

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/320353526>

# Le processus de paix inclusif, un défi pour une paix durable au Burundi

Article · October 2017

---

CITATIONS

0

READS

4

1 author:



**Audace GATAVU**

University of Notre Dame

5 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Monitoring the Peace Process in Burundi [View project](#)

## **Le processus de paix inclusif, un défi pour une paix durable au Burundi.**

### **Abstract**

Le présent travail est une discussion sur les défis liés à l'exclusion/inclusion de certains groupes politiques ou militaires dans le processus de paix et l'impact de ces décisions sur le processus de négociation lui-même ainsi que la mise en œuvre d'un quelconque accord qui en résultera. En utilisant le cas du Burundi, l'article analyse le rapport qu'il y a entre l'absence des groupes armés sur la table de négociation à Arusha (1998-2000) et les limites de l'Accord d'Arusha à procurer la paix durable et la démocratie au Burundi. En plus, l'article explore les défis et les opportunités du processus de paix de 2015 pour arriver à un processus largement inclusif en vue d'une solution durable à la crise. Au cours de cette analyse, un parallélisme est fait avec le processus de paix de 1998-2000 dans l'objectif d'apprendre du passé pour mieux comprendre le présent. L'hypothèse de base est que plus le processus de paix est inclusif, plus l'accord de paix qui en résulte est susceptible de conduire à une paix durable. Nous faisons référence également à certains exemples africains pour insister que la course à un accord de paix tout en écartant certains acteurs quoique extrémistes aboutit à de résultats éphémères pour un processus de paix.

**Mots clé :** Burundi, Processus de paix, Accord d'Arusha, Dialogue Inter Burundais,

**Audace Gatavu** is a community member of the Human Rights Research and Education Centre (HRREC). He holds an LL.M in International Human Rights Law (Cum Laude) from the University of Notre Dame in the USA and a Licence en Droit from the University of Burundi. He practiced law in Burundi as human rights lawyer within the Burundi Bar Association and worked for local and international organizations in promoting and protecting human rights in Burundi. During the fall 2016, he was a research fellow at the HRREC where conducted research on the peace process in Burundi. His research interests include transitional justice mechanisms, peace processes, international criminal justice, refugee law and civil liberties.

**Contact information :** [agatavu@alumni.nd.edu](mailto:agatavu@alumni.nd.edu)

## Introduction

La médiation est devenue aujourd'hui un moyen de résolution pacifique des conflits par excellence, que ce soit entre les États ou entre les entités en conflit à l'intérieur d'un même État<sup>1</sup>. La pratique s'inscrit dans la logique de l'article 33 de la Charte des Nations Unies qui oblige les parties à un conflit susceptible de menacer la paix internationale de recourir entre autres à la médiation et aux négociations afin de résoudre pacifiquement le conflit.<sup>2</sup> Selon les *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*, « la médiation est une procédure consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable. »<sup>3</sup>

Comme le dit Ban Ki-Moon, l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies, il ne suffit pas de choisir une haute personnalité comme médiateur pour garantir la réussite du processus.<sup>4</sup> La médiation est devenue un art, un travail de spécialistes qui obéit à des règles plus ou moins standardisées. Parmi celles-ci figure entre autres le caractère inclusif du processus.<sup>5</sup>

En 1995, deux ans après le début de la crise politico-ethnique qui s'est rapidement transformée en guerre civile, le Burundi est entré dans un processus de paix sous la médiation de Julius Nyerere, l'ancien président tanzanien qui, après sa mort, a été remplacé par Nelson Mandela de l'Afrique du Sud. En effet, depuis le début du conflit, l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), en collaboration avec la Fondation Jimmy Carter ont commencé à mener des initiatives pour enclencher un processus de négociation afin de mettre fin au conflit. Ainsi, le Sommet des chefs d'États et de Gouvernements de l'OUA de Novembre 1995 qui s'est tenu au Caire nommera Julius Nyerere, l'ancien Président tanzanien comme médiateur et la nomination sera entérinée une année plus tard par le Sommet de Tunis du 16 au 18 mars 1996. Parallèlement aux initiatives en vue de la mise en place du processus de paix d'Arusha, la communauté de Sant' Egidio avait aussi tenté des négociations secrètes entre le Gouvernement du Burundi et le mouvement armé Conseil National pour la Défense de la

---

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies, *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*, 2012, p.1 [Directive]

<sup>2</sup> Organisation des Nations Unies, Charte des Nations Unie, 26 juin 1945, Can TS 1946 No 7, Article 33 [Charte]

<sup>3</sup> Directives, *Supra* note 1, p.4

<sup>4</sup> *Ibid.* at 1

<sup>5</sup> *Ibid.*

Démocratie (CNDD) mais sans succès. Les négociations proprement dites qui aboutiront à la signature de l'historique Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi (ci-après Accord d'Arusha) en Août 2000 n'ont commencé qu'en 1998.<sup>6</sup>

Néanmoins, il faut noter que l'Accord d'Arusha a été négocié et signé sans les principaux mouvements armés dont le Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) et le Parti pour la Libération du Peuple Hutu- Front National de Libération (PALIPEHUTU-FNL) ainsi que d'autres factions qui avaient fait défection de ces deux grandes formations politico-militaires à savoir la branche CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et la branche FNL d'Alain Mugabarabona la même année. Tous les mouvements armés rejoindront le processus de paix dans la phase de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha premièrement avec la signature de l'Accord de 2002 entre le Gouvernement de transition issu de l'Accord d'Arusha et la branche CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et l'Accord entre le même Gouvernement et la branche FNL d'Alain Mugabarabona la même année; deuxièmement avec la signature de l'Accord entre le Gouvernement de transition et la branche principale du CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza de Novembre 2003; ainsi que la signature du dernier Accord de Septembre 2006 entre le nouveau Gouvernement élu en 2005 après la période de transition et la branche du Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa.<sup>7</sup>

Quinze ans après la signature de l'Accord d'Arusha et ces autres accords qui en sont parties intégrantes, un autre processus de paix impliquant les acteurs politiques Burundais a recommencé à Arusha suite à une crise politique résultant de la candidature controversée du président sortant Pierre Nkurunziza aux présidentielles de juillet 2015 (Nous utilisons Arusha II pour nommer ce processus). A l'origine de la crise il y a une controverse sur l'interprétation de l'Accord d'Arusha et la Constitution qui en émane à propos des dispositions relatives aux mandats présidentiels. Le processus est sous la médiation des pays de la région réunie dans l'East African Community (EAC) avec Yoweli Kaguta Museveni comme médiateur principal et

---

<sup>6</sup> Caroline Sculier, *Négociations de paix au Burundi, une justice encombrante mais incontournable*, Rapport, may 2008, p. 15 (Rapport commandité par Center for Humanitarian Dialogue) [Sculier]

<sup>7</sup> *Ibid.*

l'ancien président tanzanien, William Mkapa, comme facilitateur<sup>8</sup>. Néanmoins, deux ans après le début du processus, de vraies négociations effectivement inclusives n'ont pas encore démarré.

Le présent travail est une discussion sur les défis liés à l'exclusion/inclusion de certains groupes politiques ou militaires dans le processus de paix et l'impact de ces décisions sur le processus de négociation lui-même ainsi que la mise en œuvre d'un quelconque accord qui en résultera. En utilisant le cas du Burundi, l'article analyse le rapport qu'il y a entre l'absence des groupes armés sur la table de négociation à Arusha (1998-2000) et les limites de l'Accord d'Arusha à procurer la paix durable et la démocratie au Burundi. En plus, l'article explore les défis et les opportunités du processus de paix de 2015 pour arriver à un processus largement inclusif en vue d'une solution durable à la crise. Au cours de cette analyse, un parallélisme est fait avec le processus de paix de 1998-2000 dans l'objectif d'apprendre du passé pour mieux comprendre le présent. L'hypothèse de base est que plus le processus de paix est inclusif, plus l'accord de paix qui en résulte est susceptible de conduire à une paix durable. Nous faisons référence également à certains exemples africains pour insister que la course à un accord de paix tout en écartant certains acteurs quoique extrémistes aboutit à de résultats éphémères pour un processus de paix.

Le travail s'articule sur trois principaux points à savoir, une brève description du conflit burundais, les conséquences de l'exclusion des groupes armés sur la table de négociation à Arusha I ainsi que les obstacles et les opportunités pour arriver à un processus inclusif dans le cadre d'Arusha II.

### **1. Burundi : un conflit politique enraciné dans l'exclusion ethnique**

Le Burundi est un petit pays qui se trouve à cheval entre l'Afrique centrale et l'Afrique de l'est comptant 11 millions d'habitants<sup>9</sup> et dont la configuration ethnique est estimée à 85% de Hutu, 14% de Tutsi et 1% de Twa (population autochtone). Depuis la fin de la tutelle belge suite à l'accession du Burundi à l'indépendance en 1962, le pays a connu des épisodes de conflits

---

<sup>8</sup> East African Community, *Joint Communiqué: 17th Ordinary Summit Of The East African Community Heads*, Mars 2016. Il importe de préciser que le Président Museveni présidait l'Initiative Régionale de Paix pour le Burundi Durant le processus d'Arusha I.

<http://www.eac.int/news-and-media/statements/20160302/joint-communication-17th-ordinary-summit-east-african-community-heads-state>

<sup>9</sup> Banque Mondiale, *Burundi, Population totale*,

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=BI&view=chart>

meurtriers qui ont emporté plusieurs centaines de milliers de vies humaines, forcé de milliers de Burundais à fuir vers les camps de déplacés internes et d'autres à s'exiler dans d'autres pays.<sup>10</sup>

Les observateurs de loin, et particulièrement les occidentaux voient le conflit Burundais- un conflit à plusieurs épisodes meurtriers échelonnés sur tout un demi-siècle- comme une lutte de nature purement ethnique. Néanmoins, le conflit entre les Hutu et les Tutsi au Burundi résulte plutôt de la manipulation des différences ethniques par la classe politique en vue de la mobilisation des masses orientée vers le contrôle de la sphère politico-économique.<sup>11</sup> Ainsi, la lutte pour le contrôle du pouvoir politique qui commença juste après l'indépendance n'était pas à proprement parler une confrontation entre des Hutu et des Tutsi comme ce fut le cas au Rwanda. Au contraire, il s'agissait principalement des rivalités politiques entre des factions de princes dont les supporters étaient à la fois des Hutu et des Tutsi.<sup>12</sup> Malgré le fait que le premier gouvernement du Burundi à l'indépendance fût largement équilibré entre les Hutu et les Tutsi l'assassinat du Prince Louis Rwagasore, le héros de l'indépendance, en 1961, sera suivi par une lutte pour le pouvoir dont la stratégie ethnique primera sur l'idéologie politique.<sup>13</sup>

Jean Pierre Chrétien et René Lemarchand s'accordent pour dire que le revirement vers la donne ethnique du Burundi post indépendance est largement influencé par la révolution de 1959 au Rwanda que certains qualifient de « Révolution Hutu ». Lemarchand explique cette influence du Rwanda sur le Burundi en ces termes :

*The proclamation of a Hutu republic in Rwanda served as a powerful source of inspiration for many aspiring Hutu politicians; indeed, for many, Rwanda became the model polity that helped shape their vision of the future. For most Tutsi, on the other hand, republican Rwanda evoked a nightmarish scenario, to be avoided at all cost. With tens of thousands of Tutsi asylum seekers from Rwanda entering the country, each with tales of horror to tell, the message was driven home loud and clear<sup>14</sup>*

L'évènement décisif qui est à l'origine d'une confrontation ouverte entre Hutu et Tutsi fut le refus du Roi Mwambutsa de nommer un premier ministre Hutu bien que dans les premières législatives postindépendances de 1965, 23 des élus sur 33 étaient des Hutu. Les Hutu ont vu

---

<sup>10</sup> Sculier, *Supra* note 6, p.9

<sup>11</sup> Howard Wolpe, *Making peace after genocide, Anatomy of the Burundi Process*, The United States Institute of Peace, 2011, p.7 [Wolpe]

<sup>12</sup> Rene Lemarchand, *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*, Woodrow Wilson Press, 1996, p.409 [Lemarchand]

<sup>13</sup> Wolpe *Supra* note 11, p.8

<sup>14</sup> Lemarchand *Supra*, note 12, p.410

dans la nomination de Paul Bihumugani, un prince tutsi proche de la royauté comme une usurpation pure et simple de « leur victoire ». Les Hutu tenteront de renverser le Roi dans un coup d'Etat manqué du 18 Octobre 1965, qui s'est accompagné par des massacres des Tutsi à Muramvya, au centre du Burundi. En guise de représailles, des unités de l'armée et de la gendarmerie ont massacré l'élite politique et militaire Hutu. D'autres ont été emprisonnés, condamnés à mort et exécutés.<sup>15</sup>

Depuis ces événements de 1965, les autres conflits ne sont qu'un développement logique de cette première crise sur fond d'une *exclusion* systématique des Hutu dans la gestion de la chose publique par les Tutsi d'une part et d'une *peur* au sein de la minorité Tutsi liée à une potentielle épuration ethnique orchestrée par les Hutu d'autre part.

