises lors de la rencontre de Caux en Suisse, à savoir les conditions de

retour des exilés politiques, la problématique des libertés publiques, le cadre légal des élections de 2015 et la question des prisonniers politiques.

### **A l'opposition :**

2. Renoncer publiquement à la violence et à remettre en cause les résultats des élections de 2010.

### **Au gouvernement :**

3. Préserver et favoriser le pluralisme politique en vue des échéances électorales de 2015 en :
  - a) réexaminant plusieurs lois votées ou en passe de l'être (lois sur les partis politiques, sur la presse et sur les manifestations et réunions publiques) qui risquent de mettre électoralement hors-jeu des partis d'opposition et de restreindre la liberté d'expression ;
  - b) s'assurant que la nouvelle équipe de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) représente un large consensus de l'ensemble de la classe politique; et
  - c) soumettant la question de l'éligibilité de l'actuel chef d'Etat à un débat large et ouvert.
4. Respecter les conclusions des consultations populaires sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, confier la révision de l'avant-projet de loi à un comité tripartite (gouvernement, société civile et partenaires internationaux) et veiller à ce que le calendrier de la commission vérité et réconciliation n'interfère pas avec le calendrier électoral.
5. Constituer une commission de réflexion sur la révision de la Constitution, composée de personnalités politiques issues de toutes tendances, de représentants de la société civile et, si nécessaire, d'experts internationaux.

### **A la société civile et aux médias :**

6. Mettre en place un dispositif d'alerte en cas de menaces et un fonds d'assistance juridique en cas de poursuites.

### **A la communauté internationale et en particulier aux Etats-Unis, au Bureau des Nations unies au Burundi et à l'Union européenne (et tous les pays européens représentés à Bujumbura) :**

7. Défendre la liberté de la presse et favoriser le pluralisme des médias en :
  - a) prenant publiquement position pour la dépenalisation des délits de presse dans le débat public déclenché par le projet de loi sur les médias ;

- b) donnant aux médias burundais les moyens d'étendre leur couverture géographique et de professionnaliser leur personnel par des formations qualifiantes ; et

- c) encourageant le journalisme de qualité à travers l'organisation périodique de prix pour les meilleurs journalistes, médias et productions journalistiques (articles, reportages, documentaires, etc.).

8. Organiser un séminaire incluant le parti au pouvoir et les principaux partis d'opposition afin de définir une feuille de route consensuelle pour la préparation des élections de 2015.
9. Soutenir un dispositif d'alerte en cas de menaces contre les activistes de la société civile et les journalistes et contribuer au fonds d'assistance juridique en cas de poursuites.
10. Appuyer le programme d'assistance judiciaire de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) et soutenir la formation de son personnel.
11. Mettre les droits de l'homme au cœur de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en :
  - a) incluant des indicateurs sur le respect des droits de l'homme dans l'évaluation de la réforme ;
  - b) insistant sur l'effectivité des contrôles externes et internes dans les programmes d'appui à la RSS ; et
  - c) proportionnant l'appui financier à la RSS aux progrès en matière de droits de l'homme et de contrôle démocratique des forces de sécurité.

### **A l'Union européenne :**

12. Inscrire à l'ordre du jour du dialogue politique : la préparation des élections de 2015, le dialogue avec l'opposition, la dépenalisation des délits de presse, la situation des droits de l'homme et des libertés publiques, la justice transitionnelle et l'implication des responsables des services de sécurité dans des affaires criminelles.

**Bujumbura/Nairobi/Bruxelles, 25 octobre 2012**

## BURUNDI : BYE-BYE ARUSHA ?

### I. INTRODUCTION

A la veille d'une importante conférence des donateurs en Suisse visant à financer la mise en œuvre du cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté (CSLP II), le Burundi est à la croisée des chemins.<sup>1</sup> En dépit d'une confortable emprise sur les institutions qui lui permet de gouverner et légiférer à sa guise, le pouvoir n'a toujours pas avancé sur la question du dialogue politique au risque de compromettre sérieusement la préparation des élections de 2015. Il est par ailleurs toujours confronté aux nombreuses critiques de l'opinion burundaise et de ses partenaires au développement pour ses multiples violations des droits de l'homme et sa mauvaise gouvernance. De plus, l'Etat est dans une situation socioéconomique des plus critiques, caractérisée notamment par de graves difficultés de trésorerie<sup>2</sup> et une augmentation du coût de la vie.

Or de nouveaux dossiers, sources potentielles de tensions aussi bien entre le pouvoir et l'opposition qu'au sein même du parti présidentiel, se profilent, concernant la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle et le projet d'amendement constitutionnel prévu prochainement. Cinq années auparavant, lorsqu'il était déjà confronté à toute une série de difficultés, le pouvoir avait tenté de les surmonter au forceps et amplifié de la sorte les tensions avant de se résoudre au dialogue pour surmonter certains de ces écueils.<sup>3</sup> Cette démarche lui avait permis de mettre un terme à l'instabilité gouvernementale et de favoriser l'intégration de la dernière rébellion dans les institutions. Fort d'une configuration politique extrêmement favorable

caractérisée notamment par une opposition affaiblie et de plus en plus fragmentée, le pouvoir peut poursuivre sa dérive autoritaire et essayer de mener seul les chantiers en perspective avec tous les risques liés à une telle fuite en avant. A l'inverse, il peut détendre ses relations avec la presse et la société civile et décrier le climat politique en s'ouvrant au dialogue avec l'opposition.

Ce nouveau rapport de Crisis Group évalue les défis en cours pour parvenir à une véritable normalisation de la vie politique. Il examine également les nouveaux chantiers tels que le processus de justice transitionnelle et le projet d'amendement constitutionnel avant d'émettre des propositions en vue d'assainir les tensions actuelles et de préserver la possibilité d'une élection pluraliste en 2015.

<sup>1</sup> Sur les récents développements au Burundi, voir les rapports de Crisis Group N°185, *Burundi : la crise de corruption*, 21 mars 2012 ; N°169, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, 7 février 2011 ; N°155, *Burundi : garantir un processus électoral crédible*, 17 février 2010.

<sup>2</sup> En juin 2012, le ministre des Finances et de la Planification du développement économique a annoncé la suspension des engagements de l'Etat à l'exception de la dette et des salaires sous le motif officiel de la révision budgétaire. Cependant, l'Etat demeure incapable de payer ses fournisseurs et les nombreux bâtiments qu'il loue. « Burundi : engagements suspendus en raison de la révision budgétaire », Arib Info, 13 juin 2012.

<sup>3</sup> Voir les rapports Afrique de Crisis Group N°53, *Burundi : renouer le dialogue politique*, 19 août 2008 et N°63, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, 30 juillet 2009.

## II. LA DERIVE AUTORITAIRE DU POUVOIR

Après avoir été défaite lors de l'élection communale de 2010, l'opposition a décidé de tourner le dos à la légitimité des urnes en boycottant les élections parlementaire et présidentielle.<sup>4</sup> Cette stratégie a abouti au départ en exil et dans la clandestinité de ses principaux dirigeants<sup>5</sup> et à une résurgence de la violence politique. Les premiers incidents à la veille de la présidentielle ont entraîné une campagne d'intimidation à l'endroit des principaux chefs de l'ADC et de nombreuses arrestations dans les rangs de leurs partisans. Ceci a précipité le retour dans le maquis d'une partie des Forces nationales de libération (FNL), la dernière rébellion à avoir intégré les institutions,<sup>6</sup> à la suite de leur chef historique Agathon Rwaswa, et a annihilé le dialogue politique au Burundi. La fin du processus électoral s'est soldée par une impasse politique à laquelle le pouvoir a répondu par une dérive autoritaire dont les conséquences sont maintenant évidentes.

Aujourd'hui, après deux ans d'impasse politique, l'opposition est très affaiblie, le harcèlement caractérise la campagne de répression contre ses militants, ses dirigeants à l'étranger redoutent de revenir au pays et risquent d'être exclus de la prochaine compétition électorale. Les voix dissidentes de la presse et de la société civile sont plus tolérées qu'acceptées, et le gouvernement envisage de restreindre les libertés de la presse et de manifestation.

### A. UNE OPPOSITION EXTRAPARLEMENTAIRE EN PANNE DE STRATEGIE

Initialement composée de treize partis politiques se revendiquant tous de l'opposition, l'ADC n'en compte plus que dix dont quatre actifs en son sein, à savoir le Frodebu, l'Union pour la paix et le développement (UPD), le CNDD, et le Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD).

En dépit de leur présence dans cette coalition, les FNL s'estiment marginalisés et adoptent un discours de plus en plus critique à son égard.<sup>7</sup> La présidence de cette coalition est assurée par le représentant légal (dirigeant) du Frodebu tandis que Chauvineau Mugwengezo, le chef d'une aile de l'UPD, occupe la fonction de porte-parole. Ce sont ces deux dernières formations qui tentent d'occuper l'espace politique et font entendre leurs voix dissidentes à travers les médias.

Depuis la crise électorale de 2010, l'ADC a formalisé ses revendications : elle ne cesse de réclamer le dialogue avec le pouvoir pour assainir la situation politique, permettre le retour de ses dirigeants en exil et discuter d'enjeux majeurs comme la préparation des prochains scrutins de 2015. Cependant, en tant que force politique extraparlamentaire, elle peine à influencer le débat public, n'a toujours pas élaboré de programme commun et semble en panne de stratégie. D'une part, son discours trop axé sur ses propres difficultés est souvent éloigné des préoccupations des citoyens.<sup>8</sup> D'autre part, les chefs de l'ADC en exil interviennent de manière irrégulière et peu coordonnée dans le débat politique.

Par ailleurs, le départ en exil et dans la clandestinité de plusieurs chefs de l'ADC et la précarité de l'option militaire prise par certains d'entre eux ont considérablement affaibli leurs partis politiques respectifs. Tout d'abord, le boycott du processus électoral n'a pas recueilli l'assentiment de la grande majorité des militants et sympathisants de ces formations.<sup>9</sup> Ensuite, les nouvelles orientations stratégiques et, en particulier, le recours à la lutte armée, ont divisé radicaux et modérés en leur sein.<sup>10</sup> Enfin, l'éloignement prolongé du terrain a relâché les liens entre ces responsables, leurs cadres et leur base et amplifié les problèmes de communication et d'organisation.<sup>11</sup> Pour les partis dont la direction est fortement personnalisée, la mise à distance de leurs dirigeants a considérablement freiné leurs activités.

La conjonction de ces facteurs a affecté leur base : dans un contexte de répression accrue, une partie de l'électorat

<sup>4</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>5</sup> Il s'agit notamment d'Agathon Rwaswa, chef historique des Forces nationales de libération (FNL), Alexis Sinduhije, président du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD), Léonard Nyangoma, représentant légal du Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD), une aile dissidente du CNDD-FDD et de Pascaline Kampayano, initialement candidate de l'Union pour la paix et le développement (UPD) à l'élection présidentielle. Ibid.

<sup>6</sup> Les FNL sont la nouvelle appellation du Parti pour la libération du peuple hutu et forces nationales de libération (Palipehutu-FNL), la plus ancienne rébellion hutu au Burundi, issu du mouvement clandestin du Parti pour la libération du peuple hutu (Palipehutu) fondé en 1980 par Rémy Gahutu. Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, op. cit.

<sup>7</sup> « Nuages sur le couple ADC-Rwaswa », *Iwacu*, 28 septembre 2012.

<sup>8</sup> L'ADC a été quasi absente du débat sur l'augmentation du coût de la vie au début de l'année 2012. Elle ne s'est intéressée à la question que lorsqu'elle en a senti l'impact dans l'opinion publique. Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, Bujumbura, juin 2012.

<sup>9</sup> « Le chemin devant nous. L'état d'esprit des citoyens du Burundi après les élections de 2010 », National Democratic Institute for International Affairs, février 2011.

<sup>10</sup> Entretiens de Crisis Group, membres de l'ADC, Bujumbura, avril 2012.

<sup>11</sup> Ibid.

de ces partis s'est démobilisée,<sup>12</sup> une autre a fait défection, tandis que certains éléments ont tout simplement été corrompus par le parti au pouvoir ou des formations politiques à sa solde.<sup>13</sup> Par ailleurs, la dispersion géographique des responsables de l'ADC et partant les difficultés de communication et de rencontre entre eux ont également contribué à affecter la cohérence de cette coalition et de son discours. Enfin, le retour en juillet 2012 à Bujumbura dans des circonstances controversées de Pancrace Cimpaye, l'une des principales figures de l'opposition en exil, a été exploité politiquement pour fragiliser l'ADC.<sup>14</sup>

L'option de la lutte armée s'est révélée doublement problématique. En effet, à la fin de l'année 2011, un rapport des experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo (RDC) a lié la rébellion des FNL à certains chefs de l'opposition.<sup>15</sup> Ces derniers sont pris au piège d'une option qu'ils ne peuvent guère assumer au vu de son manque de légitimité auprès de la sous-région et des diplomates occidentales sur lesquelles l'ADC compte. Face aux accusations onusiennes, les dirigeants de cette coalition mentionnés dans ce rapport ont même pris l'engagement de refuser la violence politique dans des courriers adressés aux Nations unies.<sup>16</sup> En dépit des dénégations de

certains d'entre eux, en juin 2012 un nouveau rapport du même groupe d'experts a confirmé l'implication de plusieurs responsables de l'ADC dans l'activité des mouvements rebelles en RDC.<sup>17</sup>

De plus, à l'heure actuelle, la lutte armée fait figure d'échec. Au cours de l'année 2011, deux groupes rebelles, les Forces pour la restauration de la démocratie (FRD)<sup>18</sup> et le Front national pour la révolution au Burundi (Fronabu-Tabara),<sup>19</sup> dont la direction politique est inconnue, sont apparus. Les FRD ont lancé leur première attaque en novembre dans la province de Cankuzo mais celle-ci a été repoussée par l'armée burundaise qui a tué et capturé plusieurs de leurs membres. Ce mouvement n'a plus réalisé d'opérations militaires depuis lors et se contentait d'entretiens ou de déclarations par le biais de son chef d'état-major, le colonel Kabirigi.<sup>20</sup> Mais l'élimination de ce dernier<sup>21</sup> et de plusieurs de ses proches pourrait avoir sonné le glas des FRD, qui n'ont plus communiqué depuis l'annonce de la mort de leurs responsables. Le Fronabu-Tabara, quant à lui, a revendiqué deux attaques contre des positions policières au cours de l'année 2011 mais il ne s'est plus manifesté sur le terrain militaire depuis lors, se contentant d'émettre des communiqués de presse. En décembre 2011, il a fait l'objet d'un reportage sur France 24 perçu par beaucoup comme un canular.<sup>22</sup>

La seule rébellion active sur le terrain demeure les FNL qui se sont installées dans la province congolaise du Sud-Kivu et bénéficient toujours de « l'assistance » de groupes

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Le président de l'UPD, Zaïdi Feruzi, a suspendu de leurs fonctions le Conseil consultatif provisoire et le secrétaire général de sa formation, Chauvineau Mugwengezo, le 23 mai 2012. Ce dernier l'a en retour également suspendu au motif qu'il n'avait plus de légitimité pour diriger le parti en l'absence de la tenue d'un congrès national. Dans une correspondance datée du 28 mai, le ministre de l'Intérieur a, sans surprise, confirmé dans ses fonctions le président de l'UPD, dont l'opinion s'est sensiblement rapprochée de celle du parti au pouvoir. Zaïdi Feruzi avait d'ailleurs par la même occasion également décidé de mettre fin à la participation de l'UPD à l'ADC. Depuis lors, ce parti est scindé en deux. « La crise à l'UPD prend une tournure violente », Coalition de la société civile pour le monitoring électoral (cosome.bi), 29 juin 2011.

<sup>14</sup> Pancrace Cimpaye, toujours officiellement membre du Frodebu, a été l'une des voix de l'opposition depuis l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD. Il avait été auparavant porte-parole du président de la République Domitien Ndayizeye, issu de son parti, durant la deuxième phase de la transition (2003-2005) puis chargé de la communication du Frodebu (2005-2011). Il a pris le chemin de l'exil juste avant les élections de 2010 après avoir reçu une convocation de la justice. « Léonce Ngendakumana : "Le pouvoir veut exploiter le retour de Pancrace !" », *Iwacu*, 10 juillet 2012.

<sup>15</sup> Rapport final du Groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo, S/2011/738, 2 décembre 2011.

<sup>16</sup> « Démenti de Rwaswa sur le rapport des experts onusiens », burundi.news.free.fr, rubrique actualités du 30 janvier 2012 ; « Lettre de Pancrace Cimpaye au secrétaire général de l'ONU », burundi.news.free.fr, rubrique actualités du 17 février 2012 ; « Lettre d'Alexis Sinduhije au secrétaire général des Nations

Unies », Annexe 7 du rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo, S/2012/348, 21 juin 2012.

<sup>17</sup> Rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo, op. cit.

<sup>18</sup> Voir mémorandum no. 01 du 22 novembre 2011 du mouvement « FRD-Abanyagihigu ».

