

# POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2020

## *CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2020*



Edited by |  
Sous la direction de  
**F. Reyntjens**



**UPA**

University Press Antwerp

Great Lakes of Africa Centre | Centre pour l'Afrique des grands lacs  
Lange Sint Annastraat 7  
2000 Antwerp | Anvers - Belgium | Belgique  
Tel: +32 3 265 57 70  
Web: [www.uantwerpen.be/glac](http://www.uantwerpen.be/glac)

The Great Lakes of Africa Centre  
is part of the Institute of  
Development Policy, University of Antwerp

Le Centre pour l'Afrique des Grands Lacs  
fait partie de l'Institut  
de politique du développement, Université d'Anvers



**University of Antwerp**  
| **IOB** | Institute of  
Development Policy

GREAT LAKES OF AFRICA CENTRE • CENTRE POUR L'AFRIQUE DES GRAND LACS

# POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2020

## CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2020

Edited by |  
sous la direction  
de F. Reyntjens



The Chronicles are a peer reviewed publication.  
Les Chroniques sont une publication à comité de lecture.

Lay-out and cover | Mise en page et couverture: Joëlle Dhondt

© 2021 Uitgeverij UPA (University Press Antwerp)  
UPA is een imprint van ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)  
Keizerslaan 34  
1000 Brussel  
Tel. + 32 (0)2 289 26 50  
Fax + 32 (0)2 289 26 59  
e-mail: [info@aspeditions.be](mailto:info@aspeditions.be)  
[www.aspeditions.be](http://www.aspeditions.be)

ISBN 978 94 6117 188 7

La dénomination GPRC (Guaranteed Peer Reviewed Content) est développée par l'institution flamande Boek.be. Elle est attribuée aux publications conformes aux standards académiques de la VABB (Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand).



## THE AUTHORS | LES AUTEURS

**Ivan  
ASHABA** teaching assistant and PhD candidate, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, ivan.ashaba@uantwerpen.be

**Ithiel BATUMIKE  
MIHIGO** assistant à l'Université de Kaziba, chercheur associé au Centre EFGPC de Université catholique de Bukavu et énarque, cadre au Secrétariat général chargé des retraités et rentiers au Ministère de la Fonction publique en RDC, ibatumike@gmail.com

**Réginas  
NDAYIRAGIJE** assistant d'enseignement et chercheur doctoral, Institut de Politique du Développement (IOB), Université d'Anvers, reginas.ndayiragije@uantwerpen.be

**Aymar  
NYENYEZI BISOKA** professeur assistant à l'Université de Mons, chercheur à l'Université de Gand et à l'Institut Supérieur de Développement Rural en RDC, aymar.nyenyezibisoka@umons.ac.be

**Filip  
REYNTJENS** emeritus professor, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, filip.reyntjens@uantwerpen.be

**Karolina  
WERNER** NEST Postdoctoral Research Associate, Centre for Transitional Justice and Post-Conflict Reconstruction, University of Western Ontario; Senior Fellow, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, k.werner@balsillieschool.ca

## THE AUTHORS | LES AUTEURS

### BURUNDI

*Réginas Ndayiragije*

1.	INTRODUCTION	9
2.	POLITIQUE INTÉRIEURE	9
2.1.	Contexte	9
2.2.	Élections de 2020 : quand du jamais vu flirte avec du déjà vu	11
2.3.	Désignation des candidats présidents : compétition versus plébiscite	12
2.4.	Performances électORALES, mise en contexte et leçons à tirer	15
2.5.	Période postélectORALE et mise en place des nouveaux animateurs des institutions	19
2.6.	Gouvernance : le style Ndayishimiye et ses priorités	22
3.	DROITS DE L'HOMME ET SÉCURITÉ	25
4.	DIPLOMATIE	28
5.	JUSTICE (TRANSITIONNELLE)	29
5.1.	Contexte	29
5.2.	Évolutions en 2020	29
6.	ÉCONOMIE : DEUX TENDANCES FORTES	31
7.	CONCLUSION	32

### RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

*Aymar Nyenyezi Bisoka et Ithiel Batumike Mihigo*

1.	INTRODUCTION	35
2.	TEMPÈTE AU SEIN DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE	37
2.1.	Mémorable « procès 100 jours »	37
2.2.	Controverse autour de l'état d'urgence	41
2.3.	Déchéance du Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale	42
3.	RUPTURE DE LA COALITION GOUVERNEMENTALE	43
3.1.	Confrontations politiques au sein d'une coalition	44
3.2.	Maneuvres politico-juridiques de la reconfiguration de la majorité parlementaire	47
3.3.	Soutien international à Tshisekedi malgré tout	49
4.	NOUVELLE MAJORITÉ, NOUVEAUX DÉFIS	51
4.1.	Défis sécuritaires	51
4.2.	Défis sanitaires	53
4.3.	Défis par rapport à l'État de droit	54
5.	ENJEUX DES RÉFORMES ÉLECTORALES	56
5.1.	Quelques réformes électORALES phares	56
5.2.	Obstacles à l'adoption de réformes électORALES crédibles	58
6.	CONCLUSION	59

**RWANDA***Filip Reyntjens*

1.	INTRODUCTION	61
2.	POLITICAL GOVERNANCE	61
3.	SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE	67
4.	JUSTICE	70
5.	HUMAN RIGHTS	73
6.	REGIONAL RELATIONS	78
7.	RWANDA AND THE WORLD	81
8.	CONCLUSION	84

**UGANDA***Ivan Ashaba and Karolina Werner*

1.	INTRODUCTION	87
2.	COVID-19 AND ITS HANDLING	87
3.	THE ELECTION	90
3.1.	The Incumbent	93
3.2.	The Opposition	96
3.3.	Violence	102
4.	EVERYDAY GOVERNANCE AND SECURITY RESHUFFLES	105
5.	FREEDOM OF EXPRESSION	110
6.	CONCLUSION	113

**BOOK REVIEWS - COMPTES RENDUS** 115**ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI**

1.	PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT	135
2.	GOUVERNEURS	137
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	137
4.	SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)	138
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	138

**ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA**

1.	PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT	141
2.	GOUVERNEURS	144
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	144
4.	FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)	144
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	145

# **BURUNDI**

*Régina Ndayiragije*

## **1. INTRODUCTION**

Ce chapitre sur le Burundi présente les principaux développements, entre autres, politiques, sécuritaires, diplomatiques et économiques ayant jalonné l'année 2020. Ces développements ne peuvent être bien appréhendés qu'une fois placés dans un environnement mondial dominé par la pandémie de COVID-19, d'une part, et, d'autre part, dans un contexte national profondément marqué par le décès inopiné du président Pierre Nkurunziza le 8 juin 2020 notamment, mais surtout par le renouvellement des animateurs des institutions politiques du pays à la suite des élections communales, législatives et présidentielles du 20 mai 2020 ainsi que des élections sénatoriales du 20 juillet 2020.