En Avril 1972, suite à une insurrection des Hutu qui a conduit aux massacres des Tutsi en province Bururi au Sud du pays, le régime militaire de Micombero<sup>16</sup> répondra par une répression aux allures génocidaires qui emporta plus de 100 000 victimes Hutu selon certains auteurs comme René Lemarchand<sup>17</sup> (Certains politiciens estiment le nombre des personnes tuées à 300 000). Après la tragédie de 1972, il est devenu encore plus facile pour l'élite politique Hutu comme celle Tutsi de consolider leurs cercles d'influence sur la base ethnique.<sup>18</sup>

Plus tard à la fin des années 80, suite à une pression de la communauté internationale pour la démocratisation des institutions étatiques au Burundi, le multipartisme a été introduit et le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) une formation politique à majorité Hutu remporta les élections de 1993. Néanmoins, le 21 Octobre 1993, un groupe des militaires de l'armée Burundaise, alors composée majoritairement par des Tutsi<sup>19</sup>, a assassiné Melchior Ndadaye, le premier Président Hutu élu au terme d'un processus largement démocratique<sup>20</sup>. Des

---

<sup>15</sup> Lemarchand *Supra* note 12, p.410

<sup>16</sup> Le Capitaine Michel Micombero est le premier président du Burundi qui a instauré la première République du Burundi le 28 Novembre 1966 après avoir renversé la royauté.

<sup>17</sup> Lemarchand *Supra* note 12, p.76

<sup>18</sup> Wolpe, *Supra* note 11, p.8

<sup>19</sup> Depuis les événements de 1965 l'armée a été systématiquement purgée de tous les Hutu surtout dans le haut commandement.

<sup>20</sup> Yolande Bouka, *État et dynamique de la situation politique au Burundi*, Institut d'Étude de Sécurité, Juillet, 2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/183924/Central-Africa-Report-Issue1-Burundi-FR.pdf>

massacres des Tutsi par les Hutu outragés par cet assassinat ainsi que les représailles de l'armée contre ceux-ci ont emporté plusieurs milliers de vies humaines.<sup>21</sup>

Sans être exhaustif, ces exemples démontrent une lutte pour le pouvoir entre deux ethnies au travers de laquelle les Hutu luttent contre une exclusion systématique dans la participation de la gestion du pays par la minorité Tutsi alors que celle-ci craint une potentielle extermination une fois que la majorité Hutu est au pouvoir. Si chacun des deux groupes avait une part de raison dans ses prétentions, l'histoire récente a prouvé que les intérêts principalement politico-économiques de l'élite burundais ont toujours primé sur les intérêts du groupe ethnique et de la nation toute entière.

En effet sur le plan économique, depuis la période post indépendance, le Burundi est resté un des pays les plus pauvres de la planète pour plusieurs raisons notamment une densité de la population galopante<sup>22</sup> qui à son tour affecte la disponibilité des terres arables; l'agriculture employant 90% de la population mais qui reste toujours une occupation de subsistance;<sup>23</sup> ainsi qu'un secteur privé minuscule incapable d'offrir aux entrepreneurs économiques la richesse et la puissance.<sup>24</sup> Dans ce contexte, le contrôle des hautes fonctions de la machinerie étatique et les avantages y afférentes en l'occurrence le système financier, les marchés publics, le commerce des produits d'exportation comme le café, a toujours été perçu comme une source privilégié d'enrichissement.

De fait, élites politico-administratives et élites économiques ont longtemps entretenu des relations de proximité au point de se confondre parfois.<sup>25</sup> Ainsi, la lutte du pouvoir entre les Hutu et les Tutsi était en partie alimentée par la soif de contrôler sans concurrence cette vache laitière qu'est l'État source d'un enrichissement facile.

Dans cette logique, le règne presque sans partage de la minorité Tutsi sur le pouvoir politique et sécuritaire depuis 1965 a favorisé la naissance d'une bourgeoisie des anciens cadres

---

<sup>21</sup> Sculier *Supra* note 6, p.9

<sup>22</sup> La population Burundaise a passé de 2.790.000 en 1960 à 11.200.000 en 2015 d'après les données de la Banque Mondiale. Voir Banque Mondiale, Burundi, Population totale, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=BI&view=chart>

<sup>23</sup> La Banque Mondiale, *Burundi- Vue d'ensemble*, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview>

<sup>24</sup> International Crisis Group, *Burundi, une crise de corruption*, Rapport Afrique N°185, mars 2012, p.8 [Crisis Group]

<sup>25</sup> *Ibid* p.1

de l'État qui, profitant de leur influence dans l'appareil étatique, contrôlait le secteur du commerce, le système financier et le secteur de l'immobilier.<sup>26</sup>

Ainsi la victoire du FRODEBU, le parti politique majoritairement Hutu, en 1993, ne survivra pas aux tensions occasionnées par l'effritement du règne sans partage des Tutsi.

C'est le CNDD-FDD<sup>27</sup> qui incarnera un « pouvoir hutu » en comparaison avec les anciens régimes militaires Tutsi par le fait d'avoir été au pouvoir depuis 2005. Néanmoins, malgré ses dénonciations du temps du maquis contre la monopolisation du pouvoir et la pratique neo-patrimoniale par les précédents régimes, son accession au pouvoir a été marqué par la perpétuation du même système de gouvernance, voire même pire que le système précédant. La capture des ressources étatiques a tout simplement changé de main en faveur des Hutu et des Tutsi qui ont adhéré au parti CNDD-FDD.<sup>28</sup> Selon Gervais Rufyikiri, l'ancien président du Senat (2005-2010) et Deuxième vice-président de la République (2010-2015), « la politique de contrôle et de mainmise sur les ressources économiques a finalement été choisie par les dirigeants du CNDD-FDD, non pas pour la promotion du développement, mais plutôt pour satisfaire les ambitions économiques personnelles et pour la survie du système CNDD-FDD. »<sup>29</sup>

En effet, une corruption systématique a été mise en place d'une part pour des fins individuelles à savoir la quête de l'opulence, particulièrement prononcée dans le milieu des anciens combattants qui utilisent la corruption comme moyen de se récompenser par rapport au temps passé dans le maquis ; et d'autre part pour des fins politiques, en vue de financer le fonctionnement du parti CNDD-FDD, d'entretenir des relations clientélistes avec ses membres, de corrompre les opposants pour l'affaiblissement des partis politiques ainsi que la fidélisation des masses paysanne à travers la distribution d'aide sociale.<sup>30</sup> On assiste à une privatisation de l'Etat par laquelle les officiels, les hauts gradés de l'armée et de la police ainsi que les simples fonctionnaires utilisent l'influence qu'ils détiennent pour faire du commerce ou pour faire tourner à leur avantage les projets de l'Etat qui autrement profiteraient à la population.

<sup>26</sup> Crisis Group, *Supra* note 24 p. 1

<sup>27</sup> L'ancien mouvement armé majoritairement Hutu qui a remporté les premières élections après la signature de l'Accord d'Arusha en 2005, 2010 et les élections controversées de 2015.

<sup>28</sup> Crisis Group *Supra* note 24, p.5

<sup>29</sup> Gervais Rufyikiri, *Corruption au Burundi: problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Working paper/2016.07, p.20 [Rufyikiri]

<sup>30</sup> *Ibid.* p.14

En définitive, l'analyse de dynamiques politiques, sociales et économiques à partir de la période post indépendance montre qu'il n'y a pas à proprement parler un conflit ethnique au Burundi mais un conflit d'intérêts politico-économiques que la classe politique manipule savamment avec la fibre ethnique. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi précise que « En ce qui concerne la nature du conflit burundais, les Parties reconnaissent qu'il s'agit: a. D'un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes; b. D'un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir. »<sup>31</sup>

Malgré cette description de l'origine et des développements du conflit Burundais avec une distinction quasi étanche entre Hutu et Tutsi, il serait erroné de prétendre que la division entre les deux groupes soit aussi limpide et homogène. Par ailleurs, les Hutu et les Tutsi parlent une même langue, vivent généralement ensemble dans les campagnes comme en ville, partagent la même culture et les mêmes traditions. Certaines recherches affirment que les Hutu et les Tutsi ont des différences morphologiques et des origines géographiquement distinctes. Néanmoins, les mariages interethniques et d'autres formes d'alliances rendent ces distinctions dérisoires. Ainsi, en l'absence d'un conflit de cultures ancestrales, religieuses ou linguistiques, il devient difficile d'opposer les deux groupes de manière catégorique.<sup>32</sup>

En plus, les deux groupes n'ont jamais été politiquement homogènes au sein d'eux même. En effet les Hutu comme les Tutsi ont toujours connu des clivages internes basés sur les appartenances claniques, le régionalisme, les rivalités personnelles et les lignes politiques. Les luttes intra ethniques et au sein des formations politiques identifiées comme majoritairement Hutu ou Tutsi ont toujours existé mais elles se sont surtout intensifiées au cours du processus de paix d'Arusha (1998-2000) au moment où les acteurs politiques se positionnaient pour le partage du pouvoir dans le gouvernement de transition et ont atteint le pic depuis que le régime du CNDD-FDD est en place.

Ainsi à titre illustratif, au cours du processus de paix d'Arusha I, une aile du parti UPRONA qui s'identifiait comme protecteur des intérêts des Tutsi était dirigé par un Hutu, Charles Mukasi, qui s'opposait catégoriquement aux négociations avec ceux qu'il considérait

---

<sup>31</sup> Accord d'Arusha Pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Aout 2000, Protocol I, Chap. I, Article 4

<sup>32</sup> Wolpe *Supra* note 11 p.6

comme « génocidaires » c'est-à-dire les mouvements armés essentiellement Hutu. Pourtant beaucoup de cadres Tutsi de cette formation politique était flexible au processus de paix largement inclusif. Du côté des Hutu, Léonard Nyangoma, leader du CNDD qui militait pour la cause Hutu comptait des Tutsi dans les rangs de ses principaux conseillers politiques. En outre, le FRODEBU était divisé entre les supporters de son président Jean Minani qui était en exil à Dar es Salam et ceux qui suivaient les leaders du parti restés au pays. Également, il y avait des divisions entre Hutu sur les lignes politiques plus subtiles comme la participation dans les institutions issues du coup d'État de 1996 ou le recours à la force armée pour restaurer la démocratie.<sup>33</sup>

Depuis que le CNDD-FDD est au pouvoir en 2005, la lutte intra-ethnique entre Hutu de la période post-transition s'est principalement matérialisée par le harcèlement du parti Forces Nationales pour la Libération (FNL) d'Agathon Rwasa et les divisions au sein de la majorité présidentielle après l'arrestation et l'emprisonnement de l'ancien président du Parti CNDD-FDD Husein Radjabu qui a été suivi par la radiation de 22 députés de CNDD-FDD de l'Assemblée Nationale en 2008.