<sup>19</sup> « Communiqué de la nouvelle rébellion burundaise Front national pour la révolution au Burundi FRONABU-TABARA », burundi.news.free.fr, rubrique actualités du 5 juillet 2011.

<sup>20</sup> Entretien du journaliste Vincent Ndiwokubwayo avec le colonel Pierre Claver Kabirigi, www.burundi-itsitso.info, 11 février 2012.

<sup>21</sup> « Révélations sur la mort de Mukono et Kabirigi », *Iwacu*, 11 mai 2012.

<sup>22</sup> Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, la chaîne de télévision France 24 a diffusé un reportage sur la rébellion du Fronabu-Tabara et les tensions politiques au Burundi. Cette émission a suscité un tollé dans la presse burundaise toutes tendances confondues en raison de sa faible crédibilité. Le chef de la rébellion burundaise, qui était présenté comme un ancien officier des anciennes Forces armées burundaises (FAB), ne savait manifestement pas s'exprimer en français et parlait en kinyarwanda, la langue nationale au Rwanda. De plus, le chef présumé du Fronabu affirmait avoir initié cette rébellion en 2006 alors que cette dernière ne s'est fait connaître qu'en 2011. Enfin l'entretien aurait été réalisé dans le fief de la rébellion sur les hauteurs de Minenbwe en RDC, à deux jours de marche de la frontière burundaise.

armés locaux.<sup>23</sup> Ce mouvement, qui a affronté plusieurs fois l'armée et la police burundaises depuis le début de 2012,<sup>24</sup> mène des incursions en territoire burundais principalement à partir de la plaine de la Rusizi. Il a également cherché à s'installer – sans succès – dans la forêt de la Kibira dans le Nord-Ouest du Burundi, un sanctuaire utilisé par le CNDD-FDD du temps de la rébellion.<sup>25</sup> Le 2 septembre 2012, un mouvement se revendiquant des FNL a proclamé une déclaration de guerre contre le gouvernement du Burundi à travers un communiqué de presse signé par l'un des anciens chefs militaires du mouvement, le général Aloys Nzabampema,<sup>26</sup> mais il a été directement récusé par le camp de Rwasa.<sup>27</sup> Néanmoins, il est désormais clair que l'opposition a été dans l'incapacité de fédérer les mouvements rebelles.<sup>28</sup>

## B. DIALOGUE POLITIQUE : ENTRE VRAIES ET FAUSSES OUVERTURES

Au plan rhétorique, aussi bien le parti au pouvoir que l'opposition sont prêts à dialoguer, comme le réclament certains parmi la classe politique, l'Eglise catholique et le Conseil national des Bashingantahe.<sup>29</sup> Mais en pratique, pendant deux ans, les ambiguïtés des deux parties ont retardé le dialogue. Ce n'est que récemment que les fils du dialogue ont été renoués, mais de manière encore indirecte.

---

<sup>23</sup> La présence des FNL est avérée notamment dans la péninsule d'Ubwari en compagnie des Maï-Maï Yakutumba tout comme la présence des services de sécurité burundais en territoire congolais. Entretiens de Crisis Group, représentants de la société civile, Baraka, Sud-Kivu, février 2012 ; « RDC : l'armée burundaise est-elle en train de combattre au Sud-Kivu », Radio France Internationale (RFI), 6 octobre 2012.

<sup>24</sup> « Burundi : l'armée dit avoir "anéanti" un groupe armé en provenance de la RDC », Agence France-Presse (AFP), 24 juin 2012 ; « Burundi : deux policiers et un de leurs agresseurs tués près de la capitale », AFP, 8 mars 2012.

<sup>25</sup> Entretien de Crisis Group, responsable militaire, Bujumbura, juin 2012.

<sup>26</sup> « Burundi : un chef des ex-rebelles du FNL annonce la reprise des hostilités », RFI, 4 septembre 2012.

<sup>27</sup> « Confusion au Burundi après l'annonce de la reprises des hostilités par les FNL », RFI, 5 septembre 2012.

<sup>28</sup> Rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo, op. cit.

<sup>29</sup> Concernant les politiciens, il s'agit notamment des anciens présidents Pierre Buyoya (« Le dialogue entre le pouvoir et l'opposition peut permettre de stabiliser le Burundi », *Jeune Afrique*, 9 mars 2012) et Ntibantunganya (« Burundi : l'ancien chef d'Etat Ntibantunganya plaide pour un dialogue politique », Arib Info, 9 décembre 2012. Pour le Conseil national des Bashingantahe (notables traditionnels notamment chargés de la résolution des conflits) et l'Eglise catholique, lire « La voie du dialogue reste incontournable », *Iwacu*, 6 janvier 2012 et « Message des évêques catholiques concernant la paix au Burundi. Noël 2011 », 12 décembre 2011, [www.abayezuwiti.com/messageeveque.pdf](http://www.abayezuwiti.com/messageeveque.pdf).

Selon le pouvoir, le forum permanent de dialogue des partis politiques est le seul cadre approprié pour aplanir les contentieux, alors que l'ADC a toujours récusé cette instance. Par ailleurs, les autorités s'irritent constamment de la propension de certains responsables de l'opposition à exiger des négociations et non un simple dialogue. Le président n'a toutefois pas exclu d'évoquer certaines des questions que ceux-ci mettent en avant pour assainir le climat politique. Lors de son discours à l'occasion de la célébration du 49<sup>ème</sup> anniversaire de l'indépendance le 1<sup>er</sup> juillet 2011, Pierre Nkurunziza a appelé les opposants en exil à revenir pour « échanger des idées qui contribuent à la construction commune du Burundi » en mentionnant la question de la préparation des élections de 2015. Cet appel assorti de restrictions voilées quant à la nature de leurs revendications,<sup>30</sup> adressé au cours d'un discours à la nation particulièrement suivi par l'opinion nationale et internationale, a semblé constituer une ouverture au dialogue.

Cependant, une répression accrue s'est abattue sur l'opposition et la société civile caractérisée notamment par la multiplication des assassinats extrajudiciaires ciblant principalement des militants des FNL.<sup>31</sup> Par ailleurs, en janvier 2012, l'arrestation à Dar-es-Salaam d'Alexis Sinduhije par les autorités tanzaniennes sur requête du gouvernement burundais et sa demande d'extradition ont sérieusement mis en doute son intention d'inviter les chefs de l'opposition à revenir au Burundi, ainsi que sa volonté de dialogue.<sup>32</sup> Et ce d'autant plus que, pour le gouvernement burundais, les dirigeants politiques en « exil auto-imposé » ont fui pour éviter d'être poursuivis pour des « infractions de droit commun ». <sup>33</sup> De plus, les conditions d'autorisation des formations politiques dans la nouvelle loi sur les partis promulguée en septembre 2011 mais dont l'application est constamment différée, excluent tous les responsables de l'opposition en exil, ce qui sape les fondements du pluralisme politique.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> « Tous ceux avec qui nous allons dialoguer devront garder à l'esprit qu'ils ne remplacent pas le peuple, qu'ils ne remplacent pas les Institutions. Leurs souhaits devront être soumis aux Institutions habilitées et passer par des canaux prévus par la Constitution de la République ». Discours de SE Pierre Nkurunziza, président de la République, à l'occasion de la célébration du 49<sup>ème</sup> anniversaire de l'indépendance, [www.presidence.bi/spip.php?article1665](http://www.presidence.bi/spip.php?article1665).

<sup>31</sup> Ces développements sont abordés dans les deux sections suivantes.

<sup>32</sup> « Arrestation de Sinduhije : l'opposition interpelle l'ambassadeur de Tanzanie », Arib Info, 15 janvier 2012.

<sup>33</sup> Déclaration du gouvernement sur la sécurité au Burundi au 31 octobre 2011, Bujumbura, novembre 2011, p. 10.

<sup>34</sup> L'article 32 de cette loi dispose notamment que « les dirigeants et membres fondateurs d'une formation politique doivent être de nationalité burundaise, jouir de leurs droits civils et



Enfin le projet de loi sur le statut de l'opposition politique tout juste adopté par le parlement, souffre d'un déficit de légitimité et pourrait voir ainsi son autorité atteinte, en raison d'une part de son processus d'élaboration contesté au sein même du forum des partis politiques<sup>35</sup> et d'autre part de son boycott par l'ADC, cette dernière étant principalement concernée par ce texte.

De son côté, la position de l'opposition n'est pas non plus sans ambiguïtés. Le discours de l'ADC sur les thèmes du dialogue est peu cohérent et même parfois contradictoire. Certains dirigeants de la coalition, comme le président du Frodebu, ont tourné la page des élections de 2010<sup>36</sup> tandis que d'autres souhaitent toujours leur remise en cause.<sup>37</sup> Le choix du vocable utilisé, entre dialogue, pourparlers ou négociations, variable selon les circonstances et les responsables de la coalition, contribue à cette confusion. D'autre part, à l'instar du gouvernement, l'ADC manie le verbe et la violence. Officiellement elle est engagée dans un combat politique non violent mais certains de ses dirigeants ne délégitiment pas le recours à la lutte armée.<sup>38</sup> Ainsi, les FNL continuent à mener des attaques sporadiques contre les forces de défense et de sécurité des deux côtés de la plaine de la Rusizi en bordure de la frontière burundo-congolaise et depuis peu aux alentours de la forêt de la Kibira.

De même que le président a changé de ton en 2011, l'ADC a refusé une opportunité de dialogue en boycottant deux réunions organisées par le premier vice-président de la République en juillet et en septembre 2011, au motif que le contenu des discussions était flou et le cadre inapproprié.<sup>39</sup> L'opposition a remis en cause la légitimité du vice-président à mener ce dialogue en estimant que son appartenance à un parti autre que le CNDD-FDD ne lui conférait pas l'autorité nécessaire.<sup>40</sup>

Cependant, depuis peu, plusieurs responsables de l'opposition semblent avoir revu leur demande à la baisse et reconnaissent que le temps joue en leur défaveur.<sup>41</sup> Ils in-

---

politiques, avoir 25 ans révolus et résider sur le territoire national sauf cas de force majeure ».

<sup>35</sup> Bonaventure Niyoyanka : « nous refusons un forum géré par le parti au pouvoir », *Iwacu*, 23 avril 2012.

<sup>36</sup> « L'opposition appelle le président Nkurunziza au dialogue », AFP, 2 septembre 2010.

<sup>37</sup> Entretiens téléphoniques de Crisis Group, responsables de l'ADC, avril 2012.

<sup>38</sup> « Les nouvelles locales du mercredi 24 août 2011 », Arib Info, 25 août 2011.

<sup>39</sup> Rapport du secrétaire général sur le bureau des Nations Unies au Burundi, S/2011/751, 30 novembre 2011, p. 2.

<sup>40</sup> Entretiens de Crisis Group, dirigeants de l'opposition, Bujumbura, avril 2012.

<sup>41</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, chef de l'ADC, avril 2012.

sistent particulièrement sur la nécessité de discuter des conditions d'un retour à un Etat de droit et au respect de l'esprit et de la lettre d'Arusha.<sup>42</sup> Les FNL d'Agathon Rwasa font par ailleurs de la restitution de la direction de leur parti, attribuée par le ministère de l'Intérieur à une aile dissidente minoritaire, une condition de leur participation à tout dialogue.<sup>43</sup>

Après deux ans de faux fuyants, les contours du dialogue se dessinent. A la fin du mois de mai 2012, un atelier de formation organisée par l'ONG Initiative et Changement a réuni à Caux en Suisse<sup>44</sup> les principaux responsables de l'ADC, un député et un sénateur du CNDD-FDD officiellement invités, des anciens chefs d'Etat et des hommes d'Eglise, dans le but non déclaré d'offrir un espace de dialogue entre le pouvoir et l'opposition. Malgré le refus d'Agathon Rwasa,<sup>45</sup> du nouveau président et du porte-parole du parti présidentiel de participer, cette rencontre a permis de clarifier quelque peu les sujets de discorde et de proposer des thèmes de discussion.<sup>46</sup> Il s'agit de la libération des prisonniers politiques, le cadre légal de préparation des élections de 2015, les libertés politiques et les conditions de retour des opposants en exil.

Cela étant, cette première rencontre n'a pas donné lieu à la signature d'une déclaration conjointe comme prévu. Elle a été suivie en août 2012 d'une réunion de restitution de ses travaux à l'intention de tous les partis politiques et d'autres institutions, de nouveau boycottée par le parti au pouvoir. Cette rencontre a recommandé l'organisation d'une nouvelle réunion sur le thème de la préparation des élections de 2015.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, vice-président des FNL, avril 2012.

<sup>44</sup> Le choix du siège de cette rencontre n'est pas fortuit car Caux abrite l'ONG « Initiative et Changement », une fondation d'utilité publique qui œuvre notamment à la prévention des conflits, la promotion de la paix et le dialogue interculturel. Cette organisation s'est impliquée depuis de nombreuses années dans le dialogue inter-burundais puisqu'elle a abrité pour la première fois en mars 2003 une table ronde des protagonistes du conflit burundais. Ceux-ci comprenaient notamment des représentants de l'armée, du gouvernement, des partis politiques d'opposition et des deux rébellions du CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza et du Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa. Pour en savoir plus sur cette rencontre, voir [www.fr.iofc.org/sites/all/files/BUR%20TR%20mars%202003.pdf](http://www.fr.iofc.org/sites/all/files/BUR%20TR%20mars%202003.pdf).

<sup>45</sup> Le FNL s'est dit ne pas être concerné par ces travaux tant que sa représentation légale ne lui sera pas restituée. Entretien de Crisis Group, vice-président des FNL, Bruxelles, juillet 2012.

<sup>46</sup> Entretien de Crisis Group, membre de l'ADC, Bujumbura, juin 2012.

<sup>47</sup> Entretien de Crisis Group, participant à la réunion, Bujumbura, août 2012.

## C. ANATOMIE DE LA VIOLENCE

Comme souligné dans un précédent rapport de Crisis Group,<sup>48</sup> l'impasse politique s'est immédiatement traduite par une reprise de la violence à l'intérieur (traque des militants du parti au pouvoir comme de l'opposition) et à l'extérieur du Burundi (lutte contre les groupes armés). Cette violence est encouragée par un système d'impunité que les autorités semblent vouloir remettre en cause depuis peu. Alors que les Nations unies ont pu documenter au cours de l'année 2010 40 assassinats pour la plupart directement liés au contexte électoral,<sup>49</sup> en 2011 la violence politique a fait plus de victimes.<sup>50</sup> Si les organisations locales et internationales des droits de l'homme ne s'accordent pas sur le nombre des victimes,<sup>51</sup> elles reconnaissent toutes que le deuxième semestre de l'année 2011 a connu une recrudescence de cette violence. Celle-ci s'est d'abord caractérisée par des assassinats réciproques de militants du CNDD-FDD et des FNL de l'aile d'Agathon Rwasa, qui ont culminé avec la tuerie de Gatumba.<sup>52</sup> Par la suite les partisans de Rwasa sont devenus les principales victimes.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Des corps sont apparus dans la rivière Rusizi dès septembre 2010. Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>49</sup> Rapport du secrétaire général sur le bureau des Nations Unies au Burundi, 30 novembre 2011, op. cit.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ces chiffres sont variables selon les sources. Ils diffèrent notamment selon les méthodes d'investigation et de vérification mais également du fait d'une certaine confusion dans les termes et les situations. A titre d'exemple, le bureau des Nations unies au Burundi a enregistré 61 exécutions extrajudiciaires en 2011 tandis que l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (Aprodh) en a dénombré 78 et l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG) a avancé le chiffre de 300 morts dans les seuls rangs de l'opposition de mai à novembre. « Burundi : plus de 300 ex-rebelles tués en cinq mois, le gouvernement conteste », AFP, 21 novembre 2011. Rapport annuel 2011, Aprodh, Bujumbura ; entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, juin 2012.

<sup>52</sup> Dans la nuit du 18 septembre 2011, un groupe armé a pris pour cible les clients d'un bar situé dans la localité de Gatumba, à environ quinze kilomètres de la capitale. Les autorités ont attribué cette attaque, au cours de laquelle au moins 37 personnes ont trouvé la mort, aux FNL, qui ont aussitôt réfuté cette accusation. « Burundi : Rwasa accusé par le SNR d'avoir planifié le massacre de Gatumba », AFP, 6 octobre 2011.

<sup>53</sup> Parmi les cas les plus connus figurent notamment Audace Vianney Habonarugira, un démobilisé des FNL, assassiné en juillet 2011, Dédith Niyirera, un ancien représentant du même parti en province de Kayanza, tué en août 2011, Oscar Nibitanga, une jeune recrue des FNL assassiné en août 2011. Les trois victimes subissaient des pressions pour collaborer ou adhérer au CNDD-FDD. « Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras ».