Le plan du présent chapitre se décline de la manière suivante : la deuxième section est consacrée aux aspects liés à la politique intérieure. Plus spécifiquement, elle présente le contexte dans lequel les élections de 2020 se sont déroulées, le processus de désignation des candidats, les performances – et leur mise en perspective – des compétiteurs, la période postélectorale et une tentative de lecture du style de gouvernance du nouveau président de la République, Évariste Ndayishimiye. Alors que la troisième section s'intéresse à l'évolution des droits de l'homme et du contexte sécuritaire, la quatrième section discute du (re)positionnement diplomatique du Burundi, qui est une conséquence du renouvellement des institutions dirigeantes du pays. La cinquième section, quant à elle, se penche sur les aspects relatifs à la justice, en mettant un accent particulier sur la composante de la justice transitionnelle. Une sixième section aborde la situation économique. Enfin, une note conclusive tente d'explorer sommairement ce que les récentes évolutions pourraient signifier pour l'avenir.

## **2. POLITIQUE INTÉRIEURE**

### **2.1. Contexte**

La politique burundaise a été essentiellement dominée par les élections générales de mai 2020, le quatrième rendez-vous électoral après l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ces élections étaient scrutées à la loupe et attendues avec appréhension, tant par les Burundais que par les observateurs étrangers : tout le monde avait en tête les troubles consé-

cutifs aux élections chaotiques de 2015.<sup>1</sup> Pourtant, le contexte de 2020 différait de celui de 2015 sur un aspect fondamental : le président sortant, Pierre Nkurunziza, n'était pas sur la ligne de départ, ce qui augurait théoriquement une élection moins conflictuelle.<sup>2</sup>

Étrangement, l'intention de Nkurunziza de ne pas se représenter, à maintes reprises réaffirmée, n'a pas pu insuffler la sérénité que l'on aurait pu espérer, tant ceux qui croyaient en la sincérité de sa promesse étaient rares.<sup>3</sup> Jusqu'à la dernière minute, des observateurs spéculaient sur le risque d'un éventuel retraitement.<sup>4</sup> Même une fois sa sincérité établie, certains minimisaient la portée réelle son retrait de la présidence : ils lui prêtaient l'intention de vouloir tout contrôler afin de demeurer incontournable.<sup>5</sup> Il s'avère en effet que les actes – comme la rhétorique – pouvaient conforter une telle suspicion.

Premièrement, aussitôt désigné, le candidat du parti au pouvoir CNDD-FDD, le général à la retraite Évariste Ndayishimiye, fut présenté comme le *Samuragwa*, l'héritier. Ceci en soi annihilait tout espoir d'un scrutin ouvert qui, par nature, n'exclut aucun cas de figure, y compris la défaite pour le parti au pouvoir.

Deuxièmement, la machine législative a été mise en branle pour fournir des gages à Nkurunziza que son retrait de la présidence ne serait pas synonyme de « mort politique ». C'est dans cette logique qu'une loi le consacrant « Guide Suprême du Patriotisme au Burundi »<sup>6</sup> a été promulguée en date du 20 mars 2020. Érigeant Pierre Nkurunziza en « référence idéale en matière de patriotisme, de cohésion sociale et de sagesse nationale », la loi lui donnait, à ce titre, le privilège d'être consulté sur des questions relatives à « la sauvegarde de l'Indépendance nationale, à la consolidation du Patriotisme et à l'Unité nationale »<sup>7</sup>. Clairement, ce rôle devrait lui garantir un statut politique plus ou moins égal à celui dont bénéficie le président en fonction. De fait, c'est à lui que revenait la présidence des cérémonies marquant la journée du

<sup>1</sup> Par exemple, Nina Wilén avait titré son analyse « Burundi on the brink again? Identifying risks before the 2020 elections? ». L'entièreté de son analyse peut être consultée ici : <https://www.egmontinstitute.be/burundi-on-the-brink-again-identifying-risks-before-the-2020-elections/>.

<sup>2</sup> ISS, « Burundi : Vers une alternance dans la continuité ? », *Rapport sur l'Afrique centrale 16*, avril 2020.

<sup>3</sup> « Burundi : contre les sceptiques, le président Pierre Nkurunziza réaffirme ne pas être candidat en 2020 », *Jeune Afrique*, 21 décembre 2019.

<sup>4</sup> NIKIZA, E., et KABURAHE, A., « Opinion – Le candidat “mystère” », *Iwacu*, 23 janvier 2020.

<sup>5</sup> ISS, *op. cit.*, p.15.

<sup>6</sup> Voir loi no 1/06 du 10 mars 2020 portant Instauration et Octroi du Statut de Guide Suprême du Patriotisme au Burundi au Président Pierre Nkurunziza. Ladite loi est disponible sur [https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/n%C2%80\\_10\\_mars\\_2020.pdf](https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/n%C2%80_10_mars_2020.pdf), site visité le 25 novembre 2020.

<sup>7</sup> *Ibidem*, article 2.

patriotisme célébrée un jour du mois de juillet<sup>8</sup> – curieusement le mois habituel de la célébration de la fête de l'indépendance, principale fête politique de l'année.

## 2.2. Élections de 2020 : quand du jamais vu flirte avec du déjà vu

Les élections de 2020 présentent au moins trois particularités intéressantes. Outre le fait que le président sortant ne s'est pas représenté, les autorités burundaises ont réussi, en parfaite cohérence avec la rhétorique souverainiste/nationaliste en vogue depuis la crise de 2015, à organiser des élections exclusivement financées par des fonds mobilisés à l'interne, certes à travers des méthodes décriées par des organisations de défense des droits de la personne humaine telles que Human Rights Watch et l'International Crisis Group.<sup>9</sup> Quoi qu'il en soit, ce pari gagné relève d'un exploit, tant les élections antérieures n'avaient été rendues possibles que par la « générosité » de partenaires étrangers, essentiellement occidentaux, avec toutes les conditionnalités et les risques inhérents à cette dépendance. Enfin, les élections se sont tenues alors que la pandémie de COVID-19 faisait rage à l'échelle planétaire, rendant quasiment impossible toute observation indépendante étrangère.