En définitive, ces luttes intra ethniques ainsi que les alliances politiques inter-ethniques<sup>34</sup> ont largement contribué à la démystification de la donne ethnique Hutu/Tutsi dans le conflit politique Burundais et ont pavé le chemin à la naissance d'une conscience collective que le Burundi a besoin d'une démocratie et non un régime hutu ou tutsi. La crise politique que le Burundi a connue depuis avril 2015 a mis en évidence le caractère artificiel du conflit Hutu/Tutsi. Les experts des Nations Unies qui ont enquêté sur le Burundi s'accordent pour dire que le récent conflit est de nature politique malgré que la répression du mouvement de contestation ait pris de plus en plus des allures ethniques.<sup>35</sup> En effet, les manifestations contre le 3<sup>eme</sup> mandat de Pierre Nkurunziza convoquées par les organisations de la société civile et les

---

<sup>33</sup> Wolpe *Supra* note 11 p.24

<sup>34</sup> L'espace politique Burundais a vu naître, depuis les élections de 2010, des coalitions regroupant des partis politiques indépendamment de leurs tendances ethniques. Il s'agit notamment de l'Alliance démocratique pour le changement au Burundi, l'ADC-*Ikibiri*, une coalition qui regroupe la dizaine de partis qui ont boycotté les législatives et la présidentielle de 2010 compose entre autre du Frodebu et Union pour Paix et le Developement UPD *Zigamibanga* (majoritairement Hutu) et Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie, MSD Majoritairement Tutsi; et la Coalition Amizero y' Abarundi regroupant le FNL ex Palipehutu mouvement extrémiste hutu, et l'UPRONA le principal parti identifié comme tutsi.

<sup>35</sup> Comité Contre la Torture, Burundi: Observations finales, Aout 2016

partis politique d'opposition ont vu la participation de toutes les ethnies confondues. Le 13 mai 2015, un coup d'Etat dont le leader était un Hutu, compagnon de lutte dans le maquis du Président Nkurunziza a failli destituer les institutions constitutionnelles. La crise qui a déjà fait plus de deux mille morts et qui a occasionné plus de 400 000 réfugiés hébergés dans les pays voisins du Burundi affecte les deux communautés presque de même manière nonobstant la persistante volonté du gouvernement à semer des divisions ethniques<sup>36</sup>. L'élite politique de l'opposition composée de Hutu tout comme des Tutsi est en exil, y compris les anciens hauts dignitaires du parti UPRONA, du FRODEBU et du CNDD-FDD.

En effet la candidature pour le troisième mandat de Nkurunziza a été la goutte qui fait déverser le vase. Les facteurs qui ont provoqué le mécontentement populaire sont les mesures de restriction de l'espace politique et civique depuis que le CNDD-FDD est au pouvoir, l'absence de consolidation de la démocratie et la corruption endémique dans tous les secteurs de la vie du pays qui cause la lenteur du développement économique.

La question qu'il est légitime de se poser est de savoir pourquoi le Burundi a si facilement passé de modèle africain où le consocialisme a réussi d'un pays au bord d'une autre guerre civile et pour les plus sceptiques, un pays où le crime de génocide peut se commettre à tout moment. Pourquoi l'Accord d'Arusha n'a pas pu procurer la paix durable au Burundi? La section suivante aborde ces questions sous l'angle du caractère inclusif du processus de paix d'Arusha de 1998-2000 pour analyser l'impact de l'absence du CNDD-FDD à la table de négociation d'Arusha sur la consolidation de la paix au Burundi.

## **2. Accord d'Arusha : Absence du CNDD-FDD à la table de négociations ou le germe de la destruction de l'accord.**

Les négociations entre les parties impliquées dans un conflit ethnique et/ou politique, qui parfois a déjà dégénéré en une guerre civile, sont parmi les processus de négociation les plus difficiles à gérer. Depuis la fin des années 80, les pays africains ont connu des guerres civiles qui ont emporté plusieurs vies humaines et qui ont causé une profonde détérioration des conditions de vie socio-économiques de larges populations. Le caractère désastreux de ces conflits

---

<sup>36</sup> Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi (EINUB) établie conformément à la résolution S-24/1 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/33/37(2016)*  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session33/Pages/ListReports.aspx>

recommande le mode de résolution de conflit le plus susceptible d'épargner les vies humaines et de reconstruire le tissu social à travers le dialogue sincère et un engagement à la paix durable. Bien que ce mode de résolution pacifique des conflits que l'on nomme génériquement *processus de paix* ait déjà fait ses preuves dans plusieurs régions du monde, il résiste à la prédictibilité et les accords de paix ne débouchent pas nécessairement à la paix; et si paix il y a, à la paix durable pour un pays meurtri par la guerre. La pratique montre que les processus inclusifs dans la composition des participants et les sujets traités sont les plus susceptibles d'arriver à la paix durable. Le processus inclusif permet de mettre à terme un conflit ou de le prévenir sur la base d'un compromis jouissant d'une grande légitimité et qui résout efficacement les causes de la crise, générant ainsi la mise en œuvre spontanée sur la base du respect mutuel et des intérêts communs.<sup>37</sup> Ainsi, les faits pour les médiateurs et des acteurs politiques de décider qui doit être à la table de négociations; qui va participer dans les institutions étatiques issues des négociations; quelle est la proportion de participation pour chaque acteur; et quelles sont les garanties du respect des termes de l'accord sont autant des questions cruciales pour la réussite du processus.

En effet un processus inclusif donne l'opportunité à quiconque est intéressé ou affecté par le conflit de contribuer dans l'analyse du problème et dans le choix des solutions à y appliquer.<sup>38</sup> L'expérience du Rwanda démontre un processus de paix sanctionné par un accord mais dont le sort a été catastrophique pour diverses raisons dont, selon certains experts, l'exclusion de la Coalition pour la Défense de la République (CDR) de la table de négociations.<sup>39</sup> Rapportant les propos d'un diplomate proche des négociations d'Arusha (comme le Burundi, les négociations de paix pour le Rwanda en 1993 se sont déroulées à Arusha en Tanzanie), Spears soutient que l'exclusion de ce groupe extrémiste hutu a créé dans les esprits de ses membres un sentiment que le pouvoir politique hutu dont ils véhiculaient les idéaux était spolié derrière leurs dos et ils ont pris la décision de torpiller le processus par l'usage de la violence.<sup>40</sup> Ainsi, Anthony Wanis-St John recommande que les médiateurs ne devraient pas maximiser les chances d'aboutir à un accord tout en réduisant la probabilité de réussite de la mise en œuvre dudit accord, ce qui

---

<sup>37</sup> John Parker, *Challenges and Opportunities of Inclusivity in Peace Processes* Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 7, p.1 [Parker]

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Anthony Wanis-St. John, *Peace Process Negotiations and Civil Society: Dynamics of Inclusion and exclusion*, 13 Int'l Negotiation 1 2008 p. 2 [Wanis-St.John]

<sup>40</sup> Ian S. Spears, *Understanding inclusive peace agreement in Africa: The problem of sharing power*, Third World Quarterly, 21 :1, 105-118, (2000) P.110 [Spears]

impliquerait la reprise de la violence et la mort des personnes.<sup>41</sup> Dans ce même ordre d'idée, Parker insiste que la « [...] l'apparente simplicité des processus exclusifs (qui peut être plus restreint et plus rapide) est illusoire dans la mesure où ils supposent une large coopération de la part des groupes exclus. » [Traduction de l'auteur]<sup>42</sup>

Le Burundi était jusque très récemment cité par les chercheurs comme un modèle africain où un processus de paix inclusif a abouti à un partage du pouvoir entre les Hutu et les Tutsi mettant ainsi fin à une série de crises violentes.<sup>43</sup> En effet, le processus de paix d'Arusha a réuni 19 entités politiques dont 17 partis politiques, le gouvernement et l'Assemblée Nationale. Dans le contexte d'une pléthore de parties à la table des négociations avec le consensus comme mode de prise de décision, certains analystes considèrent que la méthode inclusive du médiateur Nyerere a constitué un problème dans ce sens qu'elle a favorisé des débats interminables et trop conflictuels. L'autre accusation portée à l'encontre de cette règle inclusive est que bon nombre des partis politiques présents à Arusha manquaient une représentativité nationale. Certains se limitaient au cadre familiale. Ces petits partis étaient des satellites des deux grands ténors, l'UPRONA et le FRODEBU, dont ils véhiculaient parfois des arguments extrémistes et les blocages que ceux-ci ne pouvaient pas se permettre d'exprimer.<sup>44</sup> En plus, le grand nombre des participants a impliqué d'énormes défis logistiques et organisationnels pour la médiation ainsi qu'un lourd fardeau financier pour les bailleurs de fonds.

Néanmoins, pour Wolpe le leader de la délégation des États Unis à Arusha, la participation dans le processus d'un si grand nombre de burundais qui hier se traitaient de génocidaires et de putschistes; leur engagement à une solution négociée de la crise et le discours modéré des représentants des différentes communautés constituaient autant d'atouts pour la réussite du processus.<sup>45</sup>

Dans le même ordre d'idée, Lemarchand soutient que le compromis sur le partage du pouvoir n'aurait pas été atteint n'eut été les laborieuses séances de discussions et négociations. Pour lui, malgré les défis qui ont résulté de la participation d'un grand nombre d'acteurs

---

<sup>41</sup> Wanis-St.John, *Supra* note 39, p.1

<sup>42</sup> Parker, *Supra* note 37, p.9

<sup>43</sup> Rene Lemarchand, *Consociationism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo*; African Affairs, 106/422, 1-20, p.7

<sup>44</sup> Sculier, *Supra* note 6, p.26

<sup>45</sup> Wolpe, *Supra* note 11, p. 44

politiques dans le processus de paix d'Arusha, la méthode inclusive a favorisé une dépoliarisation sans précédent de la sphère politique burundaise et l'émergence des groupes politiques ethniquement mixtes. Le processus a largement transformé les acteurs politiques Burundais dans leur perception des origines du conflit ainsi que de la solution à y apporter à travers des débats officiels, des discussions diplomatiques informels, des exercices de communication et même des discussions autour d'un verre de bière entre des personnes naguère ennemies jurés. Il a en outre renforcé la familiarité entre les acteurs politiques provenant des deux appartenances ethniques qui a, à son tour, permis une collaboration effective.<sup>46</sup>

A ce sujet, Parker soutient que malgré que les processus inclusifs soient souvent complexes, ils constituent un bon investissement dans ce sens qu'ils créent des obligations morales dans le chef des participants en termes d'appropriation et responsabilités partagées dans la mise en œuvre des solutions arrêtées.<sup>47</sup> Lemarchand conclut qu'Arusha a créé des conditions pour un compromis de partage de pouvoir qui avait mené à terme l'une des plus longues guerres civiles dans la région des Grands Lacs.<sup>48</sup> Ce sont toutes ces opportunités d'engagement, de transformations et prise de conscience que les mouvements armés absents à Arusha n'ont pas bénéficié alors qu'ils en avaient le plus besoins pour leur transition du maquis vers la vie civile et politique.