En septembre 2011, le président de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (Aprodh) a même évoqué l'existence d'un plan de liquidation des opposants politiques que leurs organisateurs auraient baptisé « safisha ». <sup>54</sup> Les commanditaires de ce plan seraient des responsables des services de sécurité (police et Service national de renseignement, SNR) qui utiliseraient certains éléments de leur corps appuyés de temps à autre par des membres de l'Imbonerakure, le mouvement de jeunesse du CNDD-FDD. <sup>55</sup> Ces derniers se rendent également régulièrement coupables de violences contre des militants présumés de l'opposition, le plus souvent avec la complicité passive des forces de l'ordre. <sup>56</sup> Dans plusieurs cas d'exécutions extrajudiciaires, les témoignages incriminent effectivement des éléments de la police et du SNR et pour certains, les responsabilités individuelles ont même pu être établies. <sup>57</sup>

Depuis le début de l'année 2012, ces exécutions ont diminué selon les Nations unies. <sup>58</sup> Cependant, ces assassinats ciblés persistent encore, à l'instar de celui de Juvénal Havyarimana. <sup>59</sup> De plus, quinze rebelles présumés arrêtés par les forces de sécurité dans la commune de Rugazi, en province de Bubanza, en juin 2012 sont aujourd'hui portés disparus. <sup>60</sup> Enfin, la découverte à la mi-octobre de cinq cadavres à l'embouchure de la rivière de la Rusizi sur le lac Tanganyika, dont ceux de trois opposants présumés, alimente les soupçons de nouveaux cas d'exécutions extrajudiciaires. <sup>61</sup>

Aucune enquête sur des crimes contre des militants de l'opposition en 2011 n'avait été diligentée par la justice

---

L'escalade de la violence politique au Burundi », Human Rights Watch (HRW), mai 2012.

<sup>54</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Aprodh, Bujumbura, février 2012.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> « Burundi : la ligue des jeunes du parti au pouvoir accusée de commettre des exactions », RFI, 20 juillet 2012.

<sup>57</sup> « Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras », HRW, op. cit.

<sup>58</sup> Vingt-quatre exécutions extrajudiciaires se sont produites de janvier à la fin du mois de septembre 2012, dont quatre à caractère politique, mais plusieurs cas douteux n'avaient pas encore été documentés. Entretien de Crisis Group, responsable du Bureau des Nations unies au Burundi (BNUB), Bujumbura, septembre 2012.

<sup>59</sup> Cet élève du secondaire, membre du MSD, avait été emprisonné en novembre 2011 pour son appartenance présumée à des groupes armés. Acquitté et libéré en mars 2012, il aurait été enlevé par des éléments de la police puis a été retrouvé mort deux jours plus tard le 5 juin 2012. « Assassinats ciblés : colère de la commission nationale indépendante des droits de l'homme », *Iwacu*, 9 juin 2012.

<sup>60</sup> Entretien de Crisis Group, responsables d'associations de droits de l'homme, Bujumbura, août 2012.

<sup>61</sup> « Burundi : nouvelles probables exécutions extrajudiciaires dont trois opposants », RFI, 21 octobre 2012.

avant que la nouvelle commission d'enquête établie en juin 2012 ne fasse arrêter le 20 juillet le chef de la police de la commune de Gihanga, en province de Bubanza, et une personne soupçonnée d'être un agent du SNR de la même localité, pour leur implication présumée dans des exécutions extrajudiciaires.<sup>62</sup> Le 1<sup>er</sup> août, la commission a ordonné l'emprisonnement du commissaire adjoint de la police en province de Gitega pour sa participation présumée à différents crimes contre des opposants.<sup>63</sup> Ces arrestations ont quelque peu surpris dans la mesure où l'impunité semblait jusqu'à présent être la règle pour les crimes imputables à la violence d'Etat.

Reste à voir si ces arrestations ne sont pas qu'une manœuvre dans la perspective d'une conférence des bailleurs sur le Burundi prévue en octobre 2012 en Suisse.<sup>64</sup> Les doutes sur l'engagement du gouvernement dans la lutte contre l'impunité se sont renforcés depuis la présentation officielle du rapport de la commission d'enquête le 23 août 2012, qui récuse l'existence de tout assassinat extrajudiciaire au Burundi.<sup>65</sup> Cette affirmation, qui repose sur une définition pour le moins douteuse de la notion juridique d'exécution extrajudiciaire,<sup>66</sup> a été vivement critiquée par de nombreuses organisations de droits de l'homme et a sérieusement irrité les partenaires au développement.<sup>67</sup>

Cette violence d'Etat dépasse les frontières du Burundi quand elle s'applique à la lutte contre les groupes armés. Depuis la fin du processus électoral de 2010 et l'installation des premiers éléments des FNL dans le Sud-Kivu, la Force de défense nationale du Burundi (FDN) et les Forces armées de la RDC (FARDC) mènent régulièrement des opérations conjointes dans la partie congolaise de la plaine de la Rusizi contre ces groupes.<sup>68</sup> Dans le cadre de cette coopération, plusieurs rebelles burundais ont été capturés

en RDC et renvoyés dans leur pays.<sup>69</sup> Cependant, les FNL bénéficient d'appui auprès de certaines milices congolaises et sont toujours actifs dans deux territoires de la province du Sud Kivu.<sup>70</sup>

La violence politique imputable à des groupes armés proches de l'opposition a généralement deux types de cibles. En premier lieu, ce sont les membres des corps de défense et de sécurité, et particulièrement la police, dont les positions ont été attaquées à plusieurs reprises dans la capitale et les provinces environnantes. Fin octobre 2010, l'administrateur général du SNR, une personnalité accusée d'être l'un des piliers du dispositif de répression, a été attaqué dans sa résidence située dans un quartier limitrophe de Bujumbura rural par un groupe armé avant que les assaillants ne rebroussent chemin en direction des contreforts de cette province.<sup>71</sup> En outre, ces groupes armés, et en particulier les FNL, ont aussi mené des attaques contre des responsables locaux du CNDD-FDD ou de simples militants du parti présidentiel, principalement dans la province de Bujumbura, ou contre des anciens membres de leur parti ayant fait défection pour rejoindre le CNDD-FDD.<sup>72</sup>

Le mode opératoire diffère singulièrement lorsqu'il s'agit de crimes qui seraient perpétrés par des éléments des services de sécurité. Alors que les victimes des opérations des FNL sont essentiellement circonscrites dans ses anciennes zones d'opération, en l'occurrence la capitale et les provinces de Bujumbura et de Bubanza, la répression contre les membres de l'opposition a pris une envergure nationale. Par ailleurs, il est assez fréquent que les victimes aient été dans un premier temps arrêtées ou enlevées avant d'être exécutées loin de leur lieu de travail ou de résidence. Enfin, les circonstances parfois effroyables dans lesquelles plusieurs d'entre elles ont été éliminées semblent attester de la volonté de terroriser les proches des victimes, les corps étant souvent retrouvés dans un état méconnaissable.<sup>73</sup>

<sup>62</sup> « Les nouvelles locales du vendredi 20 juillet 2012 », Arib Info, 20 juillet 2012.

<sup>63</sup> « Burundi : premières arrestations des responsables des exécutions sommaires », RFI, 9 août 2012. « Enquêtes sur les exécutions extrajudiciaires : bilan de la commission du procureur », *Iwacu*, 14 août 2012.

<sup>64</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, août 2012.

<sup>65</sup> « Une commission judiciaire nie toute exécution extrajudiciaire au Burundi », AFP, 23 août 2012.

<sup>66</sup> Lire le communiqué de presse du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, section des droits de l'homme et justice au Bureau des Nations unies au Burundi (BNUB), Arib Info, 12 septembre 2012. Voir également « Le procureur général de la République joue sur les mots », *Iwacu*, 31 août 2012.

<sup>67</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, août et septembre 2012.

<sup>68</sup> Rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit. ; « Les FARDC et la FDN : à la traque des FNL au Congo », *Iwacu*, 21 avril 2012 ; « Sud Kivu : les FARDC capturent 2 rebelles burundais des FNL à Uvira », Radio Okapi, 21 août 2012 ; entretiens de Crisis Group, journalistes et membres de la société civile du Sud Kivu, Uvira, février 2012.

<sup>69</sup> Entretiens de Crisis Group, journalistes et membres de la société civile du Sud-Kivu, Uvira, février 2012.

<sup>70</sup> Les FNL sont régulièrement signalées dans les territoires d'Uvira et de Fizi en liaison avec plusieurs groupes Maï-Maï. Correspondances électroniques de Crisis Group, représentants de la société civile, Bukavu et Baraka, août 2012. Sur les groupes armés actifs dans les Kivus, voir le briefing Afrique de Crisis Group N°91, *L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, 4 octobre 2012.

<sup>71</sup> « Burundi : les élections de 2010 et régression démocratique », rapport d'observation de la gouvernance du deuxième semestre 2010, Observatoire de l'action gouvernementale, Bujumbura, mars 2011, p. 43.

<sup>72</sup> « "Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras" », HRW, op. cit.

<sup>73</sup> Ibid.

Cependant, la plupart des observateurs s'accordent sur une accalmie des affrontements depuis le début de l'année 2012 sans être capables d'identifier clairement ses causes.<sup>74</sup> Cela pourrait être en partie la conséquence des pressions des partenaires au développement dont les interventions ont été de plus en plus fermes pour demander que soit mis un terme à ces violences.<sup>75</sup> Il n'est pas exclu non plus qu'une bonne partie des personnes ciblées par la répression ait été éliminées ou ait pris la fuite et que celle-ci ait donc atteint son but.

## D. LA PRESSE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE, ENNEMIS D'ÉTAT ?

Les relations entre la presse et la société civile et le CNDD-FDD depuis son arrivée au pouvoir en 2005 n'ont jamais connu de normalisation. Ces tensions sont en grande partie liées à la perception qu'ont la plupart des responsables du parti au pouvoir des médias et du monde associatif, qu'ils jugent provenir de milieux sociaux « hostiles » (citadins, intellectuels, ancienne élite tutsi).<sup>76</sup>

En dépit de son contrôle renforcé sur les institutions depuis les élections de 2010, le pouvoir ne s'est pas encore départi de cette perception négative.<sup>77</sup> En des termes particulièrement virulents, le gouvernement a dénoncé un complot de certains médias et associations pour « intoxiquer l'opinion publique » (*Iwacu*, la Radio publique africaine, Aprodh, etc.). Il leur reproche leur manque de probité et leur politisation et appelle les bailleurs à arrêter leur financement.<sup>78</sup> De fait, certains médias et plusieurs person-

nalités de la société civile sont sous la pression permanente de l'arsenal répressif de l'Etat, qui envisage désormais d'alourdir les peines pour les délits de presse et d'encadrer plus strictement les manifestations publiques.

Les associations et les médias sont maintenant habitués au harcèlement judiciaire. Au cours de ces deux dernières années, le président de l'Olucome a été convoqué à maintes reprises par la justice.<sup>79</sup> Durant la même période, le représentant légal de l'Aprodh a comparu dix fois devant les tribunaux.<sup>80</sup> Des perquisitions ont même eu lieu au domicile de certains responsables de la société civile afin de trouver des armes.<sup>81</sup> Quant au président de l'organisation Parole et action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (Parcem), une association très dynamique en matière de plaidoyer contre la corruption, il a été condamné en juillet 2012 à une peine de cinq ans de prison par la Cour anti-corruption<sup>82</sup> pour avoir dénoncé le versement de pots-de-vin dans le recrutement des magistrats. Cette décision a provoqué de nouvelles tensions entre le gouvernement burundais et les bailleurs.<sup>83</sup>

### 1. Menace sur la liberté de la presse

Quant aux médias, des responsables et des journalistes de la Radio publique africaine (RPA), un organe de presse proche de l'opposition, ont été convoqués maintes fois par le parquet, le rédacteur en chef de cette station ayant comparu à lui seul neuf fois entre juillet et novembre 2011.<sup>84</sup> Les directions de la radio Isanganiro et de la radio Bonesha FM+ ont également été convoquées plusieurs fois devant

<sup>74</sup> Les commandos des FNL impliqués dans les opérations de repréailles contre les partisans du pouvoir dans la province de Bujumbura rural n'agissent plus depuis le deuxième semestre de l'année 2011. Entretien de Crisis Group, responsables d'associations des droits de l'homme, Bujumbura, juin 2012.

<sup>75</sup> « L'Union européenne préoccupée par les exécutions extrajudiciaires », Radio sans frontières Bonesha FM, 27 novembre 2011.

<sup>76</sup> W. Nindorera, « Le CNDD-FDD au Burundi : le cheminement de la lutte armée au combat politique », Berghof Foundation, Berghof Transitions Series no. 10 (2012), p. 23.

<sup>77</sup> Le mouvement contre la vie chère initié par des syndicats et des associations de la société civile en mars 2012 a provoqué des déclarations virulentes de hauts responsables. Ses meneurs étaient comparés aux anciennes milices tutsi durant les années de guerre civile et accusés de vouloir reprendre le pouvoir perdu par les urnes par de telles manœuvres. Entretien de Crisis Group, dirigeants de la société civile, Bujumbura, mai 2012.

<sup>78</sup> Le gouvernement a dénoncé l'existence d'une « certaine presse partisane et idéologique avec comme ligne éditoriale : faire passer des idées politiques des partis surtout d'opposition ou de les diffuser amplement afin de rallier à sa cause une grande partie de la population », et noté que les animateurs de la société civile « ne sont pas beaucoup à utiliser les fonds qu'ils obtiennent de leurs partenaires dans des programmes visant à atténuer

la situation de la population d'une localité. Par contre, ils aiment dépenser leurs fonds dans des conférences, des séminaires et des voyages à l'étranger ». « Déclaration du gouvernement sur la sécurité au Burundi au 31 octobre 2011 », novembre 2011, op. cit., p. 33 et 36.

<sup>79</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Olucome, Bujumbura, février 2012.

<sup>80</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Aprodh, Bujumbura, juin 2012.

<sup>81</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Aprodh, Bujumbura, février 2012.

<sup>82</sup> Le jugement rendu condamne également le président de la Parcem et son organisation à diverses amendes et des dommages et intérêts d'un montant d'environ 7 000 dollars au ministre de la Justice. Le prévenu a cependant 30 jours pour faire appel de la décision auprès de la Cour suprême à défaut de quoi celle-ci devient exécutoire. « Burundi : cinq ans de prison pour «fausses déclarations» », AFP, 24 juillet 2012.

<sup>83</sup> Faustin Ndikumana avait déjà passé deux semaines en prison en février 2012 à la suite de ses déclarations mais il avait été par la suite relâché à la faveur de diverses pressions. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°185, *Burundi : la crise de corruption*, 21 mars 2012. « Les missions européennes se mobilisent pour PARCEM », *Iwacu*, 4 août 2012.

<sup>84</sup> Entretien de Crisis Group, rédacteur en chef de la RPA, Bujumbura, juin 2012.

la justice, de même que d'autres médias.<sup>85</sup> Déjà auparavant, le directeur de l'agence en ligne Net Press, Jean-Claude Kavumbagu, avait passé dix mois en prison, avant d'être libéré en mai 2011, pour avoir contesté la capacité des forces de sécurité burundaises à prévenir une attaque terroriste.<sup>86</sup>

Depuis peu les journalistes répondent aussi à des convocations du parquet dans le cadre d'affaires d'assassinats ou de massacres sur lesquels ils enquêtent à titre professionnel. C'est ce qui a valu à Hassan Ruvakuki, un journaliste de radio Bonesha FM+ et correspondant de Radio France internationale en langue swahili, une condamnation à perpétuité en juin 2012 au bout de sept mois de détention pour « complicité d'actes de terrorisme » (il s'était rendu en Tanzanie dans un camp d'entraînement des FRD pour réaliser des entretiens).<sup>87</sup> Ce verdict, unanimement condamné par les organisations locales et internationales de presse et de droits de l'homme, illustre la volonté du pouvoir de mettre au silence les journalistes.<sup>88</sup> Si la dérive actuelle se poursuit, cela relèguerait le Burundi au rang des pays considérés comme des prédateurs de la presse.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Entretiens de Crisis Group, directeur de la radio Isanganiro, directeur de radio Bonesha, Bujumbura, février 2012.

<sup>86</sup> A la suite de l'attentat ayant tué 76 personnes dans la capitale ougandaise en 2010, un article intitulé « Le Burundi sera-t-il la prochaine cible des terroristes des Shebbab somaliens ? » avait été publié dans Net Press (les troupes burundaises et ougandaises constituait alors l'essentiel du contingent de la mission africaine en Somalie). Le 17 juillet 2010, Jean-Claude Kavumbagu, le directeur de Net Press, avait été arrêté et, le 13 avril 2011, le procureur a requis la prison à vie avant que le tribunal n'abandonne les différentes charges à son encontre. « Libération du journaliste Jean-Claude Kavumbagu ! », Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), 18 mai 2011.

<sup>87</sup> Son avocat a depuis lors fait appel de cette décision. « Burundi : Hassan Ruvakuki fait appel de sa condamnation à perpétuité », RFI, 19 juillet 2012. Son procès en appel s'est ouvert le 8 octobre puis a été reporté au 18 octobre. Cette dernière audience s'est également terminée sur le renvoi du procès au 25 octobre. « Burundi : le procès en appel du journaliste Hassan Ruvakuki ajourné et renvoyé fin octobre », RFI, 19 octobre 2012.