En ce qui concerne l'aspect « déjà vu », à l'instar des trois dernières consultations électoralles, le suspens quant à l'identité du parti qui allait sortir gagnant était presque inexistant. Le CNDD-FDD partait, en réalité, en position largement favorable. Disposant non seulement de structures fonctionnelles et hyperactives sur tout le territoire burundais,<sup>10</sup> mais aussi, et surtout, d'un réseau d'administratifs qui lui est complètement acquis, d'une commission électorale dont les accointances avec lui relèvent d'un secret de polichinelle et d'une Cour constitutionnelle dont la loyauté ne lui a jamais fait défaut,<sup>11</sup> le CNDD-FDD était à l'abri de la surprise. Dans cette configuration, la seule grande inconnue était finalement les noms des personnes sur qui le parti allait jeter son dévolu. C'est dans ce contexte que, pour les présidentielles, tous les regards étaient rivés vers le Boulevard des Nations unies, siège de la permanence du CNDD-FDD, si bien qu'il était quasiment certain que le candidat du CNDD-FDD allait devenir le prochain président de la République<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> *Ibidem*, article 3.

<sup>9</sup> Voir par exemple : ICG, « A First Step toward Reform: Ending Burundi's Forced Contribution System », *Briefing n° 153*, Bruxelles/Nairobi, 8 avril 2020 ; HRW, « ‘We Let Our Children Go Hungry to Pay’. Abuses Related to the 2020 Election Levy in Burundi », décembre 2019. Le rapport de HRW est disponible sur : [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/burundi1219\\_web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/burundi1219_web_0.pdf), consulté le 28 octobre 2020.

<sup>10</sup> NDAYIRAGIJE, R., « Burundi », In Reyntjens, F. (éd.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs 2019*, Antwerpen, University Press Antwerp, 2020, p. 16.

<sup>11</sup> ISS, *op. cit.*, p. 8.

<sup>12</sup> PROCOLAM, M., « Présidentielle au Burundi : Le plus important, ce ne sont pas les élections, mais ce qu'il va se passer ensuite », *Jeune Afrique*, 20 mai 2020. Il suffit aussi de

### 2.3. Désignation des candidats présidents : compétition versus plébiscite

#### 2.3.1. CNDD-FDD : une compétition interne loin des radars ?

Fidèle à sa légendaire culture du secret, le CNDD-FDD aura préservé jusqu'au bout le suspense quant à la personne que le parti allait présenter comme candidat à l'élection présidentielle. Entre-temps, la machine à rumeur tournait à plein régime, au point que certains y voyaient la preuve qu'il ne fallait peut-être pas tourner la page Nkurunziza de sitôt.

La nature ayant horreur du vide, des spéculations, les unes plus fantaisistes que les autres dominaient les discussions. Cependant, quelques noms revenaient sans cesse, dont celui de l'épouse de Nkurunziza, Denise Bucumi.<sup>13</sup> Une telle candidature était, néanmoins, invraisemblable. Non seulement Denise Bucumi Nkurunziza n'est pas encartée au CNDD-FDD, mais, par ailleurs, il semblait improbable que Nkurunziza puisse l'imposer à ses généraux qui ont l'habitude d'évaluer la légitimité de tout militant du CNDD-FDD de manière générale et, a fortiori, de tout prétendant à la fonction présidentielle à l'aune des galons gagnés sur le champ de bataille<sup>14</sup>. Finalement, c'est le congrès du 26 janvier 2020 qui a mis fin aux spéculations. Après une croisade religieuse de trois jours, la candidature du général à la retraite Évariste Ndayishimiye est sortie du chapeau.

Le choix de Ndayishimiye n'était pas surprenant pour qui connaît l'histoire du CNDD-FDD. Commandant « légendaire » du temps du maquis, c'est l'homme derrière le combat d'Ibuga, en province Makamba, considéré comme l'une des batailles qui auraient convaincu les plus durs du régime militaire de l'époque que le CNDD-FDD était un mouvement armé à prendre très au sérieux.<sup>15</sup> Il est aussi connu pour avoir été le porte-parole du Conseil National des Patriotes, CNP, l'organe qui a pris les choses en main après la destitution de Ndayikenguruviye. En sa qualité de président du CNP à l'issue du congrès du 17 au 26 janvier 2002<sup>16</sup> et président du troisième congrès du parti tenu à Gitega du 7 au 8 août 2004, il a joué un rôle central dans la conversion du CNDD-FDD d'un groupe politico-militaire en un parti politique clas-

voir le nombre de lettres de félicitations qui lui ont été envoyées par d'autres partis au pouvoir en Afrique, les organisations de la société civile burundaise, les autres partis politiques et surtout les rencontres avec les diplomates accrédités à Bujumbura, pour se rendre compte que la désignation du candidat du CNDD-FDD ressemblait presque à l'intronisation.

<sup>13</sup> ISS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>15</sup> BURIHABWA NTAGAHORAZO, Z., *Continuity and contingency': The CNDD-FDD and its transformation from rebel movement to governing political party in Burundi*, Thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2017, p. 229.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 250.

sique.<sup>17</sup>

L'ascension d'Évariste Ndayishimiye – présenté à la fois comme un homme de dialogue<sup>18</sup> et un homme du sérial par la plupart des médias<sup>19</sup> – au sein du CNDD-FDD n'a pas été fulgurante au début de l'exercice du pouvoir par le parti, comme aurait pu le prédire le rôle central qu'il a joué pendant le maquis. Par exemple, son expérience gouvernementale fut de courte durée puisqu'il s'est contenté ensuite d'un poste plutôt moins juteux, celui de chef de cabinet chargé des questions militaires, jusqu'en avril 2014. Alors que la fronde contre le troisième mandat de Pierre Nkurunziza battait son plein, il fait les frais d'une recomposition voulue par Nkurunziza pour concilier deux camps opposés au sein du puissant cercle des généraux du CNDD-FDD : Adolphe Nshimirimana et Alain-Guillaume Bunyoni d'une part et, d'autre part, treize autres généraux qui s'estimaient marginalisés au profit des premiers.<sup>20</sup> C'est ainsi qu'il a hérité de la direction d'une société sans réel enjeu financier, la Société Burundaise de Gestion des Entrepôts et Assistance des Avions en Escale (SOBUGEA). Sa relative traversée du désert prendra fin à l'occasion de la redistribution des cartes intervenue à la suite du coup d'État manqué du 13 mai 2015. Au début du troisième mandat de Nkurunziza, il hérite d'un poste plutôt prestigieux de chef du cabinet civil du président de la République. C'est ce court passage à la présidence qui deviendra déterminant pour la suite de sa carrière. Un an plus tard, il est nommé secrétaire général du CNDD-FDD.

À ce titre, face à Nkurunziza devenu visiblement méfiant et n'effectuant plus de missions à l'étranger depuis la tentative de putsch raté – la phase exécutoire du putsch fut lancée alors que Nkurunziza était en mission en Tanzanie –, Ndayishimiye était devenu l'émissaire de Nkurunziza auprès de certains chefs d'État.<sup>21</sup> Pour affiner sa stature d'homme d'État et de réseaux, il s'était adonné à une intense activité diplomatique pour le compte du parti au pouvoir.<sup>22</sup> Sur le plan interne, Ndayishimiye, profitant de sa fonction de secrétaire général du parti au pouvoir, sillonnait toutes les provinces, rencontrant les cadres locaux du parti et distribuant des aides aux personnes

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.250.