En effet les deux groupes rebelles à savoir le CNDD et le PALIPEHUTU, qui avaient chacun une branche politique et une autre militaire, n'étaient représenté à Arusha que par leurs branches politiques. Par après, les branches militaires ont fait défection avec les branches politiques formant ainsi des acteurs politico-militaires distincts des premiers. Ainsi il y aura le CNDD-FDD (Forces pour la Défense de la Démocratie) et le PALIPEHUTU-FNL (Forces Nationales de Libération) qui ne participeront pas aux négociations d'Arusha de 1998-2000 et qui par conséquent ne seront pas signataires de l'accord de paix.<sup>49</sup> Le présent travail se focalise beaucoup sur le CNDD-FDD pour la simple raison que c'est l'acteur politique qui a largement influencé la politique au Burundi en tant que parti politique au pouvoir depuis 2005.

---

<sup>46</sup> Wolpe, *Supra* note 11 p. 59

<sup>47</sup> Parker, *Supra* note 37, p.9

<sup>48</sup> Lemarchand, *Supra* note 12 p.11

<sup>49</sup> Elizabeth A. McClintock & Térance Nahimana, *Managing the Tension between Inclusionary and Exclusionary Processes: Building Peace in Burundi*, International Negotiation 13 (2008) 73–91p.77 [Nahimana]

Plusieurs raisons, les une plus vraies que les autres, expliquent l'absence du CNDD-FDD sur la table de négociations à Arusha. Premièrement, le Médiateur Nyerere exigeait que tout mouvement qui faisait défection avec un acteur déjà invité à Arusha devait porter un nom distinct de celui du groupe de provenance pour avoir un siège à Arusha, faute de quoi il fallait se réconcilier pour négocier avec une seule voix. Cette injonction jugée interventionniste a été réfutée par le CNDD-FDD qui considérait que son nom était attaché à son identité de défenseur légitime des intérêts des Hutu. Deuxièmement, Leonard Nyangoma, leader originaire du CNDD (qui siégeait à Arusha) aurait influencée l'exclusion du CNDD-FDD pour que le CNDD reste l'interlocuteur unique avec les autres acteurs politiques et la médiation. Troisièmement, les extrémistes Tutsi ne voulaient aucune forme d'association avec ceux qu'ils considéraient comme des génocidaires et conditionnaient leur participation dans le processus à l'exclusion de ces groupes armés. Quatrièmement, certains commentateurs sur le processus d'Arusha accusent Nyerere de n'avoir pas fait beaucoup pour amener ce groupe armé sur la table des négociations.<sup>50</sup>

Wolpe considère que Nyerere avait cru naïvement que la réussite des premières sessions de négociations allait convaincre le CNDD-FDD à rejoindre les autres acteurs à Arusha. Les plus sceptiques parmi les membres du gouvernement présents à Arusha pensaient même que Nyerere voulait maintenir la pression militaire du CNDD-FDD sur les régimes en place pour le contrer à faire des concessions dans les négociations.<sup>51</sup>

Une autre raison que l'on ne peut pas négliger cinquièmement est qu'à l'époque du début des négociations, le CNDD-FDD avait un bon standing militaire, ayant une base militaire en République Démocratique du Congo, RDC avec le soutien du Président Laurent Désiré Kabila pour qui il combattait l'armée Rwandaise contre un soutien logistique et financier.<sup>52</sup> Fort de cette alliance avec la RDC, le mouvement ne trouvait pas intéressant la participation dans le processus de paix d'Arusha dans lequel il serait la vingtième partie.<sup>53</sup>

Indépendamment de la raison pour laquelle le CNDD-FDD n'a pas participé dans les négociations de l'Accord d'Arusha, ce fait a eu de lourdes conséquences sur le processus de

---

<sup>50</sup> Nahimana, *Supra* note 49, p. 77

<sup>51</sup> Wolpe, *Supra* note 11, p. 46

<sup>52</sup> Willy Nindorera, *Le CNDD-FDD au Burundi: Le cheminement de la lutte armée au combat*, Berghof Foundation, Serie no.10, 2012, p.22

<sup>53</sup> Nahimana, *Supra* note 49 p. 78

recherche de la paix pour le Burundi et même pour la paix dans la région des Grands Lacs. L'une des conséquences la plus immédiate et la plus citée dans les travaux des chercheurs sur le processus de paix au Burundi est que l'accord de paix d'Arusha conclu en 2000 n'a pas mis fin à la guerre parce que les dispositions de l'accord sur le cessez-le-feu étaient caduques dès le départ suite à l'absence de la signature des mouvements armés. Plus grave que cette conséquence immédiate, l'absence du CNDD-FDD sur la table des négociations a constitué un germe de destruction progressive de l'accord d'Arusha et de ses acquis car depuis que le mouvement armé, maintenant devenu parti politique, a accédé au pouvoir, il ne s'est jamais identifié avec cet accord dont il décriait le fond et la forme depuis sa signature. Gervais Rufyikiri, ancien membre du CNDD-FDD affirme que son ancien parti a adhéré à la *lettre* de l'accord d'Arusha mais pas à son *esprit*.<sup>54</sup>

En effet, avec l'Accord d'Arusha, le Burundi était considéré comme le seul pays africain qui avait à peu près accommodé la formule du consociationalisme en Afrique tel que présenté par Lijphart<sup>55</sup>. Incorporés dans la nouvelle Constitution post-transition du 18 mars 2005<sup>56</sup>, les points saillants de partage du pouvoir de l'accord sont les suivantes : le président de la République est assisté par deux vice-présidents, un hutu et un tutsi<sup>57</sup>; les membres du gouvernement<sup>58</sup> et de l'Assemblée Nationale<sup>59</sup> sont composés par 60% de hutu et 40% de Tutsi; le Sénat<sup>60</sup> est sous le régime paritaire de même que les forces de défenses et de sécurité<sup>61</sup>, c'est-à-dire 50% de Hutu et 50% de Tutsi. Concernant les élus locaux, la constitution préconise que nul groupe ethnique ne peut détenir une majorité de plus de 67% dans la composition des conseils communaux.<sup>62</sup> Selon la constitution, même l'administration doit être largement représentative de la nation burundaise et doit refléter la diversité de ses composantes. Ainsi, sous réserve de la distinction entre les

---

<sup>54</sup> Gervais Rufyikiri, *Échec de la transformation du CNDDFDD du mouvement rebelle en parti politique au Burundi: une question d'équilibre entre le changement et la continuité*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Working Paper 2016.12, p.20 [Rufyikiri]

<sup>55</sup> Spears, *Supra* note 40, p.8

<sup>56</sup> Loi N°1/ 010 Du 18 Mars 2005 Portant Promulgation de la Constitution de la République Du Burundi [The Constitution] [https://ihl-databases.icrc.org/ihl/nat/0/fceb5dc6e403d2a2c12576d3005a8dd9/\\$FILE/Burundi\\_Constitution\\_2005\\_fr.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/ihl/nat/0/fceb5dc6e403d2a2c12576d3005a8dd9/$FILE/Burundi_Constitution_2005_fr.pdf)

<sup>57</sup> *Ibid.* Article 124

<sup>58</sup> *Ibid.* Article 129

<sup>59</sup> *Ibid.* Article 164

<sup>60</sup> *Ibid.* Article 180

<sup>61</sup> *Ibid.* Article 257

<sup>62</sup> *Ibid.* Article 266

postes techniques et les postes politiques, la représentation ethnique dans les entreprises publiques est pourvue à raison de 60% au plus pour les Hutu et 40% au plus pour les Tutsi.<sup>63</sup>

Malgré qu'à Arusha les partis politiques étaient regroupés suivant le caractère prédominant de leur composition ethnique - G7 pour les Hutu et G10 pour les Tutsi- pour compter valablement dans les quotas constitutionnels, un Hutu ou un Tutsi ne doit pas appartenir dans une formation politique à prédominance Hutu ou Tutsi. Ainsi cette formule oblige les partis politiques à incorporer dans leurs rangs et sur les listes électorales des individus de provenance ethnique différente pour minimiser les chances d'une éventuelle cooptation. De cette manière, la formule permet un brassage ethnique dans la gestion des affaires de l'État au Burundi.<sup>64</sup>

Néanmoins, le CNDD-FDD a remis en cause l'accord d'Arusha depuis sa signature à la fois sur le fond et sur la forme. Dans un communiqué sorti le 28 Août 2000, journée historique de signature de l'Accord d'Arusha, le CNDD-FDD annonçait qu'il s'inscrivait en faux contre un accord signé entre les faux belligérants et qui prévoyait « L'ethnisation et la balkanisation codifiées de la société Burundaise par l'institutionnalisation du système mesquin des quotas ethniques.»<sup>65</sup>

Sur la forme, le CNDD-FDD considérait qu'en principe toute négociation se fait entre deux parties mais qu'à Arusha « les négociations se sont passées entre un amalgame de 19 parties qui constituaient en réalité de faux belligérants.»<sup>66</sup>

En d'autres termes, le CNDD-FDD se considérait comme le seul négociateur légitime pour défendre la restauration de la démocratie et de l'ordre constitutionnel. Il faut préciser que cette compréhension du terme « négociation » comme un processus impliquant uniquement deux parties s'écarte de la définition préconisée par les *Directives des Nations Unies pour une*

<sup>63</sup> The Constitution, *Supra* note 56 Article 143

<sup>64</sup> Wanis-St.John, *Supra* note 39 p. 9

<sup>65</sup> CNDD-FDD, Déclaration du CNDD-FDD sur l'Accord de Paix d'Arusha signé le 28 août 2000. [CNDD-FDD] [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/Declaration\\_170900\\_Arusha\\_agreement.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/Declaration_170900_Arusha_agreement.pdf)

<sup>66</sup> *Ibid.* Para 1

*médiation efficace* qui précise que la médiation peut inclure deux ou plusieurs parties à un conflit.<sup>67</sup>

Du point de vue du fond, le mouvement considérait que le système de quotas ethnique était inacceptable car il violait la constitution et était contraire à l'idée de l'unité nationale et la réconciliation. Il voyait dans l'accord d'Arusha un piège de « L'oligarchie militaro-civile putschiste [pour] faire passer son idéologie obsessionnelle de 'démocratie adaptée aux réalités burundaises' qui en réalité [consacrait] la pérennisation du système de domination, en déposant progressivement les détenteurs légitimes du pouvoir issu des élections de Juin 1993 »<sup>68</sup>.

En somme, le CNDD-FDD dénonçait l'approche inclusive des négociations entre différentes parties prenantes dans le conflit Burundais et le partage du pouvoir selon les quotas ethniques préconisés par l'Accord d'Arusha. Pour Gervais Rufyikiri, cette position n'était pas inspirée par un attachement aux valeurs d'unité et de réconciliation mais plutôt par souci du déséquilibre entre les quotas ethniques et la configuration réelle Hutu-Tutsi du Burundi. Le CNDD-FDD préférait plutôt un partage du pouvoir proportionnelle à la composition ethnique, soit 85% pour les Hutus, 14% pour les Tutsi et 1% pour les Twa.

La position du CNDD-FDD par rapport à l'Accord d'Arusha n'a pas foncièrement changée malgré presque deux décennies de pouvoir. En effet, dans un communiqué du 30 Juin 2016, le CNDD-FDD a vivement critiqué l'Accord d'Arusha, le qualifiant d'arrangement entre intellectuels pour un partage des postes sur base ethnique au sein du gouvernement, « sans le mandat de personne. » Il affirme que le peuple Burundais a été trompé et abusé en se laissant noyer dans une vision de partage de postes sur fond ethnique par les négociateurs de l'Accord d'Arusha.<sup>69</sup> En conclusion, il est légitime d'affirmer que le CNDD-FDD n'a pas intégré l' « esprit » de l'Accord d'Arusha à savoir les compromis politiques, le partage du pouvoir, la tolérance ethnique et la réconciliation nationale.