<sup>88</sup> « Burundi : les journalistes prêts à sa battre "jusqu'au bout" pour un confrère », RFI, 21 juin 2012 ; « RFI et RSF "en colère" après la condamnation d'un journaliste burundais », Reporters sans frontières, 21 juin 2012. Entretiens de Crisis Group, dirigeants de la société civile, Bujumbura, avril 2012.

<sup>89</sup> Entretien du responsable Afrique de Reporters sans frontières sur les radios locales, 22 juin 2012. Selon le classement de Reporters sans frontières sur la liberté de la presse, le Burundi a reculé de la 108<sup>ème</sup> à la 130<sup>ème</sup> place de 2010 à 2011. Voir aussi les témoignages de journalistes burundais menacés réalisés par l'Institut Panos, [www.dailymotion.com/Panos-Paris#video=xqebki](http://www.dailymotion.com/Panos-Paris#video=xqebki) et la rubrique Burundi du site du Comité pour la protection des journalistes, <http://cpj.org/2012/06/burundi-reporter-sentenced-to-life-imprisonment.php>.

Au-delà de la liberté d'association souvent malmenée,<sup>90</sup> le pouvoir tente de censurer plus particulièrement la couverture des violences politiques et des affaires de corruption. Ainsi depuis le mois d'avril 2012, l'Olucome est sous la menace de sanctions de la part du ministère de l'Intérieur pour n'avoir pas présenté de rapport d'activités concernant l'exercice de l'année écoulée, alors que cette organisation l'aurait transmis en bonne et due forme.<sup>91</sup> Au cours du mois de février 2012, le même ministère avait intimé l'ordre à l'Aprodh, sous peine de fermeture, de fournir les preuves d'un plan de liquidation des opposants politiques baptisé « Safisha », que cette organisation avait dénoncé quelques mois auparavant. A la suite du massacre de Gatumba, la ministre de l'Information, de la Communication, des Télécommunications et des Relations avec l'Assemblée nationale, a interdit aux médias de couvrir cette affaire sous peine de sanctions.<sup>92</sup> Le Conseil national de sécurité a lui-même multiplié les mises en garde à l'endroit de la presse et de la société civile.<sup>93</sup>

Le SNR joue un rôle discret mais crucial dans cet arsenal répressif. Il consiste parfois à intimider certains responsables de médias et de la société civile en leur adressant, le plus souvent par des personnes non identifiées, des menaces de mort ou en les faisant suivre.<sup>94</sup> Le cas le plus emblématique est celui de Bob Rugurika, rédacteur en chef de la RPA. Il aurait été menacé de mort par le SNR suite à la couverture de l'assassinat d'Ernest Manirumva. Il a ainsi par la suite adressé une lettre au président de la République pour lui demander sa protection.<sup>95</sup> Enfin, depuis peu, le SNR entretiendrait un site internet notamment voué à la contre-propagande, au dénigrement des chefs de l'ADC, de certains responsables de médias et de la société civile ou de certaines anciennes élites. Il combat également certaines opinions relayées par la presse locale sur des sujets d'actualité (les amendements constitutionnels annoncés par exemple) et des affaires judiciaires compromettant certains responsables des services de sécurité dans le but manifeste de les disculper.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> « Au Burundi, bras de fer entre le collectif de la société civile contre la vie chère et les autorités », RFI, 7 août 2012.

<sup>91</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Olucome, Bujumbura, juin 2012.

<sup>92</sup> « La censure imposée aux médias burundais », RFI, 26 avril 2011.

<sup>93</sup> « Les médias et la société civile dans l'œil du cyclone », *Iwacu*, 20 novembre 2011.

<sup>94</sup> Entretiens de Crisis Group, activistes des droits de l'homme et journalistes, Bujumbura, juin 2012.

<sup>95</sup> Entretien de Crisis Group, rédacteur en chef de la RPA, Bujumbura, juin 2012.

<sup>96</sup> « Dossier Manirumva : intrigues et liens qui ne trompent pas », [www.nyabusorongo.org](http://www.nyabusorongo.org).

## 2. Des projets de loi liberticides

Au-delà des mesures d'intimidation et des menaces diverses que subissent la presse, la société civile et les partis politiques, l'arbitraire de la loi pourrait s'ajouter. Deux projets de loi, dont l'examen est en cours ou à venir, sont très controversés. La nouvelle loi censée libéraliser davantage l'exercice de la liberté de la presse renforce le régime de sanctions à l'égard des médias et met en cause la protection des sources,<sup>97</sup> tandis que le second projet comporte de nouvelles restrictions à la tenue des manifestations et réunions publiques.

Ces dernières sont aujourd'hui règlementées par un décret datant de 1991, à la veille de la libéralisation de la vie politique ayant conduit notamment aux premières élections pluralistes depuis l'avènement de la République. Le nouveau projet de loi est essentiellement motivé par deux raisons : la volonté de se conformer aux dispositions de la Constitution relative aux libertés publiques et de soumettre l'exercice de cette liberté à diverses restrictions.<sup>98</sup> Ainsi, en dépit de la réaffirmation du principe de liberté de manifestation et de réunion, la loi investit l'autorité administrative de nouvelles prérogatives restrictives, notamment celle de « différer ou mettre fin à toute réunion, tout cortège, défilé, rassemblement sur la voie publique et dans les lieux publics »<sup>99</sup> sous couvert de l'ordre public. Elle confère aussi à l'autorité compétente le droit de déléguer un fonctionnaire pour participer à une réunion publique et surtout à ce dernier le pouvoir de la suspendre ou de la dissoudre pour les mêmes raisons.<sup>100</sup>

Dans un contexte où l'argument du maintien de l'ordre public est déjà souvent arbitrairement utilisé pour empêcher la tenue de réunions ou manifestations,<sup>101</sup> ces nouvelles dispositions légalisent les atteintes à l'exercice de ces libertés. Elles illustrent en outre la volonté de rétrécir les espaces de liberté. Le nouveau projet de réglementation constitue une régression par rapport à la loi en vigueur, qui a pourtant vu le jour 21 ans auparavant dans un contexte de régime militaire de parti unique.

<sup>97</sup> Entretien de Crisis Group, membre de Reporters sans frontières, Paris, 19 octobre 2012.

<sup>98</sup> L'exposé des motifs du projet de loi portant abrogation du décret N°100/187/91 du 24 décembre 1991 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques dispose notamment que « le présent projet de loi pose des restrictions à cette liberté ».

<sup>99</sup> Article 6 du projet de loi portant abrogation du décret N°100/187/91 du 24 décembre 1991 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques.

<sup>100</sup> Article 9 du projet de loi portant abrogation du décret N°100/187/91 du 24 décembre 1991 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques.

<sup>101</sup> « Au Burundi, bras de fer entre le collectif contre la vie chère et les autorités », RFI, 7 août 2012.

Le nouveau projet de loi sur la presse était censé être le fruit en grande partie de la volonté de réforme de la législation par les journalistes et des associations des médias.<sup>102</sup> Les pressions de la profession se sont d'abord traduites par l'organisation des états généraux des médias et de la communication en mars 2011, dont les recommandations en rapport avec la presse, et en particulier la dépenalisation de ses délits, devaient être inscrites dans le projet de loi.<sup>103</sup> Les associations de journalistes se sont d'abord plaintes de leur exclusion du processus d'élaboration de ce projet. Enfin le projet lui-même pêche par le caractère confus de plusieurs de ses dispositions. La notion de délit de presse n'est pas clairement définie et surtout sa dépenalisation n'est pas effectivement reconnue.<sup>104</sup>

D'autre part, l'arsenal répressif s'est amplifié : le chapitre du nouveau projet sur les pénalités et sanctions des délits de presse comporte vingt articles et les amendes à l'intention des organes de presse ont été largement revues à la hausse. Dans un contexte où la santé économique de la presse est fragile, voire précaire, pour de nombreux médias, l'application stricte de certaines des dispositions relatives au régime des amendes pourrait tout simplement conduire à leur fermeture.<sup>105</sup> Alors qu'il avait été soumis à l'analyse d'une commission de l'Assemblée nationale au cours de la deuxième session parlementaire de l'année (juin, juillet et août), le projet de loi a été finalement renvoyé à la session parlementaire de fin d'année en vue d'une meilleure prise en compte des critiques exprimées à son sujet et des éventuelles contributions extérieures, notamment en provenance de la presse et de la société civile.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> L'exposé des motifs du projet de loi dispose qu'en dépit des innovations de la loi sur la presse en vigueur, « plusieurs revendications demeurent et proviennent principalement du public, des journalistes, du régulateur et du gouvernement ». Il ajoute que « les mêmes professionnels des médias ont souhaité, à maintes reprises, lors des séminaires, ateliers et autres fora, organisés par leurs associations professionnelles, qu'à défaut de supprimer purement et simplement toutes les peines privatives de liberté, l'on puisse, à tout le moins, réprimer les délits de presse conformément au commun des mortels ».

<sup>103</sup> Dans son discours de clôture, le premier vice-président de la République avait annoncé qu'un projet de loi sur la dépenalisation des délits de presse serait soumis pour approbation au parlement et garanti l'application des recommandations de ces états généraux. Discours de S.E le Premier Vice-Président de la République à l'occasion de la clôture des Assises des Etats Généraux des Médias et de la Communication, 7 mars 2011, [www.presidence.bi/spip.php?article1234](http://www.presidence.bi/spip.php?article1234).

<sup>104</sup> Voir l'annexe C pour une analyse critique de ce projet de loi.

<sup>105</sup> A titre d'exemples, les informations qui portent atteinte à la présomption d'innocence, une disposition nouvelle du projet de loi (article 12) ou encore celles susceptibles de porter atteinte au crédit de l'Etat ou à l'économie nationale (article 14) sont passibles d'amendes de 2 000 à 5 500 dollars.

<sup>106</sup> Entretien de Crisis Group, député membre de la commission des affaires politiques, administratives, des relations extérieures

### III. BYE-BYE ARUSHA ?

Des élections de 2005 à celles de 2010, le CNDD-FDD a consolidé son contrôle sur l'administration et les institutions. Cette position désormais hégémonique vide de son sens le système de partage du pouvoir choisi à Arusha et confère au gouvernement une marge de manœuvre quasi totale qui donne lieu à une gestion partisane de l'Etat et du processus de justice transitionnelle ainsi qu'une instrumentalisation des services de sécurité.

#### A. DU SYSTEME CONSOCIATIF AU MONOPARTISME DE FAIT

Le conflit burundais a pris fin grâce à l'adoption d'un système politique de partage du pouvoir aux plans ethnique et politique dénommé « système consociatif ». <sup>107</sup> Lors des pourparlers de paix d'Arusha, dans le souci de rassurer la minorité tutsi, les acteurs politiques ont adopté diverses dispositions visant à garantir, en dépit d'une faible proportion démographique, <sup>108</sup> une surreprésentation dans les

---

et de la communauté est-africaine de l'Assemblée nationale, Bujumbura, août 2012.

<sup>107</sup> « Généralement, une approche consociative est basée sur l'abandon du principe majoritaire, sur base duquel une simple majorité politique suffit pour contrôler la prise de décision politique .... Les quatre éléments principaux constitutifs de cet abandon sont la grande coalition, la proportionnalité, l'autonomie segmentaire et le droit de veto. Premièrement, ... toutes les forces politiques et, par conséquent, tous les segments de la société, sont représentés dans une coalition de "gouvernement par consentement mutuel". Etroitement lié à cela, il y a un deuxième élément : la proportionnalité comme principe de représentation, notamment au niveau du parlement, mais également dans l'administration publique et dans l'allocation de budgets. ... Troisièmement, un régime consociatif accorde une certaine autonomie segmentaire, surtout en ce qui concerne la gestion de certains domaines qui sont étroitement liés à l'identité même des segments et qui ne concernent que les membres d'un même segment (comme, par exemple, l'utilisation de la langue dans l'éducation). Quatrièmement, pour certaines matières de haute importance, un droit de veto élimine le risque qu'un segment minoritaire soit marginalisé par la majorité et, de facto, exclu de participation au processus de prise de décision. ... Finalement il y a lieu de signaler un élément qui est nécessairement présent au niveau de chaque pilier. Il s'agit de la coopération entre élites segmentaires. Au-delà des arrangements institutionnels et des procédures, le comportement coopératif des leaders de chaque segment est d'une importance essentielle ». Stef Vandeginste, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre », Anvers, mars 2008. Voir également le rapport Afrique de Crisis Group N°25, *Burundi : ni guerre ni paix. Une évaluation du processus de paix après la signature de l'accord de paix du 28 août 2000*, 1<sup>er</sup> décembre 2000.

<sup>108</sup> Le dernier recensement général de la population mentionnant l'appartenance ethnique date de la colonisation. Il établis-

institutions politiques et sécuritaires. Ainsi les Tutsi ont droit à 40 pour cent des postes au gouvernement, à l'Assemblée nationale et dans l'administration publique et à 50 pour cent des postes au Sénat et dans les forces de défense et de sécurité. <sup>109</sup> D'autres mécanismes visent à empêcher que le pouvoir soit totalement monopolisé par une seule formation politique même en cas de victoire de cette dernière. Ils imposent notamment des seuils élevés de voix pour l'adoption des lois afin de favoriser la recherche de compromis et perpétuer un esprit de dialogue. <sup>110</sup> Certaines dispositions en rapport avec la répartition des sièges favorisent également les petits partis. <sup>111</sup>

L'accord d'Arusha et l'accord de partage du pouvoir signé en 2003 en Afrique du Sud ont consacré les principes consociatifs qui ont ensuite été repris dans la Constitution. Certaines de ces dispositions, notamment le vote à la majorité des deux tiers pour l'adoption des lois, ont constitué un certain temps une source de blocage du fonctionnement des institutions au cours de la première législature du CNDD-FDD. <sup>112</sup> Toutefois, le système consociatif a contribué à réduire considérablement la dimension ethnique du conflit burundais et permis d'atténuer l'hégémonie du CNDD-FDD dans les institutions au cours de son premier mandat.

Le retrait du processus électoral des principaux partis de l'opposition a abouti à leur non-représentation au parlement et a rendu de facto caduques le système consociatif et ses mécanismes d'équilibre politico-institutionnel. En passant de 59 députés sur 100 en 2005 à 81 sur 106 en 2010 et en détenant 32 des 41 sièges de sénateurs, le parti présidentiel dépasse largement la majorité requise pour

---

sait la représentation démographique de l'ethnie tutsi à 14 pour cent.

<sup>109</sup> Articles 129, 143, 164, 180 et 257 de la Constitution.

<sup>110</sup> L'article 175 de la Constitution précise les seuils de vote : « L'assemblée nationale ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents. Les lois sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés. Les lois organiques sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés, sans que cette majorité puisse être inférieure à la majorité absolue des membres composant l'assemblée nationale. La majorité des deux tiers est également requise pour le vote des résolutions, des décisions et des recommandations importantes ».

<sup>111</sup> L'article 137 du code électoral énonce ce qui suit : « Il est procédé à la répartition des sièges suivant la méthode des plus forts restes décrite ci-après : 1. On calcule le quotient électoral en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. 2. On divise ensuite le nombre de suffrages obtenus par chaque liste par le quotient électoral et on attribue à chaque liste autant de sièges qu'il a atteint de fois le quotient. 3. Le ou les sièges non pourvus sont enfin attribués aux listes en compétition dans l'ordre successif des plus forts restes ».

<sup>112</sup> Rapport de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

l'adoption des lois. Et ce d'autant plus que les deux autres formations politiques, l'Union pour le progrès national (Uprona) et le Frodebu-Nyakuri, comptant dix-sept députés et trois sénateurs pour la première et cinq députés pour la deuxième, sont tous deux membres du gouvernement et ne peuvent donc se revendiquer de l'opposition.<sup>113</sup>

Si l'Uprona ne s'est pas toujours cantonnée dans un rôle complaisant à l'égard du CNDD-FDD, allant même jusqu'à voter contre certains projets de lois présentés par l'exécutif dans quelques rares situations, le Frodebu-Nyakuri, s'est toujours comporté en allié docile du parti présidentiel. La large victoire du parti au pouvoir aux communales a également conforté sa mainmise sur l'administration locale. Non seulement son score lui a permis d'augmenter sa représentation au niveau des conseils communaux mais le retrait des partis de l'ADC de ces organes s'est fait essentiellement au profit du CNDD-FDD.<sup>114</sup>

Outre sa surreprésentation aux niveaux national et local, le parti au pouvoir a affaibli l'opposition grâce à la « nyakurisation ». Cette terminologie empruntée au Frodebu-Nyakuri (ou « véritable » en français), le premier parti d'envergure secoué par une fracture interne depuis l'arrivée du CNDD-FDD aux affaires en 2005, désigne la manipulation de certains politiciens par le pouvoir afin de provoquer des dissensions au sein du parti. Le Frodebu-Nyakuri résulte en effet d'une scission du Frodebu, encouragée par le pouvoir, visant à affaiblir un de ses principaux adversaires politiques.