<sup>18</sup> <https://www.dw.com/fr/au-burundi-Évariste-ndayishimiye-inspire-espoirs-et-regrets/a-52166985>, visité le 26 décembre 2020.

<sup>19</sup> <http://www.slateafrique.com/1040409/burundi-ndayishimiye-un-homme-du-serail-plus-ouvert-que-son-mentor>, visité le 28 juillet 2020.

<sup>20</sup> <http://www.girijambo.info/2016/09/05/partie-3-comment-les-officiers-generaux-ex-fdd-et-le-snri-sont-entres-dans-la-danse-du-3eme-mandat-les-cartes-sous-tables/>, visité le 30 juillet 2020.

<sup>21</sup> Voir par exemple <https://twitter.com/CnddFdd/status/1065592609417117696>, visité le 25 juillet 2020.

<sup>22</sup> Voir par exemple <https://twitter.com/CnddFdd/status/1030794640713281536>, visité le 25 juillet 2020.

dans le besoin<sup>23</sup>. Parallèlement à cela, son épouse Angeline Ndayubaha avait lancé et dirigeait une organisation de femmes ex-combattantes et de femmes d'ex-combattants, l'association Femmes Intwari.

Bien que tout semble indiquer que Nkurunziza avait préparé Ndayishimiye à lui succéder<sup>24</sup>, certaines sources insinuent qu'il l'aurait choisi malgré lui.<sup>25</sup> Il semblerait que Nkurunziza lui aurait préféré Pascal Nyabenda, alors président de l'Assemblée nationale.<sup>26</sup> Cependant, le plan de Nkurunziza d'adouber Nyabenda se serait heurté à la ferme opposition du cercle des généraux.<sup>27</sup> Outre le fait étonnant qu'il ne s'est pas retrouvé sur la liste des députés, la suite des événements conforte l'hypothèse d'une histoire de rivalité entre Ndayishimiye et Nyabenda. En effet, alors que, pendant toute la campagne, Nkurunziza s'est montré élogieux à l'endroit de Nyabenda, l'homme providentiel du parti au cours de la crise de 2015<sup>28</sup>, c'est curieusement un Nyabenda marginalisé et honni qui se présentera aux élections sénatoriales. Il a dû s'incliner devant un candidat du CNL aux élections sénatoriales à Bubanza, la province dont il avait été gouverneur de février 2006 à octobre 2010. Un fait d'autant plus étonnant que le parti CNDD-FDD disposait d'une majorité confortable au sein du collège électoral.

Pour conclure, l'existence d'une concurrence entre Ndayishimiye et Nyabenda ne veut pas dire que le premier a été imposé à Nkurunziza contre son gré. Fin stratège qu'il était et connaissant mieux que quiconque les dynamiques internes du CNDD-FDD, il aurait eu plusieurs cordes à son arc, soit une option idéale (Nyabenda) et une option alternative (Ndayishimiye).<sup>29</sup>

### **2.3.2. Autres candidats : plus de plébiscite que de compétition**

Pour ce qui est des partis politiques de l'opposition, peu de surprises furent au rendez-vous. Le Congrès national pour la liberté (CNL), parti nouvellement créé par Agathon Rwasa sur les ruines de la coalition indépendante

<sup>23</sup> <https://twitter.com/ambrusburundi/status/1049972980082765828>, visité le 25 juillet 2020.

<sup>24</sup> Sa désignation comme secrétaire général du parti alors qu'il était général de l'armée ne ressemble pas à une ascension de carrière telle qu'on l'attend. Par ailleurs, les missions que Nkurunziza lui a confiées, à certaines occasions, auprès de ses homologues sont autant d'indices qui montrent que Nkurunziza voulait lui renvoyer l'ascenseur après qu'il se soit éclipsé au profit de Nkurunziza, alors que beaucoup voyaient en lui le successeur de Ndayikengurukiye quand ce dernier fut évincé de la direction du mouvement (voir à ce sujet BURIHABWA NTAGAHORAZO, Z., *op. cit.*, p. 239).

<sup>25</sup> ISS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>26</sup> ISS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>27</sup> BELAUD, C., « Évariste Ndayishimiye, Burundi President-elect Facing Tightrope Act », 17 mai 2020, disponible sur <https://www.barrons.com/news/hand-picked-successor-walks-tightrope-in-burundi-poll-01589769905>, visité le 18 novembre 2020.

<sup>28</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=nX15ygTaljQ>, visité le 28 août 2020.

<sup>29</sup> Entretien privé avec un ancien ministre du dernier Gouvernement de Nkurunziza, 19 avril 2020.

Amizero y'abarundi, a présenté Rwasa lui-même. Le Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), quant à lui, a préféré aligner Léonce Ngendakumana après un processus de compétition interne entre lui et Nahimana Pierre Claver, l'actuel président du parti. Comme à son habitude, l'Union pour le progrès national (Uprona), l'ancien parti-État, a présenté le premier vice-président en fonction, Gaston Sindimwo. Le FNL a présenté son président, Jacques Bigirimana. Un autre candidat de taille, du moins sur le papier, était Domitien Ndayizeye, ancien animateur de la transition de 2001 à 2005 en qualité de vice-président (novembre 2001- avril 2003) et président de la République (mai 2003-aout 2005). Ndayizeye a été présenté par une coalition de petits partis politiques dénommée Kira Burundi. Le candidat inattendu – sa candidature n'a finalement pas duré – était Anicet Niyonkuru, l'un des anciens leaders politiques du Conseil National pour la Restauration de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au *Burundi* (CNARED) rentré d'exil à quelques mois des élections. Jérémie Ngendakumana, ancien président du CNDD-FDD (de février 2007 à mars 2015) avait tenté de rentrer pour se présenter, mais l'ambassade du Burundi en Ouganda lui a dénié un laissez-passer qui lui aurait permis d'entrer légalement au Burundi.<sup>30</sup> Il semblerait que c'est à lui que la coalition Kira Burundi voulait initialement faire appel<sup>31</sup>, probablement pour mettre à profit sa connaissance intime de la machine CNDD-FDD.

### **2.4. Performances électorales, mise en contexte et leçons à tirer**

A priori, au regard de la stature et de l'expérience politique des candidats en lice – un ancien président de la République, un ancien président de l'Assemblée nationale, un premier vice-président de la République en fonction, un secrétaire général d'un parti au pouvoir, et un ancien chef rebelle et premier vice-président du Parlement en fonction –, tous les ingrédients étaient réunis pour obtenir théoriquement un scrutin serré. Pourtant, la candidature simultanée aux élections législatives de certains des candidats aux élections présidentielles en dit long sur l'auto-évaluation de ceux-ci quant à leurs chances de remporter la présidence. Le tableau ci-dessous présente les candidats à la présidence et leurs performances électorales.