---

<sup>67</sup> Directive, *Supra* note 1

<sup>68</sup> CNDD-FDD *Supra* note 65

<sup>69</sup> CNDD-FDD, Communiqué No 011/2016 du Parti CNDD-FDD du 30 juin 2016

<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/partis%20politiques/CNDD-FDD/300616.pdf>

Le CNDD-FDD était légalement tenu à respecter la lettre et l'esprit de l'Accord d'Arusha, du moment qu'il est signataire, avec le Gouvernement de Transition du Burundi, de l'Accord global de cessez-le-feu<sup>70</sup> dont l'article 2 stipule que « L'Accord Global de Cessez-le-feu fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ». <sup>71</sup> Aussi, dans le préambule de l'Accord Global de Cessez-le-feu, les parties rappellent leur engagement à respecter et mettre en œuvre fidèlement les Accords et Protocoles conclus aux fins d'arrêter la guerre et de reconstruire le Burundi. <sup>72</sup> En effet, à travers la signature de l'Accord Global de cessez-le-feu, le CNDD-FDD s'engageait juridiquement à respecter l'Accord d'Arusha dans son intégralité au même titre que les autres acteurs politiques Burundais qui avaient signé l'Accord le 28 Aout 2000. On pourrait comparer la situation a un pays qui, ayant adhéré à un traité déjà en vigueur, ne saurait se dérober aux obligations que crée ledit traité en invoquant qu'il n'a pas participé à sa négociation.

Néanmoins, la tactique du CNDD-FDD face au processus de paix d'Arusha correspond à un des obstacles pour la réussite du consociationnisme identifié par Spears lorsqu'il affirme que parfois « les partis et les mouvements ne préfèrent partager le pouvoir que dans le cadre d'une stratégie visant à augmenter la puissance militaire et politique afin de vaincre des adversaires plutôt que de faire la paix avec eux ». [Traduction de l'auteur] <sup>73</sup>

En effet l'ultime objectif du CNDD-FDD était la prise et le contrôle total du pouvoir par une victoire militaire à l'instar du National Resistance Army (NRA) en Ouganda en 1986 ou du Front Patriotique Rwandais (FPR) au Rwanda en 1994. N'ayant pas pu atteindre l'objectif militairement, le CNDD-FDD a pris l'option politique pour atteindre le même objectif. La stratégie a consisté à adhérer à l'Accord d'Arusha de façade, dans la perspective de le changer progressivement une fois installé au pouvoir. <sup>74</sup> Ainsi, officieusement depuis le premier mandat

---

<sup>70</sup> Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), Dar es Salam, 16 novembre 2003.

<sup>71</sup> *Ibid*, Art.2

<sup>72</sup> *Ibid*. Preambule

<sup>73</sup> Spears, *Supra* note 40, p. 109

<sup>74</sup> Rufyikiri, *Supra* note 54, p. 20

2005-2010, et expressément dans la seconde législature, le régime du CNDD-FDD a toujours eu un projet de réviser la Constitution issue de l'Accord d'Arusha pour y purger les quotas ethniques et le principe de la majorité des deux tiers des voix requis pour adopter les lois.<sup>75</sup> En mars 2016 le projet de révision de la constitution avait fait son parcours jusqu'à la table de l'Assemblée Nationale où elle a été rejeté in extremis pour défaut de la majorité des 2/3 exigée. Selon Vandeginste le projet de révision de la constitution n'était qu'un prélude d'un processus de contrôle total du parlement après les élections de 2015 pour en finir une fois pour toute avec Arusha.<sup>76</sup>

Dans le communiqué de juin 2016, le CNDD-FDD affirme que les burundais ont besoin d'un autre accord négocié par ceux qui n'étaient pas sur la table de négociations à Arusha en 2000 et tenant compte des vues de la population à la base et non pas des intellectuels. Le CNDD-FDD préconise la mise en place d'un forum qui servirait comme un cadre approprié pour discuter un accord qui remplacerait l'Accord d'Arusha.<sup>77</sup>

Dans cette optique, le Président de la République a mis en place la Commission Nationale de Dialogue Inter-Burundais (CNDI)<sup>78</sup> par le décret numéro 100/34 du 23 Septembre 2015 et l'a placé sous la tutelle de la Présidence de la République (Art.1). La commission a pour entre autres missions de conduire un processus de dialogue inter burundais dans tout le pays et à tous les échelons à travers des débats faits dans des réunions, ateliers et les séminaires sur les questions sociales, politiques, de consolidations de la paix, de la sécurité du développement économique, évaluer les accords d'Arusha, la Constitution, l'Accord Global de Cessez-le-feu, la Charte de l'Unité Nationale etc. (Art.9). Dans son rapport trimestriel du 3 Juin 2016, la commission indiquait qu'elle avait déjà animé des séances de dialogue dans tout le pays dont les participants étaient les partis politiques, les organisations de la société civile, les confessions religieuses, les associations féminines, les associations des jeunes et les syndicats. Parmi les

<sup>75</sup> International Crisis Group, *Burundi : Du Boycott Electoral A L'impasse Politique*, Rapport Afrique N°169 – 7 février 2011 p. 19 <https://www.ciaonet.org/attachments/17626/uploads> [Crisis Group]

<sup>76</sup> Stef Vandeginste, Briefing: Burundi's Electoral Crisis – Back To Power-Sharing Politics As Usual? African Affairs, 1–13, 2015 p.10 [Vandeginste]

<sup>77</sup> *Supra* note 69

<sup>78</sup> Commission Nationale de Dialogue Inter-Burundais <http://ambassadeduburundi.ca/wp-content/uploads/2015/10/DECRET-34-DU-23-SEPTEMBRE-2015-PORTANT-CREATION-DU-CNDI.pdf>

idées déjà recueillies à cette date figuraient l'amendement de certaines dispositions de la constitution dont celles gouvernant la limitation des mandats; la correction des erreurs contenues dans l'Accord d'Arusha; et l'instauration de la primauté de la Constitution sur l'Accord d'Arusha.<sup>79</sup>

La CNDI a remis le rapport final, au Président de la République en date du 12 Mai 2017 et le document n'a pas été rendu public. Dans un communiqué de la commission lors de la remise de ce document de 86 pages contenant la synthèse de 26 000 prises de parole et de propositions, la CNDI a réitéré que la proposition majeure contenue dans ce rapport est l'amendement de la constitution pour actualiser, améliorer, assouplir ou durcir certaines dispositions.<sup>80</sup>

Avant que la CNDI ne clôture ses activités, le Président avait déjà mis en place la commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution de la république du Burundi à travers le décret n°100/41 du 15 Mars 2017.<sup>81</sup> Les membres de cette commission ont été nommés par le décret n°100/089 du 12 mai 2017.<sup>82</sup>

À la fin de ce processus, Vandeginste prédit deux scénarios, soit le CNDD-FDD peut garder le partage du pouvoir sur base ethnique mais fait dans le contexte d'un système de parti unique de facto, ce qui reviendrait à torpiller le consocialisme sans l'écarter expressément, soit ignorer complètement le consensus d'Arusha au grand risque de la paix au Burundi.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Commission Nationale de Dialogue Inter-Burundais, Rapport de six mois d'activités, p.3 Juin 2016  
<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/dial/CNDI0616.pdf>

<sup>80</sup> Commission Nationale de Dialogue Inter-Burundais, Communiqué de presse, Mai 2017,  
<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/dial/120517.pdf>

<sup>81</sup> Décret n°100/41 du 15 Mars 2017 portant création, mandat, composition, organisation, et fonctionnement de la commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution de la République du Burundi.  
<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/constitution/histor/decret150317.pdf>

<sup>82</sup> Décret n°100/089 du 12 mai 2017 portant nomination des membres de la commission chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution de la République du Burundi.

<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/constitution/histor/120517.pdf>

<sup>83</sup> Vandeginste, *Supra* note 76 p.10

De ce qui précède, il est évident que le CNDD-FDD utilise son absence à la table des négociations à Arusha comme une échappatoire pour violer l'accord qui avait jeté des bases plus au moins solides pour la construction d'un État de droit et la consolidation de la paix au Burundi. Ainsi on assiste à une démarche unilatérale lente mais décisive du CNDD-FDD de supprimer le consensus politique renfermé dans l'Accord d'Arusha. Analysée dans le contexte global de la dynamique du conflit burundais, le CNDD-FDD cherche à contrôler le pouvoir politico-économique et sécuritaire sans partage, ce qui revient à une répétition de l'histoire, c'est-à-dire un régime de parti unique, mais cette fois-ci de fait.

### **3. Arusha II : Défis et Opportunités pour un processus inclusif**

Face à cette démarche du CNDD-FDD d'instaurer un règne sans partage, il est logique d'évaluer les opportunités et les défis auxquels fait face le processus de recherche de la paix actuelle au Burundi sous la médiation de la Communauté de l'Afrique de l'Est (East African Community, EAC). Le processus qui a été enclenché après le déclenchement de la crise au Burundi en avril 2015 a beaucoup de similitudes avec le processus de 1998-2000 principalement en ce qui concerne l'implication des pays de la région dans la recherche d'une solution pacifique à la crise et la résistance des parties à embrasser un processus inclusif. Néanmoins, la détermination et le leadership du passé font défaut et le processus qui a commencé en 2015 stagne. Il est dès lors légitime de se poser la question de savoir si dans le contexte politique actuel, un processus plus inclusif qui accommoderait toutes les entités qui ont des positions et des intérêts à défendre, y compris les groupes armés et les groupes perçus comme radicaux est possible. Dans un discours adressé aux chefs d'État de la Communauté de l'Afrique de l'Est le 8 septembre 2016 à Dar es Salaam, le facilitateur William Mkapa a déploré qu'il y a un manque de volonté de tous les intervenants dans cette crise pour s'engager sérieusement dans le dialogue. En date du 20 mai 2017, dans un autre discours adressé aux chefs d'États, le facilitateur Mkapa a fermement critiqué la volonté du gouvernement à torpiller le processus dont il est facilitateur en ces termes :

*There is an imperative need for Your Excellencies' personal engagement in getting the parties to the crisis, particularly the Government of Burundi and its allies to re-commit*

*themselves to serious and inclusive dialogue without any preconditions. [...] There is an impasse because the Government of Burundi is reluctant to talk to its opponents. Currently, it is picking friendly stakeholders to talk to, while ignoring the others. The Government has to realize that reconciliation is between two opposing camps and not between friends. The Summit may wish to impress upon the Government of Burundi to engage fully its opponents with a view to reaching an amicable settlement of the on-going political crisis.*<sup>84</sup>

D'une part, il y a une tendance au déni de la crise et de l'existence d'une opposition forte et légitime par le gouvernement et ses alliés.<sup>85</sup> Le gouvernement refuse de dialoguer avec la plateforme de l'opposition, le Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et de l'État de droit (CNARED)<sup>86</sup> et certaines organisations de la société civile qu'il accuse d'acteurs non pacifiques en se référant à de la Résolution 2248 (2015) du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui, selon le gouvernement, recommande que seuls les acteurs pacifiques peuvent participer dans le dialogue inter-Burundais.<sup>87</sup>

D'autre part, il y a une tendance de nier l'existence d'un gouvernement légitime et les institutions connexes par les groupes d'opposition.<sup>88</sup> Il faut rappeler que depuis le début de la crise, il y a au moins six groupes rebelles qui se sont déclarés comme combattant le gouvernement du Burundi<sup>89</sup>. Bien que certains n'existent que sur les réseaux sociaux et que leur

---

<sup>84</sup> Statement by H.E. Benjamin William Mkapa, The East African Community's Facilitator Of the Inter-Burundi Dialogue and Former President of The United Republic Of Tanzania to The EAC Summit: Dares Salaam, Tanzania, 20 May 2017 [Discours Mkapa]

<sup>85</sup> Statement by H.E. Benjamin William Mkapa, The EAC Facilitator of The Inter -Burundi Dialogue and Former President of The United Republic of Tanzania to The EAC Extra Ordinary Summit, Dar Es Salaam, Tanzania, 8th September 2016 [Discours Mkapa] <http://cnared.info/wordpress/statement-by-h-e-benjamin-william-mkapa-the-eac-facilitator-of-the-inter-burundi-dialogue-and-former-president-of-the-united-republic-of-tanzania-to-the-eac-extra-ordinary-summit-dar-es-salaam/>

<sup>86</sup> Conseil National pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit <http://cnared.info/wordpress/>

<sup>87</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, la résolution 2248 (2015) sur le Burundi, document des Nations Unies S / RES / 2248 (2015) 12 Novembre 2015

<sup>88</sup> Discours Mkapa, *Supra* note 85

<sup>89</sup> FOREBU (Forces Républicaines du Burundi), RED-TABARA (Résistance pour un Etat de droit), UPR (Union des Patriotes pour la Révolution), MRP-Abarundi (Mouvement de la Résistance populaire) et FPB (Forces Populaires du Burundi), MALIBU-FPS (Mouvements alliés pour la libération du Burundi) Voir <https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/dpp-burundi/conflict-arm-/groupes-arm-s/>

force militaire est difficile à prouver, tous se disent ouverts au dialogue malgré que le gouvernement réfute leur existence.