Le parti présidentiel est également parvenu à créer d'autres ailes dissidentes dans d'autres formations de l'opposition : l'UPD, aujourd'hui coupée en deux à la suite des querelles internes suscitées par l'exécutif, et les FNL, dont la direction a été attribuée à des éléments proches du CNDD-FDD. De plus, la contestation par le camp Rwasa de la déclaration de guerre lancée début septembre 2012 par un chef militaire des FNL et la récusation de ce dernier par le groupe pourraient traduire une nouvelle dissension interne, éventuellement orchestrée par le pouvoir.<sup>115</sup> Cependant, il n'y a pas lieu d'exclure une opération de manipulation menée par le chef historique de cette formation, qui en serait ainsi le véritable instigateur en dépit des dénégations de son propre camp.

Les tentatives de contrôle par l'exécutif du fonctionnement et de la direction des principaux partis politiques se

sont illustrées également par les luttes intestines qui fragilisent l'Uprona. Régulièrement secouée par des tensions internes depuis l'avènement aux affaires du CNDD-FDD, opposant principalement les tenants d'un rapprochement avec le pouvoir et les partisans de l'opposition, la principale formation politique tutsi a vu le débat entre ces différents courants prendre une tournure conflictuelle depuis 2010 et son unité menacée en grande partie du fait de l'immixtion de l'exécutif et notamment du premier vice-président de la République dans les affaires de ce parti.<sup>116</sup>

Depuis le nouveau mandat du CNDD-FDD, l'exécutif n'a été contrarié que trois fois au parlement : lors de la désignation de l'ombudsman, de la nomination de hauts magistrats<sup>117</sup> et de la proposition d'une nouvelle équipe devant composer la CENI.<sup>118</sup> En raison de l'absence d'opposition parlementaire, la route vers la révision constitutionnelle est libre.

Lors de son discours à la nation le 31 décembre 2011, le président de la République a annoncé des consultations

---

<sup>116</sup> Cette immixtion a notamment abouti à l'emprisonnement abusif et au harcèlement de plusieurs membres du courant de réhabilitation de l'Uprona. Elle a également conduit à l'organisation le 16 septembre 2012, dans des conditions pour le moins controversées, d'un congrès de ce parti pour le renouvellement de sa direction. Boycotté par un bon nombre de cadres du comité central, ce congrès s'est tenu dans une grande confusion, le ministère de l'Intérieur en ayant avalisé la tenue alors que la chambre administrative de la Cour suprême, saisie par l'aile contestatrice de la direction de l'Uprona, venait d'invalider la décision de suspension de plusieurs membres du bureau exécutif de l'Uprona, les différents congrès communaux et provinciaux tenus auparavant, rendant ainsi de facto illégaux les actes du congrès national. Le ministre de l'Intérieur a dans un premier temps affirmé suspendre la reconnaissance de la nouvelle direction du parti à l'issue définitive du recours introduit par l'ancienne direction. Il l'a par la suite reconnue sur base d'une ordonnance de sursis à exécution des arrêts prise par la présidente de la Cour suprême. Entretien de Crisis Group, membres de l'Uprona, Bujumbura, octobre 2012.

<sup>117</sup> La désignation de l'ombudsman fin 2010 a posé problème pour les députés de l'Uprona en raison de l'appartenance du candidat du parti au pouvoir aux organes dirigeants du CNDD-FDD. Les Upronistes se sont donc abstenus de voter en faveur de Mohamed Rukara et, même si le vote requiert les trois quarts des voix des députés, sa candidature a été approuvée grâce aux voix des seuls députés du CNDD-FDD. Les candidatures présentées au Sénat début 2011 par le président de la République pour des postes dans la haute magistrature ont été, pour la plupart, rejetées par les sénateurs du CNDD-FDD. Ce refus a été motivé officiellement par le respect des équilibres régionaux mais il aurait plutôt été le fait de pressions extérieures de hauts responsables inquiets de la possible accession à de hautes fonctions dans la magistrature de certains candidats réputés pour leur engagement dans la lutte contre l'impunité. Entretien de Crisis Group, magistrats, Bujumbura, mars 2012.

<sup>118</sup> Voir également la section IV.B.

---

<sup>113</sup> L'article 173 de la Constitution énonce qu'« un parti politique disposant de membre au gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition ».

<sup>114</sup> A l'issue des élections communales de 2010, le CNDD-FDD comptait 64,07 pour cent des conseillers communaux, contre 57,3 pour cent en 2005.

<sup>115</sup> « Confusion au Burundi après l'annonce de la reprise des hostilités par les FNL », op. cit.



pour la révision de la Constitution après la mise en place de la Commission vérité et réconciliation. Ce projet avait déjà été plusieurs fois évoqué par différents responsables du parti présidentiel au lendemain des élections de 2010.<sup>119</sup> Certains des enjeux de cet amendement constitutionnel, dont les contours sont pour l'instant peu connus, ont déjà été décrits dans un précédent rapport de Crisis Group.<sup>120</sup> Il s'agit notamment des dispositions relatives aux quotas ethniques qu'il serait pour le moins risqué de remettre en question dans une société burundaise encore en butte à des relents d'ethnicisme<sup>121</sup> et des peurs héritées des convulsions du passé.<sup>122</sup> En dépit du débat interne qu'elle a suscité au sein de sphères d'influence du CNDD-FDD, la modification des quotas ethniques ne ferait plus partie des réformes envisagées.<sup>123</sup>

Plusieurs organisations de la société civile et des formations politiques voient dans ce projet de révision constitutionnelle la volonté de l'exécutif d'amender des dispositions de la loi fondamentale contraignantes dans la perspective d'un nouveau mandat du président en fonction.<sup>124</sup> Celles-ci partent du postulat que la Constitution actuelle ne permet pas à Pierre Nkurunziza de solliciter un nouveau mandat.

Néanmoins, ce postulat est incertain car les dispositions pertinentes de la Constitution sont sujettes à interprétation.<sup>125</sup> En effet, le code électoral et l'accord d'Arusha –

pour autant que ce dernier puisse servir de référence en droit burundais – ne permettent pas de dégager une réponse tranchée.<sup>126</sup> De toute évidence, l'interprétation de la Constitution sur la question nécessitera le recours à l'arbitrage de la Cour constitutionnelle.<sup>127</sup> C'est la voie recommandée par le chef de l'Etat lui-même lorsqu'il a été amené à se prononcer sur sa candidature à la magistrature suprême lors des élections de 2015.<sup>128</sup>

## B. UNE COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION TAILLEE SUR MESURE ?

La mise en place de mécanismes de justice transitionnelle a été décidée lors des négociations d'Arusha. L'accord de paix prévoit la création d'une « Commission nationale pour la vérité et la réconciliation » (CNVR) chargée d'enquêter sur les actes de violence graves commis depuis l'indépendance en 1962 jusqu'à la date de signature de l'accord, le 28 août 2000. Il propose également la création d'une Commission d'enquête judiciaire internationale (CEJI) ainsi qu'un Tribunal pénal international dont la mission serait de « juger et punir les coupables, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ».<sup>129</sup>

Depuis plus de dix ans, la promesse de mettre en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle n'a pas été tenue, en raison surtout du manque de volonté des acteurs politiques burundais.<sup>130</sup> Les négociations entre le nouveau

<sup>119</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Les articles de plusieurs sites internet proches du pouvoir (nyabuserongo.org ou abarundi.bi) sont depuis quelques mois teintés d'ethnicisme. Cette résurgence du discours ethnique se remarque également au niveau des propos de plusieurs responsables, tels que le porte-parole du gouvernement qui n'a pas hésité à comparer les organisations de la société civile engagées dans la lutte contre la vie chère aux organisateurs de villes mortes durant la guerre civile et donc implicitement aux milices tutsi.

<sup>122</sup> Le recensement ethnique opéré au cours du premier semestre 2012 par le Sénat dans l'administration publique a entraîné des protestations de la part de certains syndicats qui ont dénoncé la menace de nouvelles tensions ethniques. A la même période, le président de l'Uprona accusait le nouveau président de la Commission nationale terre et autres biens (CNTB) de gérer les litiges fonciers entre rapatriés et résidents au détriment des Tutsi, au risque de provoquer des conflits violents.

<sup>123</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, avril 2012.

<sup>124</sup> « Burundi : polémique après l'annonce de consultations pour réviser la constitution », RFI, 4 janvier 2012.

<sup>125</sup> L'article 96 de la Constitution énonce que « le président de la république est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans non renouvelable ». L'article 302 dispose ce qui suit : « A titre exceptionnel, le premier président de la république de la période post-transition est élu par l'assemblée nationale et le sénat réunis en congrès à la majorité des deux tiers ». Sachant que le président Nkurunziza a été élu lors de

son premier mandat dans ces circonstances, les uns font valoir qu'il est aujourd'hui en train d'exercer son deuxième mandat et qu'il n'a donc pas le droit de se représenter, tandis que les autres estiment qu'au titre de l'article 96, son premier exercice à la tête du pouvoir n'entre pas en compte parce qu'il n'a pas été élu au suffrage universel.

<sup>126</sup> Stef Vandeginste, « L'éligibilité de l'actuel président de la République aux élections présidentielles de 2015 : une analyse juridique », Institute of Development Policy, université d'Anvers, février 2012, p. 10-14.

<sup>127</sup> Selon l'article 226 de la Constitution, les sept membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président de la République après approbation par le Sénat.

<sup>128</sup> « Le président du Burundi Pierre Nkurunziza invite Albert II à Bujumbura », 16 mars 2003, <http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/2012/03/16/le-president-du-burundi-pierre-nkurunziza-invite-albert-ii-a-bujumbura>.

<sup>129</sup> « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000 », Protocole I : Nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion et solutions, p. 19.

<sup>130</sup> Sur ce point, il convient de distinguer l'aspect institutionnel de la justice transitionnelle (incarné par la Commission vérité et réconciliation) et l'aspect informel qui recouvre toutes les initiatives de réconciliation et de mémoire menées depuis plus de dix ans par les associations. Entretiens de Crisis Group, représentants de la société civile, février 2012. « Justices transition-

pouvoir et les Nations unies à ce sujet (2006-2007) ont échoué en raison de divergences profondes. Les deux parties se sont uniquement accordées sur la tenue de consultations populaires en vue de leur mise en place. En dépit du retard dans leur organisation,<sup>131</sup> celles-ci ont eu lieu en 2009 et 2010 et le rapport de ces travaux a été remis au chef de l'Etat le 7 décembre 2010.<sup>132</sup> Ce dossier qui semblait enlisé<sup>133</sup> a connu une accélération aussi subite que suspecte depuis la réélection du président Nkurunziza. Dès son investiture, il a fait de la création de la Commission vérité et réconciliation (CVR) une de ses priorités.<sup>134</sup>

Au cours du mois de mai 2011, une délégation gouvernementale a informé le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme à Genève de la création prochaine d'un comité technique pour l'installation de la CVR annoncée pour le début 2012. Alors que la justice transitionnelle au Burundi était conçue comme une coopération entre le gouvernement, la société civile et les Nations unies, en accélérant le dossier, le pouvoir veut capter le processus et imposer sa vision qui privilégie le pardon sur la justice.<sup>135</sup> Or cette démarche, qui s'éloigne des consultations

---

nelles, mise en perspective des concepts dans le contexte burundais », RCN Justice & Démocratie, Bruxelles, juin 2012.

<sup>131</sup> Cinquième rapport du secrétaire général du bureau intégré des Nations Unies au Burundi, S/2009/270, 22 novembre 2009, p. 10.

<sup>132</sup> Rapport du secrétaire général sur le bureau des Nations unies, 30 novembre 2011, op. cit., p. 10. Les populations consultées ont notamment recommandé que la Commission vérité et réconciliation soit composée de Burundais et d'étrangers choisis pour leurs qualités personnelles morales et professionnelles, que son président provienne de la société civile, des confessions religieuses, des professions libérales et du gouvernement, et que les membres du comité de sélection proviennent de la société civile, des confessions religieuses, des Nations unies et du gouvernement. Elles ont en outre suggéré que les noms des auteurs présumés de crimes et les auditions soient rendus publics. S'agissant des poursuites judiciaires, elles se sont prononcées entre autres en faveur d'un tribunal spécial composé de juristes burundais et étrangers dont le mandat serait d'enquêter et de faire la lumière sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide, de juger leurs auteurs et commanditaires présumés et d'exécuter ces jugements. « Les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition », rapport, Bujumbura, 20 avril 2010, p. 65.

<sup>133</sup> Voir en annexe B la chronologie du processus de justice transitionnelle de 2000 à 2011. Lire également « Négociations de paix au Burundi, une justice encombrante mais incontournable », Centre for Humanitarian Dialogue, mai 2008 et « Le processus de justice de transition au Burundi, défis et perspectives », International Center for Transitional Justice, 18 avril 2011.

<sup>134</sup> « Discours de S.E Pierre Nkurunziza à l'occasion de la cérémonie de son investiture en tant que président élu de la république du Burundi », 26 août 2010, [www.presidence.bi/spip.php?article694](http://www.presidence.bi/spip.php?article694).

<sup>135</sup> Le CNDD-FDD a exposé sa vision de la justice transitionnelle en 2007. « Mémoire du parti CNDD-FDD sur la

populaires, se révèle problématique. La crédibilité de cette initiative gouvernementale est déjà gravement compromise aux yeux des parties intéressées car la justice transitionnelle est censée être un outil de pacification d'une société et non de consolidation d'un régime autoritaire.

## 1. Tentative de captation du processus par le pouvoir

La composition du comité technique, essentiellement politique et proche du pouvoir, a soulevé une vague de protestations. Ces inquiétudes se sont amplifiées à la suite de la démission d'un de ses membres, un historien proche de l'opposition. Le contenu du rapport et surtout l'avant-projet de loi sur la CVR présentés par le comité en octobre 2011 contredisent diverses recommandations importantes issues des consultations populaires et posent problème : une composition nationale et non mixte de la Commission, les internationaux étant invités à siéger dans un conseil consultatif composé de cinq membres ; la nomination des commissaires sans comité de sélection des candidatures ; des critères de sélection vagues ;<sup>136</sup> des pouvoirs d'investigation et de sanction faibles mais avec la possibilité de revenir sur certaines affaires déjà jugées ; et l'instauration d'une procédure de pardon dont les conditions et les conséquences judiciaires ne sont pas précisées. Par ailleurs, l'articulation entre la Commission et le Tribunal n'est pas claire, rien ne garantissant la mise sur pied du volet judiciaire à l'issue des travaux de la CVR.<sup>137</sup>

De plus, des divergences profondes persistent entre le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et le gouvernement burundais.<sup>138</sup> Ce dernier exige que les poursuites devant le Tribunal soient conditionnées par les conclusions de la CVR tandis que l'institution internationale plaide pour que la chambre spéciale agisse en toute

---

commission vérité et réconciliation et le tribunal spécial pour le Burundi », Bujumbura, 5 mai 2007.

<sup>136</sup> L'article 12 de l'avant-projet de loi portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation dispose que celle-ci est composée de onze membres de nationalité burundaise. L'article suivant précise les qualités requises (probité, intégrité, compétences techniques et capacité à dépasser les clivages) pour les commissaires et l'article 15 prévoit notamment que ces derniers sont nommés par le président de la République après approbation par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces diverses dispositions dans la configuration actuelle du parlement ouvrent la voie à des manipulations dans la composition de la Commission, d'autant que les membres de partis politiques n'en sont pas explicitement exclus.

<sup>137</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de la société civile, Bujumbura, février 2012, diplomates, Bujumbura, avril 2012.

<sup>138</sup> Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, août 2012.

indépendance de la Commission et du gouvernement.<sup>139</sup> De plus, le parti au pouvoir privilégie le pardon et semble exclure la possibilité de poursuites contre des personnes ayant reconnu leurs crimes, quels qu'ils soient.<sup>140</sup> À l'inverse, les Nations unies ont suggéré que la Commission n'ait le droit ni d'accorder ni de recommander l'amnistie ou le pardon pour les auteurs présumés de crimes graves. Concernant la composition de la CVR, les Nations unies ont recommandé que les membres en provenance de la sphère politique soient réduits au minimum et qu'il y ait une participation internationale dans le comité de sélection des candidatures.