<sup>30</sup> MANIRAKIZA, F., « Jérémie Ngendakumana, persona non grata au Burundi ? », *Iwacu*, 24 février 2020.

<sup>31</sup> MISAGO, J., « Élections 2020 : un candidat potentiel de la coalition Kira-Burundi empêché de rentrer ? », *Iwacu*, 25 février 2020.

**Tableau : Scores obtenus par les différents candidats à la présidence**

Candidats	Casquette politique	Suffrages obtenus en valeur absolue	Scores obtenus en %
Évariste Ndayishimiye	CNDD-FDD	3 082 210	68,7
Agathon Rwasa	CNL	1 084 788	24,18
Gaston Sindimwo	UPRONA	73 353	1,63
Domitien Ndayizeye	KIRA BURUNDI	24 470	0,54
Léonce Ngendakumana	FRODEBU	21 232	0,47
Dieudonné Nahimana	INDÉPENDANT	18 709	0,41
Francis Rohero	INDÉPENDANT	6 942	0,19

Source : Arrêt RCCB n° 387 du 4 juin 2020

En ce qui concerne les élections législatives, le CNDD-FDD a raflé la mise en remportant 86 sièges sur les 123 prévus, suivi par le CNL avec 32 sièges et l'Uprona avec 2 sièges.<sup>32</sup> Trois Batwa cooptés complètent la liste. Le Sénat n'a pas non plus échappé à l'escarcelle du CNDD-FDD puisque seulement deux sièges à Bubanza et Bururi ont été concédés au CNL et à l'Uprona. Une fois encore, le CNL et l'Uprona n'ont pas gagné parce qu'ils disposaient de la majorité des membres des collèges électoraux. Dans le cas de Bubanza, cette victoire découle de dynamiques internes au CNDD-FDD : le parti, ou plutôt son leadership, avait probablement des comptes à régler avec Nyabenda Pascal, ancien président du CNDD-FDD et président de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, il est fort possible que le siège concédé à l'Uprona soit le résultat des stratagèmes destinés à marginaliser le CNL, parti arrivé en tête à Bururi. En contrepartie du siège de sénateur à Bururi, l'Uprona a aidé le CNDD-FDD pour faire en sorte qu'aucun des administrateurs des trois communes de Bujumbura mairie ne soit du CNL, bien que ce dernier était numériquement majoritaire.

La victoire écrasante du CNDD-FDD à tous les niveaux mérite cependant d'être mise en perspective. S'il est vrai que le CNDD-FDD doit sa victoire essentiellement à une savante stratégie consistant à quadriller chaque colline du Burundi à travers ses fameux « Inama nshingiro », c'est-à-dire cellule de

<sup>32</sup> Voir Cour constitutionnelle, *Arrêt RCCB 388 du 4 juin 2020*, Bujumbura, p. 13. Arrêt disponible sur : [https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB388.pdf?\\_ga=2.182391847.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB388.pdf?_ga=2.182391847.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417).

base et groupes de front (des cellules du parti dans toutes les structures politiques, administratives, paraétatiques), il est aussi évident qu'il a bénéficié d'un concours coordonné et déterminant des institutions de défense et de sécurité, du système judiciaire, de la CENI et de l'administration. Par exemple, pendant toute la campagne, une très grande pression a été exercée sur les candidats de l'opposition – plus particulièrement du CNL – qui étaient visés par des violences gouvernementales, des intimidations et des exécutions extrajudiciaires.<sup>33</sup> Contrairement à l'Ouganda, pays membre de la Communauté de l'Afrique de l'Est au même titre que le Burundi, le Burundi n'avait imposé aucune restriction liée à la COVID-19 – faisant ainsi préjuger de la bonne volonté du Gouvernement burundais à organiser des élections véritablement pluralistes. Pourtant, la veille et le jour des élections, une campagne de rafles dirigée contre les observateurs du CNL a été lancée dans plusieurs localités. Plus de deux cents observateurs du CNL auraient été arrêtés.<sup>34</sup> De même, visiblement dans le but de déstabiliser ce parti, certains des candidats aux élections législatives se sont vus retirés des listes électorales sur demande du parquet.<sup>35</sup>

Une autre surprise aura été l'entorse aux règles de listes bloquées<sup>36</sup>, finalement corrigée par la Cour constitutionnelle. Toutes ces irrégularités semblent avoir été prémeditées. Le financement des élections par des fonds internes serait en fait une stratégie savamment pensée pour minimiser l'exigence d'un scrutin équitable.<sup>37</sup> La pandémie de COVID-19 semble aussi avoir joué un rôle déterminant : alors que le pays ne traitait pas la pandémie comme un problème et n'avait jusque-là arrêté aucune mesure préventive, le Gouvernement a, dans une note verbale « rappelé » à la Communauté de l'Afrique de l'Est qui avait exprimé l'intention de déployer une mission indépendante d'observation, qu'une mesure de confinement obligatoire de quatorze jours s'imposait à ses observateurs.<sup>38</sup> Ironiquement, s'ils avaient été déployés le jour de la notification de la directive, ils n'auraient été opérationnels que trois jours après les élections. Ce faisant, le pouvoir burundais aura trouvé une excuse légitime pour organiser des élections à huis clos.

La CENI n'est pas non plus étrangère aux performances exceptionnelles du CNDD-FDD. Dans le meilleur des cas, la CENI manquait de capacités pour gérer le processus électoral ; dans le pire des cas, elle a utilisé son pouvoir pour rendre le processus moins transparent. Par exemple, un voile de

<sup>33</sup> NANTULYA, P., *Post-Nkurunziza Burundi: The rise of Generals*, Africa Center for Strategic Studies, June 22, 2020, p. 1.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> CDH, *op. cit.*, p. 8.

<sup>36</sup> KABURAHE, A., « La CENI contre la Constitution ? », *Iwacu*, 27 mai 2020.

<sup>37</sup> NANTULYA, P., *op. cit.*, p. 1.

<sup>38</sup> <https://www.hrw.org/fr/news/2020/05/14/un-orage-se-prepare-au-burundi>, site consulté le 18 septembre 2020.

mystère persiste quant aux raisons pour lesquelles le dépouillement à Bujumbura, circonscription plutôt moins favorable au CNDD-FDD, a pris plus de temps qu'ailleurs. Dans les provinces aussi, les résultats n'ont parfois pas été communiqués progressivement aux partis politiques, bureau de vote par bureau de vote, faisant planer le doute quant à la fiabilité des résultats proclamés.