Il importe de signaler que le facilitateur Mkapa a indiqué que différents acteurs qu'il a consultés au cours de son travail reconnaissent que le gouvernement devrait accepter les négociations avec ses opposants sans précondition, y compris avec les mouvements armés. Ces acteurs estiment que laisser les anciens généraux de l'armée dans les camps de réfugiés constituerait un danger permanent sur la sécurité du Burundi.<sup>90</sup>

La stagnation du processus d'Arusha II s'explique par un certain nombre de facteurs dont les intérêts géopolitiques, le contexte politique régional et la complexité du conflit sur la table. En effet, l'implication de l'Union Africaine dans les premiers jours de la crise était dictée par le souci de fidélité au principe cher aux panafricanistes qui consacre la primauté « des solutions africaines aux problèmes africains » ou l'« African ownership » comme ce fut le cas en 1996. A son tour, l'Union Africaine a délégué le plus de responsabilités dans la gestion de la crise à la Communauté des États de l'Afrique de l'Est en vertu du principe de subsidiarité qui gouverne ses relations avec les communautés économiques régionales.<sup>91</sup> Ainsi à l'instar d'Arusha I, la Tanzanie et l'Uganda sont les deux pays qui sont directement impliqués dans le processus d'Arusha II.

En principe la logique qui est derrière le principe de la subsidiarité selon laquelle les problèmes locaux ou régionaux devraient être résolus par des entités proches du lieux des faits du fait qu'elles sont censées pouvoir les résoudre de manière effective est en soi bonne<sup>92</sup>. Le principe donne plus de légitimité aux solutions arrêtées et un sens d'appropriation accrue par les communautés concernées. Néanmoins, pour le cas du Burundi, cette approche de monopolisation du processus par l'EAC est critiquée par les observateurs du processus du fait qu'il y a une excessive lenteur résultant des rivalités observées au sein et entre l'EAC et l'Union Africaine, les Nations Unies dans la gestion de la crise, une situation que les parties au conflit exploitent

---

<sup>90</sup> Discours Mkapa. *Supra* note 85, p.7

<sup>91</sup> International Crisis Group, *The African Union and Burundi Crisis: Ambition versus Reality*, Crisis Group Africa Briefing No 122, Septembre 2016, p.5 [Crisis Group]

<sup>92</sup> Parker, *Supra* note 37, p.6

savamment à leur avantage.<sup>93</sup> La majeure conséquence de l'absence d'une vision et d'une approche communes de la communauté internationale dans le processus de résolution de la crise est que la médiation semble avoir échoué à lancer un processus largement inclusif et à amener sur la table de négociations toutes les parties prenantes sans conditions.

Cet état de fait résulte aussi du manque de légitimité et de volonté de la part des leaders de l'EAC pour presser sur processus. En effet, la désignation de Yoweli Museveni comme médiateur dans un conflit dont l'élément déclencheur est la limitation des mandats présidentiels a suscité des scepticismes du fait que lui-même faisait 30 ans au pouvoir et était occupé à briguer un mandat de plus dans le contexte d'un processus électoral contesté. Ainsi, dès le départ, le médiateur principal manquait de temps matériel et d'une autorité morale pour faire office de médiateur contrairement au processus de paix précédent qui a été facilité par les combattants de la liberté en la personne de Julius Nyerere et Nelson Mandela.<sup>94</sup>

Les relations entre le Burundi et le Rwanda se détériorent au jour le jour depuis le début de la crise. Le pouvoir de Bujumbura multiplie les accusations contre ce voisin qui est considéré comme son faux jumeau par certains auteurs.<sup>95</sup> En effet les deux pays partagent la même configuration ethnique et une histoire commune de conflits inter-ethniques qui remontent de la période coloniale et qui ont continué dans la période postcoloniale après l'indépendance du Ruanda-Urundi alors placé sous tutelle belge. Ainsi, dans le contexte d'un pouvoir incarné par un hutu au Burundi et celui du Rwanda vue comme un pouvoir des Tutsi, toute intervention du Rwanda serait interprétée dans l'optique éthique plutôt que tout autre considération. Cela explique à notre sens la réticence du Rwanda à s'impliquer fortement dans la résolution de la crise au Burundi

Pour le Kenya, son rôle dans la résolution de la crise au Burundi reste minimal probablement parce qu'il est impliqué sur d'autres fronts comme le Soudan du Sud, la

---

<sup>93</sup> Crisis Group, *Supra*, note 91, p.13

<sup>94</sup> Yolande Bouka and Nanjala Nyabola, *The Crisis in Burundi and the Apathy of International Politics*, Heinrich Stiftung Democracy, 2016, p.14 [Bouka]

<sup>95</sup> La population du Burundi tout comme celle du Rwanda compte approximativement 85 % des Hutu, 14% des Tutsi et 1% des Twa, la population autochtone.

République Centre Africaine et la Somalie.<sup>96</sup> En plus, la politique régionale du Kenya a beaucoup été dirigée dans le sens de mobiliser les pays de la région contre la Cour Pénale Internationale en réaction aux poursuites que la cour avait engagées contre ses autorités dont le Président Uhuru Kenyatta et son vice-président William Ruto. Il est fort probable que tout processus qui ferait appel à la responsabilité pénale pour les violations des droits de l'homme comme l'opposition politique, la société civile burundaise et les organisations internationales le demandent ne sera pas soutenu par le Kenya. A titre illustratif, au mois de septembre 2016, l'ambassadeur du Kenya au Burundi a vigoureusement critiqué le rapport des experts des Nations Unies qui accusait le Gouvernement du Burundi de graves violations des droits de l'homme en soutenant que le rapport était inopportun et que ses conclusions menacent le processus de paix.<sup>97</sup> En plus, au cours des années 2015, 2016 et le premier semestre de 2017, le Kenya, tout comme d'ailleurs le Rwanda, était occupés à travailler à la réussite des élections générales d'Aout 2017

Quant à la Tanzanie, le nouveau président John Pombe Magufuli aux affaires depuis novembre 2015 et son administration semblent privilégier une approche passive dictée par la volonté de maîtriser les affaires internes d'abord avant de se lancer dans les chantiers régionaux. Néanmoins, le gouvernement tanzanien soutient l'ancien président Wiliam Mkapa qui été nommé facilitateur dans la crise et de ce fait continue à accroître son influence dans la région.<sup>98</sup> En plus, la division de fait des pays de l'EAC entre d'une part « *the coalition of the willing* » composée par le Kenya, le Rwanda et l'Uganda qui préconisent une intégration économique accélérée et d'autre part la Tanzanie et le Burundi qui préfèrent y aller lentement<sup>99</sup>, rapproche les deux pays et peut constituer une source de blocage dans le processus de paix.

---

<sup>96</sup> Bouka, *supra* note 94, p.14

<sup>97</sup> Daily Nation, *Kenyan envoy to Burundi deletes Twitter account after backlash*, Article de presse, 24 septembre 2016. <http://www.nation.co.ke/news/Kenyan-envoy-to-Burundi-deletes-Twitter-account-after-backlash/1056-3393142-format-xhtml-bu63vj/index.html>

<sup>98</sup> East African Community, *Joint Communiqué: 17th Ordinary Summit of the East African Community Heads of State*, March 2016 <http://www.eac.int/news-and-media/statements/20160302/joint-communique-17th-ordinary-summit-east-african-community-heads-state>

<sup>99</sup> Gordon Onyango Omenya, *Coalition Of The Willing As A Pathway To African Future Integration: Some Reflections On East Africa Regional Integration*, CODSRIA, 2015 [file:///C:/Users/hrrec15/Downloads/gordon\\_onyango\\_omenya\\_coalition\\_of\\_the\\_willing\\_as\\_a\\_pathway\\_to\\_african\\_future\\_integration\\_some\\_reflections\\_on\\_east\\_africa\\_regional\\_integration.pdf](file:///C:/Users/hrrec15/Downloads/gordon_onyango_omenya_coalition_of_the_willing_as_a_pathway_to_african_future_integration_some_reflections_on_east_africa_regional_integration.pdf)

Ainsi au niveau régional, le leadership et l'enthousiasme qui a prévalu dans le processus d'Arusha I manquent cruellement. En effet le contexte socio-politique a foncièrement changé. Il faut rappeler qu'à ce moment, la région réagissait à une double atteinte à la démocratie à savoir le coup d'État de 1993 qui avait emporté le Président Ndadaye et qui avait fait avorter le processus de démocratisation du Burundi et le coup d'État de 1996 qui constituait un sabotage à toute initiative pour le retour à l'ordre constitutionnel. Ce dernier coup de force avait reconduit au pouvoir le Major Pierre Buyoya qui représentait aux yeux de la région et de la communauté internationale dans son ensemble l'image même des anciens régimes militaires et mono ethnique Tutsi.<sup>100</sup> En plus, coupable de n'avoir pas arrêté le génocide de 1994 au Rwanda, la communauté internationale a spontanément mis son attention sur le Burundi dont le schéma ethnique et démographique ressemble à celui du Rwanda et qui manifestait les même signes avant-coureurs.<sup>101</sup> Dans ce contexte, la réticence du gouvernement d'alors pour entamer les négociations avec son opposition qui s'est matérialisée par le refus de participer dans la réunion de toutes les parties prenantes au conflit le 25 Aout 1997 à Arusha, a été sanctionnée par un véritable ultimatum au régime de Bujumbura au sortir du sommet régional du 3 septembre 1997 à Dar-es-Salaam.<sup>102</sup> En plus, l'embargo économique qui avait été décidé dans le sommet régional sur le Burundi le 31 Juillet 1996 et qui était maintenu à ce second sommet a contribué à faire pression sur le gouvernement pour l'inciter à dialoguer avec son opposition.<sup>103</sup>

Même si la crise électorale de 2015 diffère d'un coup d'État classique ou d'un changement anticonstitutionnel tel que défini par la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance<sup>104</sup>, la situation appelle aussi à l'urgence pour sauvegarder les acquis de l'Accord d'Arusha et d'éviter que le pays ne replonge dans la guerre civile. Les pays et les institutions internationales qui ont laborieusement travaillés pour la conclusion de l'Accord d'Arusha et qui sont les garants moraux de sa bonne mise en œuvre ont l'obligation morale d'agir avec fermeté pour encourager les parties à négocier la solution de la crise. En effet,