Les conclusions du comité technique ont fait l'objet de critiques des Nations unies et de plusieurs organisations locales et internationales des droits de l'homme.<sup>141</sup> Si le gouvernement s'est dit réceptif à certaines de ces observations, la campagne de consultation sur le projet de loi de la CVR qu'il a initiée en mars 2012 au sein des institutions et auprès de certains acteurs clés de la société (les groupes religieux et les organisations des droits de l'homme les plus connues) n'a pas rassuré, bien au contraire. Compte tenu de son caractère expéditif et du faible temps accordé aux débats, diverses organisations se sont plaintes de n'avoir pas pu faire entendre pleinement leur voix.<sup>142</sup> Non seulement l'information a pris le pas sur la consultation mais le contenu des messages de cette campagne est aussi demeuré flou. La société civile dénonce ainsi un processus de consultation biaisé et opaque, de même que la volonté du gouvernement d'éluder les conclusions des consultations populaires de 2010.<sup>143</sup>

## 2. Soupçons de manipulation politique

Au-delà des questionnements sur la méthode du gouvernement, plusieurs partis politiques, la société civile dans son ensemble et les milieux diplomatiques redoutent que

la Commission vérité et réconciliation soit contrôlée, voire instrumentalisée par le pouvoir. Certains y voient également le risque de sa manipulation à des fins de règlements de compte ou de disqualification de personnalités politiques dans la perspective des prochaines élections, d'autant que, selon le calendrier proposé des travaux de la CVR, il pourrait y avoir collision entre la publication de son rapport et la période des élections.<sup>144</sup> Certains partis politiques s'interrogent également sur l'opportunité de cette commission dans un contexte de monopartisme de fait et de répression de l'opposition. Le manque de consensus politique autour de la CVR est patent puisque même l'Uprona, qui fait partie du gouvernement, émet des critiques.<sup>145</sup>

Toutes ces inquiétudes font peser davantage de risques sur le processus de la justice transitionnelle et alimentent les craintes de réouverture des plaies du passé et de résurgence de tensions ethniques. Le discours du président à l'occasion du deuxième anniversaire de sa réélection a amplifié ces préoccupations. Il a davantage évoqué les consultations menées par les membres du gouvernement comme base de l'élaboration du prochain texte de loi sur la Commission, a semblé suggérer des restrictions dans le champ d'investigation de celle-ci et a totalement omis de mentionner le Tribunal spécial.<sup>146</sup>

La suspicion suscitée par l'accélération du dossier de la justice transitionnelle ne peut qu'être renforcée par l'invalidation, en toute discrétion en juillet 2011, de la condamnation à mort du président Nkurunziza. Ce dernier avait été condamné par contumace pour des crimes de guerre par l'ancien régime en 1998 et l'invalidation de ce jugement n'a été connue qu'en mai 2012.<sup>147</sup> Tous les chefs de parties en conflit durant la guerre civile bénéficient jusqu'à présent de l'immunité provisoire accordée afin de faciliter la mise en œuvre des accords de paix, mais selon le code électoral, cette immunité doit prendre fin avec les conclu-

<sup>139</sup> Lettre du 19 mai 2006 du Secrétaire général adjoint des Nations unies aux Affaires juridiques et conseiller juridique, Nicholas Michel, au gouvernement burundais.

<sup>140</sup> « Mémoire du parti CNDD-FDD », op. cit.

<sup>141</sup> « Burundi : un moment essentiel pour la justice », déclaration publique, Amnesty International, 19 décembre 2011 ; « Lettre du 19 décembre 2011 du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies au ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale ».

<sup>142</sup> Cependant, ce n'est pas la première fois que la population burundaise est consultée sur ce sujet. Les résultats des consultations populaires organisées conjointement avec les Nations unies avaient déjà fait l'objet d'une campagne d'information et le président Nkurunziza avait lancé une campagne nationale d'information sur la justice transitionnelle durant les mois de juillet et août 2011. Entretien de Crisis Group, responsables de la société civile, Bujumbura, février et avril 2012.

<sup>143</sup> Entretien de Crisis Group, responsables de la société civile, Bujumbura, février et avril 2012.

<sup>144</sup> L'article 4 de l'avant-projet de loi sur la Commission dispose que « la durée du mandat de la commission est de deux ans à compter de la nomination des commissaires ». Il ajoute que « ce mandat peut être prorogé une seule fois pour une période de six mois sur demande de la commission ». En clair, si les commissaires venaient à être nommés en fin d'année 2012 ou au plus tard début 2013, la Commission devrait avoir rendu son travail fin 2014 ou début 2015, soit à la veille des élections générales prévues de mai à août 2015.

<sup>145</sup> Voir la section intitulée « Nous refusons le pardon pour les crimes impardonnables » consacrée au point de vue du président de l'Uprona dans « Mécanismes de justice transitionnelle : à pas de tortue », *Iwacu*, 23 mai 2012. Entretien de Crisis Group, représentant de l'Uprona, Bujumbura, février 2012.

<sup>146</sup> « Discours de Pierre Nkurunziza, président de la République, à l'occasion du deuxième anniversaire de son accession à la magistrature suprême », op. cit.

<sup>147</sup> « Burundi : l'acquiescement en catimini du président Nkurunziza suscite la polémique », RFI, 25 mai 2012.

sions des mécanismes de justice transitionnelle.<sup>148</sup> Si le président de la République reste quand même à la merci de la CVR, cette décision pourrait a priori le mettre plus facilement à l'abri de ses investigations.

### C. LA VIOLENCE D'ÉTAT A L'OMBRE DE LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE

Compte tenu de la militarisation du pouvoir au Burundi pendant trois décennies,<sup>149</sup> la réforme des forces de défense et de sécurité a occupé une place centrale dans les négociations de paix d'Arusha et les accords de cessez-le-feu qui ont suivi. Cette préoccupation s'est matérialisée par la constitutionnalisation de la transformation de ces corps.<sup>150</sup>

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) s'est imposée comme l'un des principaux chantiers institutionnels issus du processus de paix. Depuis quelques années, d'importants programmes sont financés par plusieurs partenaires (notamment les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et, jusqu'à récemment, la mission onusienne).<sup>151</sup> Ils portent entre autres sur la professionnalisation et le renforcement des capacités des institutions de sécurité et se sont notamment traduits par une révision du cadre légal de ces institutions, des programmes de formation, un début de dialogue avec la société civile et de supervision parlementaire.<sup>152</sup> Il faut également saluer une plus grande ouverture

de certains de ces corps aux enquêtes d'opinion<sup>153</sup> et au regard du public sur leur fonctionnement, comme le montrent les journées portes ouvertes organisées par la Force de défense nationale (FDN) en septembre 2012.<sup>154</sup> Dans le cadre de cette réforme, une réflexion est aujourd'hui menée sur une nouvelle conceptualisation du rôle et du développement de l'armée et de la police.<sup>155</sup>

Des progrès sont avérés en matière de sécurisation du processus électoral et de gestion des foules, autant de progrès qui ont amélioré la perception des forces de sécurité par le grand public.<sup>156</sup> Cependant, les résultats ont été beaucoup plus mitigés concernant des problématiques sensibles telles que la corruption et la dépolitisation des institutions de sécurité et de la magistrature.

Bien que l'indépendance de la justice soit un principe constitutionnel,<sup>157</sup> de nombreux procès politiques semblent traduire l'emprise de l'exécutif sur la magistrature.<sup>158</sup> Dans l'affaire de l'assassinat du vice-président de l'Olucome, Ernest Manirumva, des ONG de droits de l'homme locales et internationales ont accusé le parquet d'avoir délibérément évité d'enquêter sur des hauts responsables des services de sécurité en dépit de témoignages concordants.<sup>159</sup> En août 2011, François Nyamoya, avocat et porte-parole du MSD, a été arrêté pour subornation de témoins dans l'affaire de l'assassinat du représentant de l'Organisation mondiale de la santé au Burundi en 2001, alors que les

<sup>148</sup> L'article 8 de ce code stipule notamment qu'« en attendant les conclusions du Tribunal Spécial pour le Burundi sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et de la Commission Nationale sur la vérité et la réconciliation, les personnes ayant bénéficié de l'immunité provisoire continuent à jouir de leurs droits civils et politiques nonobstant les condamnations éventuelles prononcées. Tout élu dont les responsabilités dans les crimes dont [il est] question auront été établies par le Tribunal ou la Commission perd automatiquement son mandat et est remplacé ».

<sup>149</sup> Au Burundi, l'armée a été pendant plusieurs décennies le centre névralgique du pouvoir. Les trois premiers chefs de l'Etat depuis l'avènement de la république en 1966 provenaient de ses rangs, étaient tous arrivés au pouvoir suite à un coup d'Etat et l'armée exerçait, de ce fait, une influence importante dans les décisions de l'exécutif. En 1993, quand l'armée a senti ses intérêts en danger après la victoire de l'opposition aux élections, elle n'a pas hésité à orchestrer un putsch sanglant.

<sup>150</sup> La Constitution burundaise comporte 22 dispositions sur les corps de défense et de sécurité (articles 240-261). A titre comparatif, la loi fondamentale de la RDC en contient onze (articles 182-192) et la Constitution rwandaise sept (articles 169-175).

<sup>151</sup> Sur l'engagement des bailleurs dans la réforme du secteur de la sécurité, lire Sylvie More, « Les bailleurs européens et l'approche participative dans le secteur de la sécurité et la justice au Burundi », Clingendael Institute, La Haye, août 2010.

<sup>152</sup> Pour une vision synthétique de la réforme de la police, de l'armée et de la justice, lire *Security Sector Reform Monitor*, no. 1, novembre 2009 et no. 4, octobre 2010.

<sup>153</sup> « Etude en besoins de sécurité au Burundi », Centre d'alerte et de prévention des conflits (CENAP) et CREDESS-Bdi, mars 2012.

<sup>154</sup> « FDN : clôture des journées portes ouvertes, visite d'un camp militaire par la population », *Iwacu*, 24 septembre 2012.

<sup>155</sup> Il s'agit notamment de la mise en œuvre du concept de police de proximité et de la revue de la défense nationale. Voir à ce sujet notamment « La police de proximité au Burundi : document de concept », ministère de la Sécurité publique, Bujumbura, octobre 2011 ; « Revue de la défense : atelier de validation de la matrice des responsabilités », ministère de la Défense nationale et des anciens combattants, 2 décembre 2011.

<sup>156</sup> « Etude en besoins de sécurité au Burundi », op. cit. Cette étude, qui repose sur une enquête d'opinion, tend à démontrer que l'armée a considérablement amélioré son image auprès des Burundais. En revanche, la perception de la police est beaucoup plus contrastée, notamment en milieu urbain.

<sup>157</sup> L'article 209 de la Constitution consacre l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire aux pouvoirs législatif et exécutif.

<sup>158</sup> « Déclaration locale de l'UE sur l'indépendance de la justice », Bujumbura, 13 février 2012.

<sup>159</sup> « Burundi : la justice n'a pas été rendue à l'issue du procès sur le meurtre d'un militant malgré de nombreuses pistes, l'enquête n'a pas été à la hauteur », déclaration de vingt ONG de droits de l'homme locales et internationales, burundi.news.free.fr, rubrique actualités du 24 mai 2012. « Assassinat d'Ernest Manirumva : le FORSC constate que la justice traîne les pieds », *Iwacu*, 10 août 2012.

faits reprochés étaient prescrits.<sup>160</sup> La tuerie de Gatumba a aussi donné lieu à un procès où de nombreux vices de procédure et irrégularités ont été dénoncés par des organisations locales et internationales des droits de l'homme et des chancelleries occidentales, contribuant ainsi à semer le doute sur la responsabilité de l'Etat dans cette affaire.<sup>161</sup>

Concernant la police, en dépit de sa restructuration, de nombreux témoignages en son sein signalent l'existence d'une chaîne de commandement parallèle reposant essentiellement sur d'anciens éléments de la branche militaire du CNDD-FDD chargés de la répression contre l'opposition.<sup>162</sup> Les récentes arrestations de policiers tendent à confirmer ces soupçons. De même, plusieurs éléments du SNR sont accusés par les proches de disparus. Le SNR serait à l'origine du meurtre, sous la torture, de plusieurs opposants politiques arrêtés en RDC par les forces de sécurité congolaises.<sup>163</sup> Agissant le plus souvent dans l'impunité la plus totale et étant hors du champ de la réforme du secteur de la sécurité, cette agence continue à servir de lieu de détention prolongé, en violation de la loi, pour diverses personnalités accusées des délits ou crimes les plus divers.<sup>164</sup>

#### IV. RETOUR AUX FONDAMENTAUX DE LA DEMOCRATIE

La dérive autoritaire du pouvoir et la remise en cause des acquis d'Arusha risquent de transformer le Burundi en « démocratie ». <sup>165</sup> La démocratie ne se limite à des élections organisées régulièrement, elle comprend aussi le respect de la minorité politique et de la règle de droit. Crisis Group a dans un précédent rapport développé les conditions requises pour décrier le climat politique et améliorer l'environnement sécuritaire, conditions dont l'axe cardinal est la reprise du dialogue politique et qui sont toujours d'actualité. <sup>166</sup> Les enjeux autour de la reprise du dialogue sont considérables pour la classe politique burundaise : entre autres, la bonne préparation des élections de 2015 et la réussite du processus de justice transitionnelle en dépendent, le gouvernement s'étant engagé à mener à bien ses deux dossiers.

Conscients de ces enjeux, les participants de la rencontre de Caux en Suisse du 28 mai au 2 juin 2012 ont défini la base du dialogue. Il porte essentiellement sur le cadre légal de ces élections, la problématique des libertés, les conditions de retour des opposants en exil et la question des prisonniers politiques. La rencontre de Caux a donc déjà ouvert la voie qui permettrait d'atténuer la tension sociopolitique qui prévaut actuellement et elle a montré qu'il y avait de part et d'autre des partisans du dialogue. Par ailleurs, la détérioration de la situation socioéconomique, le mécontentement social croissant<sup>167</sup> et la controverse sur les exécutions extrajudiciaires sont autant de problèmes qui pèsent sur les autorités, réduisent sa marge de manœuvre et l'obligent à prendre certaines mesures correctrices, voire à dialoguer.<sup>168</sup> Pour les protagonistes burundais, il s'agit désormais d'emprunter le chemin du dialogue en toute bonne foi et, pour les bailleurs dont dépend plus de la moitié du budget de l'Etat, il s'agit de continuer à

<sup>160</sup> « Burundi : la détention de Me François Nyamoya est jugée arbitraire par les Nations unies », gahuza.com, 19 octobre 2012. Voir la décision commentée sur [www.trial-ch.org/fileadmin/user\\_upload/documents/CAJ/NYAMOYA\\_Decision\\_GTDA.pdf](http://www.trial-ch.org/fileadmin/user_upload/documents/CAJ/NYAMOYA_Decision_GTDA.pdf).

<sup>161</sup> Plusieurs accusés ont désigné des responsables du service national de renseignement et de la police comme étant les véritables commanditaires de ce massacre. En dépit de ces accusations, ces derniers n'ont cependant jamais été assignés à comparaître. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, juin 2012. « Burundi : présentation pour l'examen périodique universel juillet 2012 », HRW, 10 juillet 2012.

<sup>162</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables actuels et passés de la police, Bujumbura, avril et mai 2012.

<sup>163</sup> « Révélations sur la mort de Mukono et Kabirigi », op. cit.

<sup>164</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables d'organisations locales et internationales des droits de l'homme, Bujumbura, avril et mai 2012.

<sup>165</sup> Initialement inventé par l'écrivain uruguayen Eduardo Galeano et appliqué par Max Liniger-Goumaz aux régimes africains, ce néologisme désigne une dictature masquée sous les apparences de la démocratie. Max Liniger-Goumaz, *La démocratie, dictature camouflée, démocratie truquée* (Paris, 1992).

<sup>166</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit. Lire également « Le Burundi peut-il se permettre de rater sa consolidation démocratique », blog AfricaPeacebuilding de Crisis Group, 22 juillet 2011, [www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding](http://www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding).

<sup>167</sup> Les pénuries régulières d'électricité et d'essence ont généré un mouvement de protestation contre la vie chère. Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : la crise de corruption*, op. cit.

<sup>168</sup> Il s'agit notamment de la rencontre régulière entre membres du gouvernement et ambassadeurs européens instaurée en 2011 et des arrestations de membres des services de sécurité et de la commission d'enquête qui, même s'ils ne mettent pas fin aux violences, montrent que le gouvernement réagit aux critiques.

les encourager en recourant si nécessaire à l'incitation financière, notamment pour une préparation consensuelle des élections et la poursuite de la réforme de la sécurité.

## A. POURSUIVRE LE DIALOGUE

Le dialogue entamé en Suisse devrait se poursuivre au Burundi. Néanmoins, en dépit du retour négocié de l'un des principaux responsables de l'opposition, plusieurs dirigeants de l'opposition en exil craignent toujours pour leur sécurité, dans un contexte où leurs partisans sont encore la cible d'exécutions extrajudiciaires.<sup>169</sup> Le recours provisoire à un pays tiers pour accueillir ce dialogue paraît pour le moment souhaitable dans l'attente de garanties de sécurité et de mécanismes de protection pour les dirigeants de l'opposition. S'agissant de la facilitation de ce dialogue, l'apport d'ONG ou de centres spécialisés dans la médiation comme cela s'est fait à Caux est à privilégier. Comme prévu, l'étape suivante de cette rencontre doit concerner la formulation de propositions concrètes pour la libération des prisonniers politiques, le retour des opposants, la préservation des libertés publiques et la préparation des élections de 2015.