C'est dans ce contexte que les résultats des élections ont été contestés par le CNL. Dans sa requête adressée à la Cour constitutionnelle, Agathon Rwasa a fustigé « plusieurs graves irrégularités dues essentiellement au manque de liberté des électeurs, au manque d'impartialité et d'indépendance de la CENI et de ses démembrements, au bourrage des urnes et aux votes répétitifs généralisés »<sup>39</sup>. Certaines de ces irrégularités ont aussi été relevées par la mission d'observation de la Conférence Épiscopale du Burundi (CEB), mais la Cour constitutionnelle les a balayées d'un revers de la main.

En réalité, la contestation des résultats n'était pas aisée : les résultats provisoires proclamés par la CENI – la base principale sur laquelle toute contestation devrait être fondée – étaient « un brouillon ». Ces résultats provisoires seront d'ailleurs retirés du site de la CENI en date du 29 mai 2020 et déclarés comme ne faisant pas foi, et ce après le délai réglementaire de saisine de la Cour constitutionnelle. Le motif de retrait de ces résultats était qu'ils « ne pouvaient être publiés parce qu'ils n'avaient pas été contrôlés, n'avaient pas été visés par les membres du bureau de la CENI »<sup>40</sup>, un argument peu convaincant, car ce sont ces mêmes résultats qui avaient été communiqués aux candidats et aux autres partenaires du processus électoral par Pierre Claver Kazihise, président de la CENI, au cours de la séance de proclamation provisoire des résultats à laquelle ont participé les grands ténors de la classe politique burundaise, les concurrents aux élections, et les diplomates accrédités à Bujumbura.

Les élections de 2020 auront mis en évidence deux réalités. D'une part, les Burundais dans leur majorité font confiance – il n'est pas clair si c'est par pragmatisme, résignation ou conviction – aux partis politiques associés à la lutte armée, le CNDD-FDD et le CNL. À eux seuls, ils mobilisent 92,9 % de votes exprimés. D'autre part, la perte de vitesse des partis traditionnels, l'Uprona et le Frodebu, semble confirmer une reconfiguration – déjà prévisible depuis les élections de 2010 – du paysage politique burundais. Si le parti Uprona a pu tirer son épingle du jeu avec un député élu en mairie de Bujumbura et un autre coopté à Muramvya, ainsi qu'un siège de sénateur à Bururi, il est

<sup>39</sup> <https://www.dw.com/fr/pr%C3%A9sidentielle-au-burundi-agathon-rwasa-d%C3%A9nonce-des-irr%C3%A9gularit%C3%A9s/a-53529501>, site consulté le 18 septembre 2020.

<sup>40</sup> CROS, M.-F., « Burundi : la Commission électorale retire ses résultats, trop peu crédibles », *La Libre Afrique*, 29 mai 2020.

évident que – moins d'un miracle - la dynamique d'extinction est irréversible. La troisième leçon est que le dédoublement des partis politiques de l'opposition, stratégie utilisée par le régime CNDD-FDD depuis qu'il est en place, semble ne pas fonctionner. La résilience de la mouvance de Rwasa, et ce en dépit de toutes les tracasseries et violences vécues au quotidien, et les piétres performances des partis dits 'nyakuri', traduisent la capacité des burundais à distinguer la copie de l'originale et leur attachement à un système politique multipolaire.

## 2.5. Période postélectorale et mise en place des nouveaux animateurs des institutions

Avec la victoire du candidat du CNDD-FDD porté à bout de bras par Pierre Nkurunziza, le président sortant, tout semblait promettre une transition sans heurts. Les Burundais se préparaient, en effet, à vivre, pour la première fois de leur histoire, l'expérience d'un transfert de pouvoir civilisé d'un président élu sortant à un président élu entrant. Cependant, le destin en a décidé autrement : le président sortant, Pierre Nkurunziza, est décédé le 8 juin, soit quatre jours après la confirmation par la Cour constitutionnelle de l'élection de son successeur.

Son décès a soulevé une question fondamentale : celle de la transition durant la période entre ce décès et la date d'entrée en fonction du nouveau président élu.<sup>41</sup> Deux opinions s'opposaient : l'une estimant que le président du Parlement devait assurer l'intérim<sup>42</sup> et l'autre penchant plutôt pour avancer la prestation de serment du président élu.

Pour trancher la question, le Gouvernement a demandé à la Cour constitutionnelle (1) de constater la vacance du poste de président de la République, et (2) d'indiquer les modalités de pourvoi de ce poste.<sup>43</sup> Finalement, constatant que « la volonté du constituant était de combler le vide du pouvoir entre la mort du président en exercice et l'entrée en fonction du président de la République élu... et que l'intérimaire n'est pas désigné pour terminer le mandat en cours, mais pour organiser les élections d'un nouveau président... »,<sup>44</sup> la Cour a jugé que « l'intérim n'est pas nécessaire » et a ordonné de procéder le

<sup>41</sup> <https://www.dw.com/fr/lincertitude-au-burundi-apr%C3%A8s-la-mort-de-pierre-nkurunziza/a-53779321>, consulté le 18 septembre 2020.

<sup>42</sup> [https://www.lepoint.fr/monde/stupeur-et-inquietude-au-burundi-apres-la-mort-du-president-nkurunziza-10-06-2020-2379315\\_24.php#](https://www.lepoint.fr/monde/stupeur-et-inquietude-au-burundi-apres-la-mort-du-president-nkurunziza-10-06-2020-2379315_24.php#), consulté le 19 septembre 2020.

<sup>43</sup> [https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?\\_ga=2.62644844.1169453464.1610118895-1915035927.1570630940](https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?_ga=2.62644844.1169453464.1610118895-1915035927.1570630940), consulté le 14 décembre 2020.

<sup>44</sup> Cour constitutionnelle, *Arrêt RCCB 393 du 12 juin 2020*, p.3. Arrêt disponible : [https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?\\_ga=2.121966987.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?_ga=2.121966987.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417), visité le 28 décembre 2020.

plus rapidement possible à la prestation de serment du président élu, Évariste Ndayishimiye.<sup>45</sup> Ce qui fut fait le 18 juin 2020.

Les premières décisions de Ndayishimiye, notamment les premières nominations, ont prouvé à quel point le nouveau président entendait marcher dans les pas de son prédécesseur.<sup>46</sup> La primature, un poste qui n'avait pas existé depuis plus de 20 ans et une innovation introduite par la Constitution du 7 juin 2018, est revenue à un homme du séraïl et d'expérience, Alain-Guillaume Bunyoni, le général le plus gradé du Burundi au moment de la nomination.