---

<sup>100</sup> Patrick Dupont, *La Crise Politique Au Burundi Et Les Efforts De Médiation De La Communauté Internationale*, Envers, 1998, p.5

<sup>101</sup> Sculier, *Supra* note 6, p. 10

<sup>102</sup> *Ibid.* p. 14

<sup>103</sup> *Supra* note 11 p.13

<sup>104</sup> Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance, 2007, Article 23(5)  
[http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african\\_charter\\_democracy\\_elections\\_governance\\_2007f.pdf](http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/african_charter_democracy_elections_governance_2007f.pdf)

l'Accord d'Arusha stipule dans le Protocole V sur les garanties pour l'application de l'Accord que l'implication de la communauté internationale dans l'application de l'Accord est nécessaire à titre de garantie morale et diplomatique.<sup>105</sup> En plus, à travers l'article 10 de ce même protocole les Parties signataires de l'Accord d'Arusha exhortent les chefs d'Etat des pays de la région à continuer d'apporter leur soutien au processus de paix au Burundi et de servir également de garants de l'Accord.<sup>106</sup>

Les partenaires du Burundi sont appelés à contribuer pour la sauvegarde des acquis de l'accord qui, quoi que imparfaits, ont contribué à la dépoliarisation de la sphère politique et partant ont assuré, si pas la paix, l'absence de la guerre pendant une décennie. Parmi ces acquis, il importe de noter la notoire dépoliarisation ethnique de la société burundaise en les Hutu et les Tutsi et l'engagement de la part des acteurs politiques burundais de résoudre leurs litiges à travers le dialogue et la non-violence.<sup>107</sup> Egalement, il est d'une impérative nécessité de sauvegarder le texte de l'Accord d'Arusha et le consensus qu'il renferme sur les sujets qui ont divisé les Burundais depuis la période postindépendance à savoir la nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion et leurs solutions (Protocole I); la démocratie et la bonne gouvernance (Protocole II); la paix et sécurité pour tous (Protocole III).<sup>108</sup>

Une autre considération explique la difficulté de la communauté de l'Afrique de l'Est à lancer un vrai processus de paix inclusif. En effet, le Burundi est lié aux pays de la communauté par des textes qui crée des intérêts politiques et économiques réciproques entre les États et dont la remise en cause est difficile. Contrairement au processus d'Arusha II, les pays initiateurs du processus d'Arusha I étaient regroupés dans une organisation de fait appelée l'« Initiative régionale pour la paix au Burundi » composée par le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie, l'Uganda, le Zaïre, actuel RDC et l'Éthiopie qui alors présidait l'OUA.<sup>109</sup> Ainsi, dans le contexte d'une union de fait, il y avait moins de contraintes légales substantielles et procédurales à faire

---

<sup>105</sup> Accord d'Arusha pour le Paix et le Réconciliation au Burundi, Protocole V, Article 7

<sup>106</sup> *Ibid.* Article 10

<sup>107</sup> Stef Vandeginste, *A la recherche d'un ange gardien perdu. Pourquoi et comment assurer une meilleure protection de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi?*, Institute of Development policy and management, Working Paper / 2015.08, 2015, p.8 [Vandeginste]

<sup>108</sup> Accord d'Arusha Pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Aout 2000

<sup>109</sup> Vandeginste *Supra* note 107, p.21

pression sur les parties, et surtout sur le gouvernement. Cependant, actuellement le Burundi fait partie de l'EAC, une communauté économique qui a des ambitions de devenir une fédération politique et qui à la fois fait officiellement office de médiation.<sup>110</sup> Les pays de la communauté sont liés par un traité et des protocoles qui légalement et politiquement limitent les actions coercitives à l'encontre du Burundi. Ainsi à titre illustratif, un embargo économique est difficilement imaginable dans le contexte actuel à l'initiative des pays de la communauté liés au Burundi par un Protocole de Marche Commun dont le point central est le libre mouvement des personnes, des biens et des services sans la remise en cause préalable de la qualité du Burundi en tant qu'État partie au traité. Aussi, le mouvement des personnes, et particulièrement les acteurs non étatiques est difficilement contrôlable dans la région par les pays de la communauté en vertu du même protocole.<sup>111</sup>

Plus encore, le secrétariat de l'EAC qui est l'organe exécutif à qui incombe la gestion quotidienne des affaires de la communauté<sup>112</sup> dont la médiation dans la crise au Burundi est confié à un fonctionnaire Burundais (le poste est rotatif entre les États membres). En effet aux termes de l'article 71 du Traité établissant l'EAC, le secrétariat est chargé entre autres de faire des investigations, la collecte d'information ou la vérification de tout problème qui peut affecter la communauté. Le Secrétariat est aussi chargé de la mise en œuvre de toute décision du Sommet des Chefs d'État qui est l'organe suprême de la communauté.<sup>113</sup> De ce fait, sous le leadership d'un Secrétaire Général nommé par le gouvernement du Burundi, une partie au conflit, le secrétariat est l'organe institutionnel qui s'occupe de la médiation. Si légalement le Secrétaire Général ne doit pas agir sous les injonctions de son pays d'origine,<sup>114</sup> cette coïncidence est de nature à créer des suspicions contre la médiation qui, d'une certaine manière dépend du secrétariat.<sup>115</sup> Par ailleurs les partis politiques de l'opposition ont déjà exprimé leur inquiétude depuis la nomination du Secrétaire Général de nationalité burundaise et proche du

<sup>110</sup> East African Community, Political federation <http://www.eac.int/integration-pillars/political-federation>

<sup>111</sup> East African Community, Protocol On The Establishment Of The East African Community Common Market, 2009 [http://www.eac.int/commonmarket/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=30&Itemid=6](http://www.eac.int/commonmarket/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=30&Itemid=6)

<sup>112</sup> Traité pour l'Établissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est, Article 71.

<sup>113</sup> *Ibid.* Article 71 d. 1

<sup>114</sup> *Ibid.* Article 72

<sup>115</sup> Le secrétariat de l'EAC abrite le département de Paix et Sécurité .

gouvernement.<sup>116</sup> En effet l'impartialité de la médiation ou le fait de paraître tel, est d'une importance capitale pour tout progrès significatif vers le règlement du conflit. La médiation ne devrait pas dépendre de l'appui d'acteurs extérieurs qui poseraient des conditions nuisibles à l'impartialité du processus.<sup>117</sup>

Au-delà de ces défis régionaux, la dimension de la crise actuelle qui transcende le schéma ethnique Hutu/Tutsi semble avoir pris de court les décideurs politiques internationaux et constitue un autre facteur qui limite l'action de la communauté tant régionale qu'internationale. En effet jusque très récemment, toute crise burundaise était simplement cadrée dans l'angle ethnique. Ainsi la recherche de la solution dans le partage du pouvoir entre les Hutu et les Tutsi était quasi orthodoxe. Ainsi le processus de négociation d'Arusha I a été axée sur le critère ethnique tant au niveau procédural comme la formation des principales coalitions de négociateurs que sur le fond principalement en ce qui concerne le partage du pouvoir. Dans ce sens, les médiateurs Nyerere et Mandela ont contribué à orienter la résolution du conflit sur des bases ethniques. Ainsi, en 1999, Nyerere facilitera la création des fameux blocs G7 Hutu et G10 Tutsi dans une réunion tenue à Moshi en Tanzanie avec l'idée d'harmoniser les points de vue des partis de même tendance politique et appartenance ethnique. Également, Mandela qui, à maintes reprises, a comparé le conflit burundais à une sorte d'apartheid noire, a privilégié une solution ethnique dans le partage du pouvoir et dans la constitution du gouvernement de transition. En effet la période de transition de 3 ans était scindée en deux séquences, la première revenant au président Tutsi alors que la deuxième revenait au président Hutu. Comme nous l'avons expliqué en haut, l'approche d'une solution sur base ethnique est difficilement envisageable dans le contexte d'un conflit qui a quasiment transcendé l'opposition Hutu/Tutsi. De ce fait, la communauté internationale, particulièrement les décideurs politiques peinent à trouver une solution alternative à cette approche traditionnelle et simple.

Plus encore, le processus d'Arusha II est compliqué du fait que toute solution envisageable interfère en principe avec le principe d'une démocratie basée sur la compétition

---

<sup>116</sup> MOSES K GAHIGI, in *The EastAfrican*, *Burundi opposition wants talks moved from EAC headquarters*, August 13, 2016 <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Burundi-opposition-wants-talks-moved-from-EAC-headquarters/2558-3343314-of13uqz/index.html>

<sup>117</sup> [Directives], *Supra* note 1

électorale. Indépendamment de la remise en cause de la légitimité des institutions étatiques issues des élections de 2015 de la part de l'opposition et les organisations non gouvernementales, elles restent, dans une certaine mesure, « des institutions élues » et le gouvernement garde sa « légitimité » au regard du droit international. Donc, la partie gouvernementale dans les négociations reste suffisamment équipée pour résister à toute initiative qui viendrait remettre en cause « la souveraineté de l'État » et « la volonté du peuple. » Il faut souligner à toutes fins utiles que contrairement à la situation actuelle, le gouvernement qui a négocié Arusha I était issu d'un coup d'État et sa légitimité était fortement questionnable au regard de la communauté internationale y compris l'ONU. Cet état de choses donnait plus de marge de manœuvre à la médiation et à la communauté internationale pour exercer une pression sur ce gouvernement.

Spears soutient légitimement qu'il y a des chances limitées à faire passer l'idée de la formation d'un gouvernement inclusif lorsqu' il y a un groupe qui voit la possibilité d'un contrôle complet du pouvoir politique ou qui croient que la réalisation de cette option est très probable par le biais des urnes.<sup>118</sup> Pour le cas sous analyse, le raisonnement de Spears n'est plus une possibilité ou une option mais une réalité. Ainsi, dans les séances de négociations qui ont déjà été faites dans le cadre d'Arusha II, le gouvernement tient fermement à l'idée que personne ne peut remettre en cause les institutions élues et qu'au plus, le dialogue porterait sur la préparation des élections de 2020.

A ce sujet, Parker reconnaît que « la loi de la majorité » par laquelle la population utilise le vote secret pour prendre une décision que la partie « minoritaire » perdante doit accepter est une variante d'un processus inclusif. Néanmoins, il fait remarquer que ce vote libre en procédure ne coïncide pas toujours avec une bonne décision en substance et que la loi de la majorité peut être invoquée pour couvrir des problèmes sérieux au détriment de la minorité perdante et qui peut par la suite y résister.<sup>119</sup>

En définitive, dans le contexte d'une société où un groupe politique ou ethnique manifeste des intentions d'exclure les autres dans l'espace politique ou civique, la loi de la

---

<sup>118</sup> Spears, *Supra* note 40, p. 109

<sup>119</sup> Parker, *Supra* note 37 p.3

majorité devrait être limitée par la nécessité de protéger l'autre, détenteur du même droit à la participation dans la gestion des affaires de l'État comme le préconise la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.<sup>120</sup>

En fin, le processus de révision de la constitution encours au moment de la rédaction de ce travail risque de saper toutes les efforts de la médiation si le résultat était la promulgation d'une nouvelle Constitution hiérarchiquement supérieur à l'Accord d'Arusha comme le préconise la CNDI. Les discussions qui ont toujours tourné autour de la violation de l'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005 deviendraient caduques du moment que ces deux textes seraient abrogées. Le facilitateur Mkapa a soulevé la même inquiétude devant les chefs d'État de l'EAC et les a avertis que si rien n'est fait, ils se retrouveront devant un fait accompli.<sup>121</sup>

Face à ces défis, quelles peuvent être les sources d'espoir pour un processus inclusif? Malgré les critiques formulées à son encontre, l'Accord d'Arusha reste un atout fondamental et indispensable à tout effort de recherche ou de consolidation de la paix, de construction et d'appropriation d'une culture démocratique au Burundi. Le contrat social scellé entre les burundais au tour des principes du compromis politique, de la promotion des valeurs démocratiques, du partage du pouvoir, de la tolérance ethnique et de la réconciliation nationale est une fondation sur laquelle les acteurs politiques burundais, la médiation et la communauté internationale dans son ensemble devraient ériger le nouveau processus de paix.<sup>122</sup> Certes l'exclusion sur base ethnique n'est plus la principale source de tension. Néanmoins, la gestion exclusive du pouvoir, même sur une base légale, peut nourrir de profonds ressentiments et menacer le fragile équilibre socio-politique du pays. La politique du bras de fer qui devient de plus en plus la règle devrait céder le pas à une politique de la main tendue parce que plus respectueuse de l'aspiration de la majorité de la population à une existence paisible et décente.