Pour favoriser le caractère inclusif de ces pourparlers, la représentation légale des FNL doit être restituée à Agathon Rwasa ou, à défaut, des assises au sein de ce parti doivent être organisées pour désigner une direction dans laquelle se reconnaîtrait l'électorat du principal parti d'opposition. Parallèlement, Agathon Rwasa et tous les acteurs politiques impliqués dans ce dialogue doivent renoncer publiquement à la violence et à la remise en cause des résultats des élections de 2010.

Par ailleurs, les discussions entamées entre le gouvernement burundais et l'Union européenne à la demande de cette dernière devrait continuer et inclure à l'ordre du jour la préparation des élections de 2015, le dialogue avec l'opposition, la dépénalisation des délits de presse, la situation des droits de l'homme et des libertés publiques, la justice transitionnelle et l'implication des responsables des services de sécurité dans des affaires criminelles.

## B. GARANTIR DES ELECTIONS PLURALISTES EN 2015

Force est de reconnaître qu'entre l'affaiblissement de l'opposition, l'échec de la mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante consensuelle, les incertitudes sur la possibilité d'une nouvelle candidature de Pierre Nkurunziza et le climat sécuritaire dégradé, les élections de 2015 sont mal engagées. Avant la fin du mandat

de la CENI le 12 septembre 2012, le pouvoir avait entamé des consultations avec les autres forces politiques en vue de l'approbation d'une commission consensuelle, dans le souci d'une bonne préparation des élections de 2015. Mais ce processus s'est soldé par un échec : plusieurs des candidats proposés ont été rejetés par l'opposition, associée à ces consultations, et par l'Uprona, qui a préféré boycotter la séance extraordinaire du parlement convoquée à cet effet, provoquant ainsi le report de l'examen de cette question à une session ultérieure.<sup>170</sup>

S'il veut préserver la crédibilité du processus électoral, le pouvoir doit renoncer aux manœuvres de dernière minute pour tenter de faire approuver une CENI à ses ordres et soumettre au parlement une liste véritablement consensuelle reposant sur un processus de consultations inclusif.<sup>171</sup> En outre, appliquée telle quelle, la loi sur les partis politiques va exclure du jeu électoral les principales figures de l'opposition et les projets de lois sur la presse et les manifestations publiques risquent de restreindre l'espace d'expression. Ces projets de loi doivent être réévalués dans le cadre du dialogue politique et les organisations concernées doivent être auditionnées par le parlement avant le vote de ces nouvelles législations.

Si la loi sur les partis politiques et les nouveaux projets de lois sont appliqués tels quels, les bailleurs ne devraient pas participer au financement des prochaines élections. De même, afin de garantir le pluralisme d'opinion et défendre la liberté de la presse, ils devraient prendre position en faveur de la dépénalisation des délits de presse dans le débat public déclenché par le projet de loi sur les médias, financer l'extension de leur diffusion et des formations qualifiantes pour les journalistes et les responsables et organiser des concours pour encourager et récompenser le journalisme de qualité.

Ce soutien devrait aussi porter sur un dispositif d'alerte en cas de menaces contre des journalistes et des activistes de la société civile. Les cas d'emprisonnement sont signalés par Reporters sans frontières et le Comité pour la protection des journalistes mais, en plus, un système de signalement et d'information systématique des ambassades et des parlementaires européens devrait être mis en place par les associations professionnelles et la société civile burundaises. De même, un fonds devrait être créé par les bailleurs

<sup>170</sup> « Burundi : tollé au Parlement à l'annonce par le pouvoir des membres de la nouvelle CENI », RFI, 11 septembre 2012.

<sup>171</sup> Le courroux de l'opposition et de l'Uprona a été provoqué par la présence de Pierre-Claver Ndayicariye et Prosper Ntahorwamiye, respectivement président et porte-parole de la CENI sortante, parmi la liste des noms proposés. Finalement, le président de la République a signé un décret prorogeant le mandat de la Commission de trois mois, donnant ainsi le temps à de nouvelles négociations entre pouvoir et opposition pour parvenir à un consensus sur la composition de cet organe.

<sup>169</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'ADC, mai et juin 2012.

pour garantir une assistance juridique appropriée en cas d'arrestation et de procès et le « Journalist security guide » du Comité pour la protection des journalistes devrait être traduit en français et disséminé dans les milieux journalistiques burundais.<sup>172</sup>

Quant au projet d'amendement constitutionnel, Crisis Group a déjà souligné la nécessité de mener ce processus de manière inclusive et transparente afin de le prémunir de toute manipulation.<sup>173</sup> S'agissant de l'éligibilité de l'actuel chef d'Etat, il serait opportun de soumettre cette problématique à un débat large et ouvert. A défaut d'aboutir à un consensus, ce débat aura l'avantage de mieux préparer les esprits aux éventuelles conclusions de la Cour constitutionnelle, pour autant que celles-ci se fondent sur un argumentaire juridique et non politique.

Un atelier sur la préparation des élections qui rassemble les autorités électorales, la société civile et l'ensemble des acteurs politiques devrait être proposé et soutenu par tous les partenaires extérieurs intéressés afin de définir une feuille de route consensuelle, première étape pour des préparatifs électoraux apaisés.

### C. POUR UN PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE CONSENSUEL

L'initiative actuelle du pouvoir semble vouloir contourner les recommandations issues des consultations populaires, qui sont pourtant à la base de la légitimité populaire du processus. Celles-ci ont notamment formulé le souhait que la Commission vérité et réconciliation soit composée de Burundais et d'étrangers et que les membres du comité de sélection proviennent de la société civile, des confessions religieuses, des Nations unies et du gouvernement. Elles se sont en outre prononcées pour la constitution d'un Tribunal spécial composé de juristes burundais et étrangers dont le mandat serait d'enquêter et faire la lumière sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes génocide et de juger leurs auteurs et commanditaires présumés.<sup>174</sup> Les autorités doivent mettre en place un comité tripartite (gouvernement, société civile et partenaires internationaux) afin de réviser l'avant-projet de loi conformément aux orientations formulées par les consultations populaires.

La CVR ne sera un outil de pacification de la société burundaise que si elle est largement acceptée, c'est-à-dire

perçue comme inclusive et impartiale, si l'environnement sécuritaire est favorable à la délivrance des témoignages des nombreuses victimes et si son calendrier n'entre pas en collision avec les échéances électorales. En d'autres termes, la CVR ne peut être disjointe de l'évolution politique du pays. Les partenaires internationaux devraient prendre en considération ces éléments avant de s'engager à soutenir la Commission.

### D. METTRE LES DROITS DE L'HOMME AU CENTRE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

En dépit de certains progrès accomplis dans le cadre de la RSS, les défis restent nombreux. L'une des questions cruciales porte sur la dépolitisation des corps de défense et de sécurité. Les dispositions de la loi interdisent aux membres de ces corps toute affiliation politique et exigent leur neutralité.<sup>175</sup> Ainsi de nombreuses formations sur la neutralité des forces de sécurité ont été dispensées notamment lors de la préparation des élections de 2010 et les hiérarchies ont été invitées à sensibiliser leur corps dans ce sens. Cependant, la persistance des anciennes obédiences est patente, particulièrement dans les corps de police (PNB et SNR). Cette réalité est surtout le fait des anciens combattants du CNDD-FDD. Elle se traduit par l'existence de chaînes de commandement parallèles à travers lesquelles certains responsables, issus de l'ex-branche armée du parti au pouvoir, utilisent des officiers subalternes, agents et/ou soldats à l'insu de leur hiérarchie pour commettre des exactions. En effet, les opérations montées à la faveur de ces loyautés impliquent parfois des responsables et agents de plusieurs corps de défense agissant de concert.

Les partenaires de la RSS doivent recentrer cette réforme sur les droits de l'homme.<sup>176</sup> Ils doivent inclure dans les critères d'évaluation des corps de défense et de sécurité des indicateurs quantitatifs et qualitatifs portant sur les violations des droits de l'homme. Ils doivent aussi renforcer les programmes en vue d'un meilleur contrôle externe (notamment parlementaire) et interne sur ces corps. Cela implique notamment l'opérationnalisation des inspectorats de la police et de l'armée et l'exercice du contrôle judiciaire sur les activités de police. Les progrès réalisés en matière de droits de l'homme et de contrôle interne et externe devraient être une condition du soutien financier accordé à la réforme de la sécurité.

Dans cette perspective, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH), récemment créée,

<sup>172</sup> Comité pour la protection des journalistes, « Journalist Security Guide », <http://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>.

<sup>173</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>174</sup> « Les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition », op. cit.

<sup>175</sup> Article 244 de la Constitution.

<sup>176</sup> Les Pays-Bas consacrent à eux-seuls sept millions d'euros par an dans la phase en cours (2012-2013) du programme de développement du secteur de la sécurité.

devrait recevoir un appui conséquent. Cet organisme est encore en cours d'installation : ses membres ont été nommés depuis peu et doivent faire face à une charge de travail considérable, notamment depuis qu'ils sont en cours de déploiement dans toutes les provinces.<sup>177</sup> Par conséquent, ils ont besoin d'être formés et le programme d'assistance judiciaire requiert des moyens financiers et techniques pour faire face à une demande croissante.<sup>178</sup>

## V. CONCLUSION

Deux années après la nouvelle victoire du CNDD-FDD aux élections de 2010, le Burundi ne s'est toujours pas remis de la crise électorale qui s'en est suivie. Le maintien en exil de la plupart des dirigeants de l'opposition empêche toute normalisation de la vie politique et, même si elle reste de basse intensité, en s'installant dans la durée, la violence politique ne fait qu'agrandir le fossé entre les autorités et l'opposition, tandis que l'augmentation du coût de la vie nourrit un ressentiment social grandissant contre le régime.

Le débat qui existait dans la classe politique burundaise sur la pertinence de prendre ou non ses distances par rapport aux principes d'Arusha a été dépassé par l'évolution sur le terrain. L'ingénierie institutionnelle consociative a été prise à contre-pied et s'est révélée beaucoup moins efficace pour réguler la rivalité intra-ethnique entre les FNL et le CNDD-FDD. La situation actuelle rappelle que la paix et la démocratie ne sont pas seulement affaire d'ingénierie institutionnelle et d'élection mais aussi et surtout de respect pour la minorité politique et la règle de droit.

**Bujumbura/Nairobi/Bruxelles, 25 octobre 2012**

---

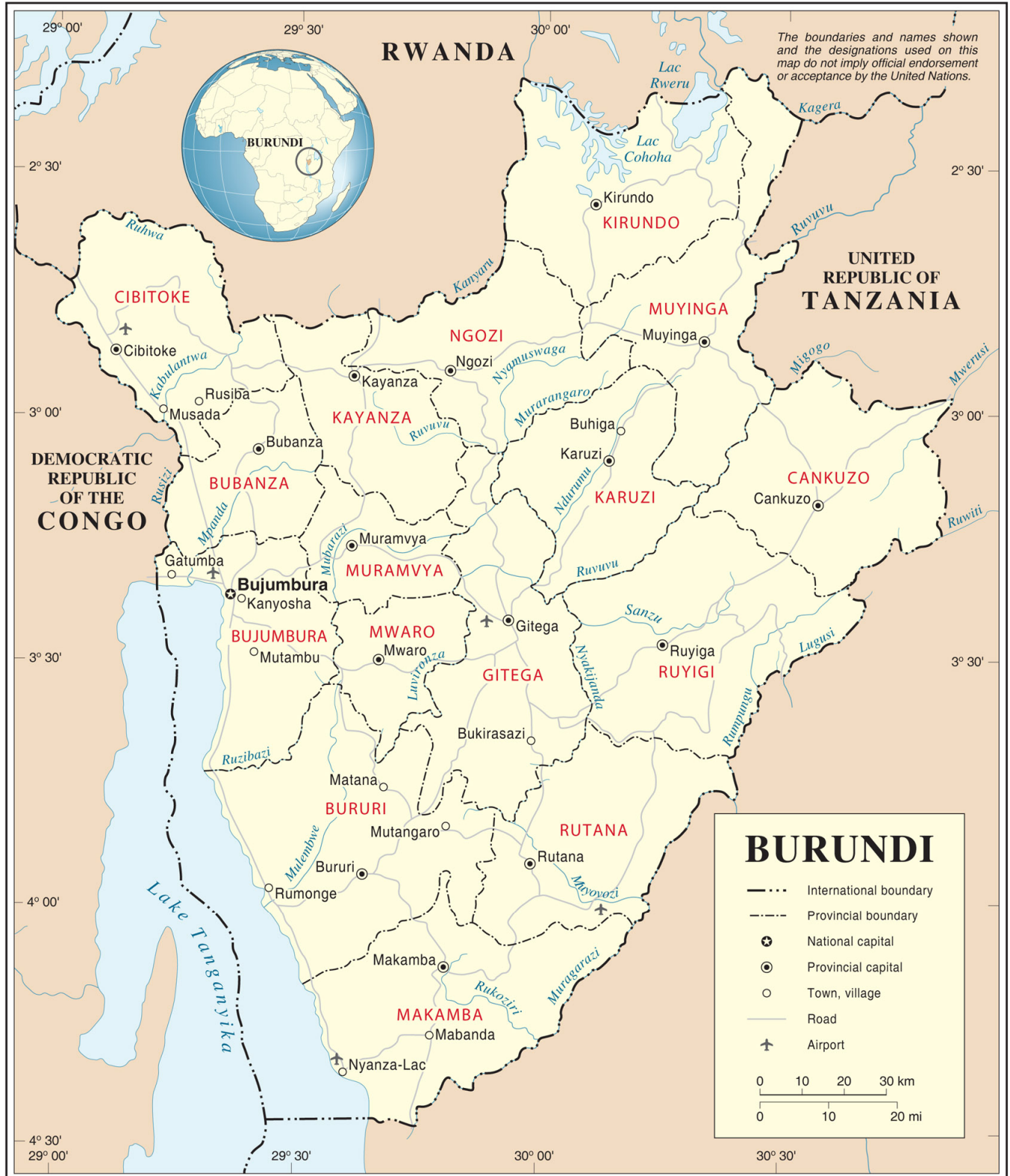
<sup>177</sup> A ce jour la CNIDH dispose d'antennes provinciales dans trois des dix-sept provinces du Burundi (Makamba, Gitega et Ngozi). Entretien de Crisis Group, commissaire de la CNIDH, Bujumbura, octobre 2012.

<sup>178</sup> La CNIDH a reçu 70 demandes d'assistance depuis le démarrage effectif des activités de la CENI au cours du deuxième semestre 2011 (ses membres ont été nommés en mai 2011). Entretien de Crisis Group, commissaire de la CNIDH, Bujumbura, octobre 2012.



## ANNEXE A

### CARTE DU BURUNDI



## ANNEXE B

### GLOSSAIRE DES PARTIS POLITIQUES

---

ADC	Alliance démocratique pour le changement, coalition de partis d'opposition.
CNDD	Conseil national pour la défense de la démocratie, parti d'opposition membre de l'ADC, né en 1998 d'une dissidence avec le CNDD-FDD. Parti politique majoritairement hutu.
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie et Forces de défense nationale (CNDD-FDD). Parti politique majoritairement hutu au pouvoir depuis 2005.
FNL	Forces nationales de libération, scindé entre l'aile d'Agathon Rwasa, située dans l'opposition et membre de l'ADC, et l'aile d'Emmanuel Miburo, reconnue par le ministère de l'intérieur et proche du pouvoir. Parti politique essentiellement hutu.
Frodebu	Front pour la démocratie au Burundi, parti d'opposition membre de l'ADC, majoritairement hutu.
Frodebu-Nyakuri	Parti proche du pouvoir, membre du gouvernement et représenté à l'Assemblée nationale. Aile dissidente du Frodebu créée en 2008.
MSD	Mouvement pour la solidarité et le développement, parti d'opposition membre de l'ADC, majoritairement tutsi.
Palipehutu-FNL	Parti pour la libération du peuple hutu et Forces nationales de libération, ancienne appellation des FNL du temps de la rébellion.
UPD	Union pour la paix et le développement, parti aujourd'hui scindé en deux entre l'aile de Chauvineau Mugwengezo, située dans l'opposition et membre de l'ADC, et l'aile de Zaïdi Feruzi, reconnue par le ministère de l'Intérieur et proche du pouvoir. Parti politique majoritairement hutu.
Uprona	Union pour le progrès national, parti proche du CNDD-FDD, membre du gouvernement et représenté à l'Assemblée nationale et au Sénat. Secoué par des divisions de plus en plus profondes entre les tenants du maintien d'un rapprochement avec le pouvoir et les partisans de l'opposition.