Alain-Guillaume Bunyoni est un acteur majeur du Burundi post-Arusha. Deux fois ministre de la Sécurité publique, il a aussi été, tour à tour, chef du cabinet civil du président de la République, directeur général de la police nationale et secrétaire permanent du Conseil national de sécurité. À travers cette nomination, outre que le président aurait voulu s'entourer d'un homme de poigne et d'expérience, une certaine opinion pense que le président n'avait pas beaucoup de choix. Il semble que c'était là le prix de l'unité du parti après le décès de Nkurunziza, qui était le véritable trait d'union entre les différents courants du parti et le régulateur des ambitions des uns et des autres.<sup>47</sup>

Quant à la vice-présidence, elle a été confiée à Prosper Bazombanza, ancien premier vice-président de la République de février 2014 à août 2015 et gouverneur de la province de Mwaro entre juin 2002 et septembre 2005. Au moment de sa nomination, il était, depuis décembre 2017, le secrétaire général de l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA).

Le Gouvernement mis en place le 28 juin 2020 diffère fondamentalement des gouvernements précédents sur plusieurs critères. Il se démarque, entre autres, par son caractère restreint. Alors que le Gouvernement précédent comptait 21 membres, le Gouvernement Bunyoni comprend 15 membres.

En termes d'équilibre régional/provincial, à l'exception de la province de Karuzi, le bastion du CNDD-FDD qui a eu droit à deux portefeuilles (l'Éducation et les Affaires étrangères), les autres provinces ont chacune un ministre.

Enfin, s'il est vrai que le parti arrivé second aux dernières élections n'a pas été associé à l'exécutif, le Gouvernement reste globalement inclusif dans la mesure où un tiers des membres est composé d'individus qui ne sont pas officiellement associés au CNDD-FDD : deux membres de la société civile, deux magistrats de carrière et un président d'un petit parti politique, PIE-BU. L'histoire retiendra par ailleurs que c'est sous la présidence d'Évariste Ndayishimiye qu'une personnalité de l'ethnie Twa, une femme de surcroît, Imelde Sabushimike, obtient pour la première fois la gestion d'un portefeuille ministériel.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>46</sup> IDHB, *Mainmise sur l'avenir du Burundi*, décembre 2020, p. 20.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 21.

On note également que le duo Ndayishimiye-Bunyoni a reconduit cinq ministres du dernier Gouvernement Nkurunziza : Deo Guide Rurema (Agriculture), Thadée Ndikumana (Santé), Domitien Ndiokubwayo (Finances), Gaspard Banyinkimbona (Éducation nationale) et Ezéchiel Nibigira (Affaires est-africaines & Jeunesse). Au niveau de la stratégie, le couple de l'exécutif a aussi reproduit la pratique initiée par Nkurunziza au plus fort de la crise de 2015, consistant à confier le ministère de la Défense à un civil, membre ou proche du CNDD-FDD.

S'agissant de l'administration provinciale, sur les dix-huit provinces, cinq ont été confiées à des militaires et policiers, dont deux appartenaient à l'ancienne Force de défense nationale (FDN). Il s'agit des provinces de Bujumbura mairie, Kayanza, Bururi, Cibitoke et Mwaro. Ceci semble répondre à une double logique : une logique de préservation du régime et une logique sécuritaire. Les provinces ayant été confiées à des hommes en uniforme sont soit des provinces frontalières avec le Rwanda et/ou la RDC – des provinces ayant, dans un passé récent, été les cibles de groupes armés – soit des provinces dans lesquelles le parti au pouvoir a été battu (Bujumbura mairie et Bururi) ou a eu de la peine à s'imposer (Mwaro).

Au-delà de ces calculs stratégiques, la nomination de militaires à des postes à responsabilités risque de devenir la nouvelle norme. Non seulement les officiers issus du CNDD-FDD commencent à se rapprocher inexorablement de la retraite, avec la misère qui l'accompagne dans le contexte burundais où l'allocation de pension n'est pas indexée au coût réel de la vie, mais la plupart des officiers de la première heure du CNDD-FDD ont également acquis des grades élevés dans les corps de défense et de sécurité. Ceci a accru le nombre de prétendants aux postes stratégiques dans ces corps, alors que l'offre ne peut suivre le même rythme. Pour éviter un mécontentement qui risquerait d'entamer la cohésion interne, il ne lui reste que l'option de les caser dans des postes politiques.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, la présidence de la chambre basse du Parlement a été confiée à Gélase Ndabirabe, ancien officier du CNDD-FDD et un parlementaire à la grande longévité. Il a été sénateur (2010-2015) et député (2015-2020) élu en province Kayanza, dans le nord du pays. La direction du Sénat est assurée par Emmanuel Sinzohagera, ancien membre de la direction nationale du parti et sénateur élu en province de Bujumbura rural.

Que ce soit à la chambre basse comme à la chambre haute du Parlement, il est intéressant de noter que la deuxième force du Parlement, le CNL de Rwasa, n'a pas été représentée. Cette situation serait due à l'intransigeance de son leader ; Rwasa aurait voulu représenter lui-même son parti au bureau de l'Assemblée nationale, alors que le CNDD-FDD exigeait que ce soit une femme tutsie<sup>48</sup>. Ce bras de fer a finalement profité à l'Upuna qui a obtenu un

<sup>48</sup> MISAGO, J., « Élection du bureau de l'Assemblée nationale : la 2e force politique du pays

poste de deuxième vice-président du Parlement, en la personne de son président, Abel Gashatsi.

Les débuts du pouvoir de Ndayishimiye sont aussi caractérisés par un certain renouvellement de la classe dirigeante. Les anciennes figures emblématiques du parti qui avaient occupé une place de premier rang depuis un certain temps se sont vues reléguées au second plan au profit de personnes moins connues, mais qui disposent d'une assise locale évidente pour résider sur les collines/villages du fin fond du pays. Par exemple, les personnalités telles que Bénigne Rurahinda (épouse de feu Adolphe Nshimirimana), Jérémie Kekenwa, Gabriel Ntisezerana, Mo-Mamo Karerwa, le très redouté Jean Baptiste Nzizamasabo (surnomé Gihahe), Alexis Barekebavuge, Mwidogo Persille, la plupart des gouverneurs sortants, les dirigeants du parti aux niveaux provincial et national, la plupart des responsables provinciaux du parti et la plupart des ministres ne se retrouvent pas parmi les députés et sénateurs.

L'entourage immédiat de Ndayishimiye est quant à lui composé essentiellement des figures des derniers gouvernements Nkurunziza, par exemple l'ancienne ministre de la Justice qui est devenue son chef de cabinet adjoint, l'ancien ministre de l'Intérieur et l'ancienne ministre de la Jeunesse, respectivement chef de bureau chargé des questions juridiques et de gouvernance et du bureau politique et socioculturel. Par ailleurs, d'autres membres de la garde rapprochée de Nkurunziza ont été maintenus, jusqu'à l'heure où nous écrivons ces lignes, à leurs fonctions. Tel est le cas pour Gabriel Nizigama, le chef de cabinet civil, Willy Nyamitwe, le porte-parole du président et son adjoint, ainsi que le chef du protocole d'État.