L'accord d'Arusha a le mérite d'avoir substantiellement dépolarisée la sphère politique du Burundi en termes ethniques. Aussi, il est né une classe politique qui comprend que le recours

---

<sup>120</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Nations Unies, 217(III) A, Paris, Article 21

<sup>121</sup> Discours Mkapa, *Supra* note 84, p.10

<sup>122</sup> Accord d'Arusha, Protocol I, Chap. I

aux armes n'est pas une solution admissible pour la résolution des conflits, en témoigne le faible engouement à cette stratégie. Les décideurs politiques devraient sauvegarder ces acquis d'Arusha I pour en faire les prémisses d'un protocole qui viendrait mettre à terme la crise actuelle.

L'implication de communauté internationale dans la résolution pacifique de la crise est aussi un atout qui pourra permettre la tenue de vraies négociations inclusives. Néanmoins pour y arriver, celle-ci devra impérativement harmoniser son analyse de la crise, ses points de vue et les approches pour la résoudre. L'initiative du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine de créer une équipe conjointe de médiation internationale composée par les représentants de l'EAC, l'UA, la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs CIRGL et les Nations Unies<sup>123</sup> avait été une bonne stratégie pour garantir un processus crédible et inclusif. Cependant les rivalités internes entre ces organisations n'ont pas permis à ce mécanisme conjoint de fonctionner au-delà du communiqué du 26 juin 2015 appelant le Gouvernement du Burundi à décaler les élections présidentielles jusqu'au 30 Juillet 2015.<sup>124</sup> Compte tenu des limitations de l'équipe de médiation de l'EAC tant au niveau de sa crédibilité que sur ses capacités financières et techniques, il est urgent de raviver la médiation internationale en vue de mettre à profit les ressources disponibles dans les différentes organisations, particulièrement celles disponibles dans la Division des politiques et de la médiation du Département des affaires politiques au sein des Nations Unies.

Les acteurs internationaux sont également cruciaux pour utiliser leur pression à l'égard des parties au conflit en vue d'un processus sérieux et inclusif. La pression extérieure lorsque utilisée de manière constructive aide à pousser les acteurs réticents à s'engager dans le processus de paix.<sup>125</sup> Depuis le début de la crise en avril 2015, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a pris deux résolutions (Résolution 2248 (2015) Résolution 2303 (2016)) toutes appelant les parties prenantes à s'engager dans le dialogue. L'Union Africaine, à travers le Conseil de Paix et

---

<sup>123</sup> Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, *The Joint International Facilitation Team (JIFT)* <http://www.peaceau.org/en/article/statement-by-the-joint-international-facilitation-team-jifti-on-burundi-26-june-2015>

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Catherine Bernes ans Aaron Griffiths *Influencing Resolution, External roles in changing the strategic calculus of conflict*, in ACCORD, *Powers of persuasion Incentives, sanctions and conditionality in peacemaking*, International review of Peace initiatives, p14, 14-17, 2008

de Sécurité a appelé à maintes reprises les parties à entamer un dialogue inclusif et a même menacé que « tous ceux dont l'action pourrait compromettre le dialogue inter-burundais [...] feront l'objet de sanctions tel que prévu par les décisions pertinentes du Conseil et d'autres mesures à convenir ». <sup>126</sup>

Aussi, l'Union Européenne et les USA ont pris des sanctions individuelles à l'encontre des officiels burundais et des acteurs non étatiques accusés d'entretenir la violence au Burundi<sup>127</sup>. Néanmoins, ces interventions mal coordonnées n'ont pas convaincu l'élite politique burundaise à embrasser un processus de paix inclusif pour la résolution de la crise. Il y a nécessité que la communauté internationale agisse de manière cohérente et coordonnée pour mettre une pression sur toutes les parties en vue d'éviter l'enlisement de la crise et de limiter le nombre de victimes qui ne cesse de s'alourdir.

### **Conclusions**

Dans ce travail, nous avons analysé l'impact de l'absence des groupes armés à la table des négociations à Arusha sur le processus de paix au Burundi. En se focalisant sur le principal mouvement armé qu'est le CNDD-FDD, nous démontrons comment son exclusion dans les négociations de l'accord a constitué un germe de la destruction de celui-ci depuis que ce mouvement, alors transformé en parti politique, a accédé au pouvoir. Le CNDD-FDD ne s'est jamais appropriée l'esprit de l'Accord d'Arusha mais plutôt s'y est conformé de façade pour parvenir à contrôler totalement le pouvoir. Le travail revient également sur le processus de paix en cours entre les acteurs politiques burundais pour évaluer les défis et les opportunités pour arriver à un processus largement inclusif à fin d'éviter la répétition du passé. Notre constat est que le processus fait face à plus de défis liés au refus du gouvernement à négocier avec l'opposition ; à la géopolitique régionale et des interventions mal coordonnées de la communauté internationale dans son ensemble. Face à la résistance du gouvernement à s'engager dans de négociations sérieuses avec son opposition sans conditions, une approche cohérente entre et au sein des Nations Unies, l'UA et l'EAC est nécessaire. Aussi, il y a un besoin urgent d'internationaliser l'équipe de

<sup>126</sup> Conseil de Paix et de Sécurité, Communiqué du 565eme Réunion, Addis Abeba, Décembre 2015.

<http://www.peaceau.org/uploads/cps-565-comm-burundi-17-12-2015.pdf>

<sup>127</sup> US Department of the Treasury, Press center, *Treasury Sanctions Four Burundian Individuals*, 18/12/2015.

médiation pour la rendre plus crédible et techniquement performante. Dans le contexte d'un conflit qui a transcendé les aspects ethniques qui naguère alimentaient les conflits politiques au Burundi, la médiation devrait favoriser une approche qui s'attaque aux problèmes structurels plutôt que celle basée sur analyse simpliste du problème.

## **Bibliographie.**

### **Textes légaux nationaux**

Accord d'Arusha Pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Aout 2000

Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), Dar es Salam, 16 novembre 2003.

Loi N°1/ 010 Du 18 Mars 2005 Portant Promulgation de la Constitution de la République Du Burundi

Décret n°100/41 du 15 Mars 2017 portant création, mandat, composition, organisation, et fonctionnement de la commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution de la République du Burundi

Décret n°100/089 du 12 mai 2017 portant nomination des membres de la commission chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution de la République du Burundi.

Décret n°100/34 du 23 Septembre 2015 portant création, mandat, composition, organisation, et fonctionnement de la commission nationale de dialogue inter burundais.

### **Traités Internationaux**

Organisation des Nations Unies, Charte des Nations Unie,

Traite pour l'Établissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est,

### **Articles**

**Catherine Bernes ans Aaron Griffiths**, *Influencing Resolution, External roles in changing the strategic calculs of conflict*, in ACCORD, *Powers of persuasion Incentives, sanctions and conditionality in peacemaking*, International review of Peace initiatives, p14, 14-17, 2008

- Yolande Bouka**, *État et dynamique de la situation politique au Burundi*, Institut d'Étude de Sécurité, Juillet 2014
- Yolande Bouka and Nanjala Nyabola**, *The Crisis in Burundi and the Apathy of International Politics*, Heinrich Stiftung Democracy, 2016
- Patrick Dupont**, *La Crise Politique au Burundi et les Efforts de Médiation de la Communauté Internationale*, Anvers Mai 1998
- Rene Lemarchand**, *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*, Woodrow Wilson Press, 1996
- Rene Lemarchand**, *Consociationism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo*; African Affairs, 106/422, 1-20,
- Elizabeth A. McClintock TERENCE Nahimana**, *Managing the Tension between Inclusionary and Exclusionary Processes: Building Peace in Burundi*, International Negotiation 13 (2008) 73–91
- Willy Nindorera**, *Le CNDD-FDD au Burundi: Le cheminement de la lutte armée au combat*, Berghof Foundation, Série no.10, 2012
- Gordon Onyango Omenya**, *Coalition Of The Willing As A Pathway To African Future Integration: Some Reflections On East Africa Regional Integration*, CODSRIA, 2015
- John Parker**, *Challenges and Opportunities of Inclusivity in Peace Processes* Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 7
- Gervais Rufyikiri**, *Corruption au Burundi: problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance*, Working paper/2016
- Gervais Rufyikiri**, *Échec de la transformation du CNDDFDD du mouvement rebelle en parti politique au Burundi: une question d'équilibre entre le changement et la continuité*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Working Paper 2016
- Caroline Sculier**, *Négociations de paix au Burundi, une justice encombrante mais incontournable*, Rapport, May 2008
- Ian S Spears**, *Understanding inclusive peace agreement in Africa : The problem of sharing power*, Third World Quarterly, 21 :1, 105-118, 2000
- Anthony Wanis-St. John**, *Peace Process Negotiations and Civil Society: Dynamics of Inclusion and exclusion*, 13 Int'l Negotiation 1 2008
- Stef Vandeginste**, *Briefing: Burundi's Electoral Crisis – Back To Power-Sharing Politics As Usual?* African Affairs, 1–13, 2015

**Stef Vandeginste**, A la recherche d'un ange gardien perdu. Pourquoi et comment assurer une meilleure protection de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi?, Institute of Development policy and management, Working Paper / 2015.08, 2015

**Howard Wolpe**, *Making peace after genocide, Anatomy of the Burundi Process*, The United States Institute of Peace, 2011

### **Rapports des organisations non gouvernementales et intergouvernementales**

**International Crisis Group**, *Burundi, une crise de corruption*, Rapport Afrique N°185, mars 2012

**International Crisis Group**, *Burundi : Du Boycott Electoral A L'impasse Politique*, Rapport Afrique N°169 – 7 février 2011

**International Crisis Group**, *The African Union and Burundi Crisis: Ambition versus Reality*, Crisis Group Africa Breifing No 122, Septembre 2016

**Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment**, *Concluding observations of the Committee on the special report of Burundi requested under article 19 (1) in fine of the Convention*, CAT/C/BDI/CO/2/Add.1, 9 September 2016

**Conseil des droits de l'homme**, *Rapport de l'enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi (EINUB) établie conformément à la résolution S-24/1 du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/33/37, 2016

**Conseil de sécurité des Nations Unies**, *la résolution 2248 (2015) sur le Burundi*, S / RES / 2248 (2015) 12 Novembre 2015

**Organisation des Nations Unies**, *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*, 2012

### **Articles de presse**

**Daily Nation**, *Kenyan envoy to Burundi deletes Twitter account after backlash*, Article de presse, 24 septembre 2016. <http://www.nation.co.ke/news/Kenyan-envoy-to-Burundi-deletes-Twitter-account-after-backlash/1056-3393142-format-xhtml-bu63vj/index.html>

**MOSES K GAHIGI**, in **The EastAfrican**, *Burundi opposition wants talks moved from EAC headquarters*, August 13, 2016 <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Burundi-opposition-wants-talks-moved-from-EAC-headquarters/2558-3343314-ofl3uqz/index.html>