## ANNEXE C

### CHRONOLOGIE DU PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE

- 28 août 2000** : signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation qui recommande la création des mécanismes de justice transitionnelle.
- 24 juillet 2002** : lettre du président Buyoya au secrétaire général des Nations unies pour demander la création d'une Commission d'enquête internationale sur les crimes commis au Burundi.
- 17 avril 2003** : adoption par l'Assemblée nationale de transition d'un projet de loi créant la Commission nationale de vérité et réconciliation (CNVR).
- Juin 2003** : rejet par le Sénat du projet de loi sur la CNVR en raison notamment de nombreuses contradictions et de l'ambiguïté du texte sur les rapports entre la Commission vérité et réconciliation et le Tribunal spécial.
- 26 janvier 2004** : lettre du président du Conseil de sécurité des Nations unies au secrétaire général lui demandant d'envoyer une mission d'évaluation de l'opportunité et de la faisabilité de la création et de l'envoi au Burundi d'une Commission d'enquête internationale sur les crimes commis depuis 1962.
- 16-24 mai 2004** : visite au Burundi d'une mission d'évaluation des Nations unies dirigée par Tuliameni Kalomoh, sous-secrétaire général des Nations unies chargé des affaires politiques.
- 27 décembre 2004** : promulgation de la loi portant création de la CNVR.
- 11 mars 2005** : publication du rapport des Nations unies dit rapport « Kalomoh ». Celui-ci recommande la création d'un mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités sous forme d'une Commission vérité composée de trois internationaux et deux nationaux et la mise en place d'un mécanisme judiciaire d'enquête, constitué par une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais.
- 15 juin 2005** : débat au Conseil de sécurité des Nations unies sur le rapport Kalomoh avec le ministre burundais de la Justice qui souligne que le document ne dégage pas suffisamment le volet réconciliation et reste ambigu sur les rapports entre la CNVR et la chambre spéciale.
- 20 juin 2005** : vote par le Conseil de sécurité des Nations unies de la résolution 1606 qui demande au secrétaire général des Nations unies d'engager des négociations avec le gouvernement et des consultations avec les parties burundaises concernées par la mise en œuvre du rapport Kalomoh.
- 1<sup>er</sup> février 2006** : dépôt par le gouvernement du premier mémorandum sur la mise en place de la CVR. Celui-ci propose notamment une Commission de sept membres, dont trois burundais et quatre étrangers, qu'« aucun acte, aucun fait établi par la Commission » ne soit « d'avance exclu du processus de réconciliation »<sup>179</sup> et que celle-ci défère devant le Tribunal spécial les personnes réfractaires à son autorité et à ses décisions.
- 2 février 2006** : examen du mémorandum en Conseil des ministres. Ce dernier propose que le nombre de Burundais soit plus élevé dans la future Commission (quatre et trois étrangers) et la présidence assurée par un Burundais. Il retient en outre que « la justice n'interviendrait que là où le pardon s'est révélé impossible ».
- 19 mai 2006** : lettre du conseiller juridique des Nations unies au gouvernement burundais qui souligne : a) l'importance de consultations « largement ouvertes » ; b) la nécessité d'exclure explicitement toute amnistie pour les crimes précités dans les actes fondateurs de l'accord de coopération entre le gouvernement burundais et l'ONU ; c) le caractère fondamental de l'indépendance du Tribunal et, en particulier, du procureur à l'égard notamment du gouvernement burundais et de la CVR.
- 15 juin 2006** : réponse ambiguë du gouvernement sur la question de la non-applicabilité de l'amnistie sur les crimes les plus graves et sur les relations entre la Commission et le Tribunal spécial.
- 2006-2007** : échec des négociations entre le gouvernement et les Nations unies, le seul accord porte sur l'idée de consultations populaires sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.
- 2 novembre 2007** : signature d'un accord-cadre entre le gouvernement et les Nations unies portant création et définition du mandat du comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales sur la justice transitionnelle.
- Juillet-décembre 2009** : consultations nationales dans toutes les provinces du Burundi.
- Mars 2010** : consultations des Burundais de la diaspora.
- 7 décembre 2010** : remise du rapport de la commission tripartite au président de la République.

<sup>179</sup> Cette proposition sera perçue par la mission des Nations unies et les ONG de défense des droits de l'homme comme une velléité de la part du gouvernement de préparer les esprits à l'amnistie de tous les crimes, y compris ceux juridiquement non amnistiables.

**Mai-juin 2011** : campagne nationale d'information sur les résultats des travaux de la commission tripartite.

**3 mai 2011** : rencontre entre une délégation gouvernementale et le haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme pour présenter à ce dernier le calendrier de mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.

**13 juin 2011** : nomination des membres du comité technique chargé de préparer la création d'une Commission vérité et réconciliation.

**18 octobre 2011** : remise du rapport du comité technique comprenant notamment un avant-projet de loi de la CVR au président de la République.

**31 décembre 2011** : annonce par le président de la République de la mise en place de la CVR avant la fin de l'année 2012.

**Mars/avril 2012** : campagne d'explication menée par le gouvernement auprès de la population sur le contenu du rapport du comité technique.

## ANNEXE D

### ANALYSE DES ARTICLES PROBLEMATIQUES DU PROJET DE LOI SUR LA PRESSE

Articles de la loi sur la presse en vigueur	Articles du nouveau projet de loi	Commentaires
<b>Art. 2 :</b> La presse est libre sous réserve des dispositions visées à l'article 10.	<b>Art. 2 :</b> La presse est libre sous réserve <i>du respect de la loi et de l'ordre public.</i> <sup>180</sup>	La notion d'ordre public est un concept vaste sujet à des interprétations multiples. Son recours abusif dans divers pays a souvent justifié l'instauration de mesures, voire de législations autoritaires.
<b>Art. 8 :</b> Le journaliste n'est pas tenu de révéler ses sources d'information.	<b>Art. 10 :</b> Le journaliste n'est pas tenu de révéler ses sources d'information <i>sauf si ces dernières rentrent sous le coup des infractions en matière de sécurité de l'Etat, de l'ordre public, du secret de la défense et de l'intégrité physique et morale d'une ou de plusieurs personnes.</i>	Le principe de la protection des sources est vidé de sa substance lorsque celle-ci est assortie de multiples restrictions (sécurité de l'Etat ou l'ordre public), qui sont utilisées parfois de manière excessive par les pouvoirs publics et/ou les tribunaux pour restreindre la liberté d'informer ou réprimer l'opposition.
<b>Art. 10 :</b> Le journaliste est tenu de s'abstenir de publier dans un journal ou de diffuser dans une émission audiovisuelle ou dans tout autre organe de presse des informations pouvant porter atteintes à : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'unité nationale ;</li> <li>– l'ordre et la sécurité publics ;</li> <li>– la moralité et aux bonnes mœurs ;</li> <li>– l'honneur et à la dignité humaine ;</li> <li>– la souveraineté nationale ;</li> <li>– la vie privée des personnes.</li> </ul>	<b>Art. 12 :</b> Le journaliste est tenu de s'abstenir de publier dans un journal ou de diffuser dans une émission audiovisuelle ou dans tout autre organe de presse des informations qui <i>portent</i> atteintes à : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'unité nationale ;</li> <li>– l'ordre et la sécurité publics ;</li> <li>– la moralité et aux bonnes mœurs ;</li> <li>– l'honneur et à la dignité humaine ;</li> <li>– la souveraineté nationale ;</li> <li>– la vie privée des personnes ;</li> <li>– <i>la présomption d'innocence.</i></li> </ul>	Cet article est plus explicite que l'article qu'il est censé remplacer au niveau de son libellé (« portent » au lieu « de pouvant porter »). A priori, il semble être motivé par le souci appréciable de protéger le citoyen et les institutions contre la propension d'une certaine presse à recourir régulièrement à l'accusation gratuite et calomnieuse. Mais il pourrait aussi servir à restreindre la liberté d'expression compte tenu du caractère vague de certaines notions employées (honneur, bonnes mœurs, etc.).

<sup>180</sup> Les phrases et mots en italique sont les ajouts du nouveau projet de loi.

Articles de la loi sur la presse en vigueur	Articles du nouveau projet de loi	Commentaires
<p><b>Art. 11 :</b> Le droit de diffuser ou de publier des documents ne peut être invoqué si ceux-ci sont en rapport avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le secret de la défense nationale, de la monnaie et du crédit public, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique ;</li> <li>– le secret de la vie privée, y compris les dossiers personnels et médicaux ;</li> <li>– le secret de l'enquête judiciaire au stade pré juridictionnel.</li> </ul>	<p><b>Art. 14 :</b> Le droit de diffuser <i>des informations</i> ou de publier des documents ne peut être invoqué si ceux-ci sont en rapport avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le secret de la défense nationale, de la monnaie et du crédit public, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique ;</li> <li>– le secret de la vie privée, y compris les dossiers personnels et médicaux ;</li> <li>– le secret de l'enquête judiciaire au stade pré juridictionnel ;</li> <li>– <i>des outrages et injures à l'endroit du Chef de l'Etat ;</i></li> <li>– <i>des communiqués, appels ou annonces incitant à la révolte, à la désobéissance civile, à une manifestation publique non autorisée, à l'apologie du crime, à la réalisation d'un chantage ou d'une escroquerie, à la haine raciale ou ethnique ;</i></li> <li>– <i>des écrits ou propos diffamatoires, injurieux, mensongers, offensants à l'égard des personnes publiques ou privées ;</i></li> <li>– <i>des informations faisant la propagande de l'ennemi de la nation burundaise en temps de paix comme en cas de guerre ;</i></li> <li>– <i>des informations susceptibles de porter atteinte au crédit de l'Etat et à l'économie nationale ;</i></li> <li>– <i>des documents ou enregistrements de nature confidentielle ou secrète concernant les opérations militaires, la défense nationale, l'activité diplomatique, la recherche scientifique et les comptes-rendus des commissions d'enquête de l'Etat ;</i></li> <li>– <i>des comptes-rendus des débats judiciaires à huis clos ou concernant les mineurs, sans autorisation préalable ;</i></li> <li>– <i>l'identité des victimes des viols ;</i></li> <li>– <i>la protection des mineurs contre les images obscènes et/ou choquantes.</i></li> </ul>	<p>L'extension de la panoplie d'infractions concernées peut paraître légitime du fait que certaines d'entre elles, pour le moins pertinentes dans le cas du Burundi (apologie de la haine raciale ou ethnique, identité des victimes de viols) sont omises dans la loi actuelle. En revanche, l'inclusion d'autres infractions peut poser problème comme, par exemple, les notions « d'atteinte au crédit de l'Etat » et « de propagande de l'ennemi de la nation en temps de paix comme en temps de guerre ». Ces notions ont contribué à justifier l'emprisonnement en 2006 de Terence Nahimana, un ancien activiste de la société civile et plus récemment du journaliste Jean-Claude Kavumbagu. Il n'est pas anodin non plus que « les communiqués, appels ou annonces incitant aux manifestations publiques non autorisées » aient été ajoutés dans ces infractions pour dissuader les médias de répercuter les appels de certaines organisations de la société civile souvent privées du droit de manifester en violation de la loi (l'obligation de déclaration préalable prévue par la loi s'est transformée dans les faits en demande d'autorisation). En outre, les contrevenants à cet article sont passibles d'amendes et de poursuites pénales.</p>
<p><b>Art. 31 :</b> La durée normale de l'autorisation est fixée à dix ans pour la télévision et à cinq ans pour les entreprises de radiodiffusion. Elle est renouvelable.</p>	<p><b>Art. 36 :</b> La durée normale de l'autorisation est fixée à <i>cinq ans</i> pour la télévision et à <i>trois ans</i> pour les entreprises de radiodiffusion. Elle est renouvelable.</p>	<p>Le raccourcissement des délais d'autorisation met les investisseurs potentiels devant une contrainte supplémentaire qui devrait freiner leurs ambitions, au vu des coûts élevés de production, de diffusion et de fonctionnement.</p>

Articles de la loi sur la presse en vigueur	Articles du nouveau projet de loi	Commentaires
<p><b>Art. 47 :</b> Le Conseil National de la Communication peut décider de suspendre ou d'interdire la circulation, la distribution ou la vente au Burundi de journaux, de périodiques ou de tout autre support d'information, l'exploitation d'une station de radio ou de télévision ou d'une agence de presse quand ils ne se conforment pas à la loi. La décision du Conseil National de la Communication est susceptible de recours devant la Cour Administrative.</p>	<p><b>Art. 53 :</b> Le Conseil National de la Communication a <i>les prérogatives</i> de suspendre ou d'interdire la circulation, la distribution ou la vente de journaux, de périodiques ou de tout autre support d'information, <i>la diffusion d'une émission</i>, l'exploitation d'une station de radio ou de télévision ou d'une agence de presse quand ils <i>violent les dispositions prévues aux articles 12 et 14 de la présente loi</i>. La décision du Conseil National de la Communication <i>devient exécutoire nonobstant le recours susceptible d'être exercé</i> devant la Cour administrative.</p>	<p>Cette disposition du projet de loi tombe comme un couperet pour la presse soumise aux décisions de suspension ou fermeture sans appel d'un organe, censé indépendant, mais perçu par la profession comme travaillant sous les ordres de l'exécutif. Elle constitue une grave atteinte à la liberté de la presse dans la mesure où non seulement les délais de traitement du recours peuvent être excessivement longs mais la Cour administrative elle-même est loin d'être un gage d'impartialité. Adoptée comme telle, cette disposition consacrerait une régression significative de la liberté de la presse.</p>
<p><b>Art. 48 :</b> En cas d'urgence, la suspension et l'interdiction prévues par l'article 47 seront décidées par le Ministre ayant la communication dans ses attributions. Cette décision doit être approuvée par le Conseil National de la Communication dans un délai n'excédant pas un mois. La décision du Conseil National de la Communication est susceptible de recours devant la Cour Administrative.</p>	<p><b>Art. 54 :</b> En cas d'urgence, la suspension et l'interdiction prévues par l'article précédent seront décidées par le Ministre ayant la communication dans ses attributions. Cette décision <i>devient exécutoire mais</i> est susceptible de recours devant la Cour Administrative.</p>	<p>Cette disposition donne la latitude à l'exécutif de suspendre ou de fermer un organe de presse selon son bon vouloir dans la mesure où les cas d'urgence ne sont pas du tout définis et difficiles à cautionner dans le cas d'une fermeture et en raison du recours non suspensif de la décision. De plus, cette disposition est anti-constitutionnelle en vertu du rôle considérable conféré au Conseil national de la communication en matière de liberté de la presse.</p>
	<p><b>Art. 56 :</b> <i>Sont passibles de poursuites pénales : le Directeur de la publication, rédacteur en chef, le secrétaire de rédaction ou le journaliste qui aura publié ou diffusé, des informations contenant les délits prévus aux articles 11, 12, 13 et 14.</i></p>	<p>Cet article contredit la dépénalisation des délits de presse, pourtant revendiquée comme l'une des avancées majeures par le législateur dans l'exposé des motifs de ce projet de loi.</p>

Articles de la loi sur la presse en vigueur	Articles du nouveau projet de loi	Commentaires
<p><b>Art. 50 :</b> Par dérogation aux dispositions pertinentes du Code pénal, sont passibles d'une peine de six mois à cinq ans de servitude pénale et d'une amende de 100.000 à 300.000 FBU, le Directeur de la publication, le rédacteur en chef, le secrétaire de rédaction ou le journaliste qui aura publié :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– des outrages et injures à l'endroit du Chef de l'Etat ;</li> <li>– des communiqués, appels ou annonces tendant à l'apologie du crime, à la réalisation d'un chantage ou d'une escroquerie, à la haine raciale ou ethnique ;</li> <li>– des écrits ou propos diffamatoires, injurieux, offensants à l'égard des personnes publiques ou privées ;</li> <li>– des informations incitant à la désobéissance civile ou faisant la propagande de l'ennemi de la nation burundaise en cas de guerre ;</li> <li>– des informations susceptibles de porter atteinte au crédit de l'Etat et à l'économie nationale ;</li> <li>– des documents ou renseignements de nature confidentielle ou secrète concernant les opérations militaires, la défense nationale, l'activité diplomatique, la recherche scientifique et les comptes-rendus des commissions d'enquête de l'Etat ; des comptes-rendus des débats judiciaires à huis clos ou concernant les mineurs, sans autorisation préalable.</li> </ul>	<p><b>Art. 57 :</b> <i>Sans préjudice des dispositions visées aux articles 52 et 53 ainsi que les dispositions pertinentes du Code Pénal, est passible d'une amende transactionnelle de 3.000.000 à 8.000.000 FBU, tout organe de presse et de communication qui aura publié ou diffusé, des informations contenant les délits prévus aux articles 12 et 14.</i></p> <p><i>En cas d'information en synergie, chaque médium est légalement responsable de ses diffusions.</i></p>	<p>Même observation que pour l'article précédent s'agissant de la dépénalisation, car le directeur de presse encourt la prison selon le code pénal. En outre, la lourdeur des amendes, pour des infractions parfois sujettes à interprétations diverses, pourrait conduire à fermer ou à fragiliser de nombreux organes de presse.</p>