## 2.6. Gouvernance : le style Ndayishimiye et ses priorités

### 2.6.3. *L'homme et son discours : une ambiguïté stratégique*

Ndayishimiye a, en réalité, hérité d'un pays profondément polarisé à l'intérieur et marginalisé à l'échelle régionale et internationale.<sup>49</sup> Cependant, lors de sa désignation par le congrès du CNDD-FDD le 26 janvier 2020, il partait avec un a priori plutôt favorable étant donné que la plupart des analystes le représentaient comme le plus modéré du parti.<sup>50</sup> La prudence restait néanmoins de mise ; on s'imaginait qu'il s'emploierait à renforcer l'hégémonie du

écartée », *Iwacu*, 17 août 2020.

<sup>49</sup> GUICHAOUA, A., « Nkurunziza left a troubling legacy: Burundi's new leader has much to mend », *The Conversation*, 18 juin 2020. Disponible sur : <https://theconversation.com/nkurunziza-left-a-troubling-legacy-burundis-new-leader-has-much-to-mend-140972>, consulté le 20 juin 2020.

<sup>50</sup> <https://www.voafrique.com/a/Évariste-ndayishimiye-le-nouveau-visage-du-r%C3%A9gime-burundais/5261653.html>, visité le 30 mars 2020.

### CNDD-FDD.<sup>51</sup>

Le capital sympathie qui lui a été crédité, surtout par la société civile<sup>52</sup>, n'était pas forcément à son avantage. Le revers de la médaille étant le risque de l'exposer à la méfiance de certains de ses partenaires au sein du système. Tout le combat de Ndayishimiye, on le comprenait à travers les ambiguïtés de son discours d'investiture, était de confirmer son profil d'homme de dialogue, tout en rassurant la principale base de soutien du régime, c'est-à-dire la puissante ligue des jeunes et l'appareil sécuritaire de l'État, dont certains membres parmi les plus en vue sont régulièrement épingleés par les rapports des organisations de défense des droits de l'homme. Dans cet exercice pour le moins compliqué, l'on sentait d'un côté un président qui avait à cœur de rassurer les exilés et les réfugiés qu'il invitait à regagner le pays pour le reconstruire et qui souhaitait promouvoir une culture des droits de l'homme et de dialogue permanent – promettant au passage un État qui se soucie de ses enfants tel un père de famille.<sup>53</sup> Mais d'un autre côté, il se métamorphosait, stigmatisant les marionnettes des pouvoirs étrangers, les « *ibito bitabwa iwabo* », pour reprendre sa propre formule, c'est-à-dire les enfants prodiges que la famille se doit malgré tout d'accepter.<sup>54</sup> Le discours de Ndayishimiye a, semble-t-il, rassuré certains réfugiés en Tanzanie et au Rwanda.<sup>55</sup> Dès le 26 juillet 2020, soit quelques jours après son investiture, des centaines de réfugiés du camp de Mahama, au Rwanda, adressaient une pétition au président burundais afin qu'il facilite leur retour au pays.<sup>56</sup>

#### 2.6.4. *Rupture et continuité*

Afin de joindre le geste à la parole, aussitôt élu, Ndayishimiye a initié une série de consultations avec les leaders politiques – il avait promis dans son discours d'investiture que le travail et le dialogue permanent iraient toujours de pair. En recevant les anciens présidents, Domitien Ndayizeye et Sylvestre Ntibantunganya<sup>57</sup>, il a dévoilé une image à laquelle les Burundais n'avaient

<sup>51</sup> STUBBS, T., et ABBOTT, P., « Burundi elections: what's at stake and what to expect », *The Conversation*, 30 avril 2020.

<sup>52</sup> Voir par exemple : <https://www.youtube.com/watch?v=d0wXMINh36s>, consulté le 30 décembre 2020.

<sup>53</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=qxxlQ7h0uAI>, consulté le 18 décembre 2020.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> BULONZA, E., « “Nous avons fui le 3e mandat, la crise politique n'est pas là”, le message des réfugiés burundais à Évariste Ndayishimiye », *Le nouvel Afrik.com*, le 5 août 2020. Disponible sur <https://www.afrik.com/nous-avons-fui-le-3e-mandat-la-crise-politique-n-est-pas-la-le-message-des-refugies-burundais-a-Évariste-ndayishimiye>, consulté le 25 août 2020.

<sup>56</sup> KWIZERA, E., « Une lettre des réfugiés de Mahama implore la miséricorde du président Ndayishimiye ? », *Iwacu*, 4 août 2020. Disponible sur : <https://www.iwacu-burundi.org/une-lettere-des-refugies-de-mahama-implore-la-misericorde-du-president-ndayishimiye/>, consulté le 8 août 2020.

<sup>57</sup> <https://twitter.com/NtareHouse/status/1287736625053794304>, consulté le 28 décembre

pas été habitués depuis de nombreuses années.

De même, le pays a renoué le dialogue avec l'Église catholique, avec laquelle les relations s'étaient progressivement distendues durant les années Nkurunziza. S'il y a un réel changement d'approche au niveau des relations entre le pouvoir politique et l'Église catholique, il y a aussi une certaine continuité en ce sens que la confusion entre religion et État, devenue prégnante depuis l'accession du CNDD-FDD au pouvoir<sup>58</sup>, demeure intacte. Des croisades auxquelles participent tous les dignitaires se tiennent avec la régularité d'antan et Ndayishimiye fait le tour des différentes paroisses du pays pratiquement tous les dimanches.

Par ailleurs, la pratique des conférences publiques, durant lesquelles les journalistes et les citoyens ordinaires posent des questions au président de la République a été maintenue : en l'espace de six mois, Ndayishimiye s'est prêté à l'exercice à deux reprises déjà – les 25 septembre et 30 décembre 2020. Ces conférences publiques sont même plus formalisées : un département dédié aux émissions publiques est désormais prévu par le décret qui réorganise les services de la présidence.<sup>59</sup>

Tandis que le Gouvernement précédent entretenait une logique de déni par rapport à la menace que représentait la pandémie de COVID-19, Ndayishimiye a mis en œuvre, dès les premiers jours de son mandat, une campagne dénommée « *Ndakira, sinanduza kandi sinandura* », c'est-à-dire « Je guéris, je ne contamine personne et je suis à l'abri du virus ». Cette campagne incluait, entre autres stratégies, un dépistage massif, des soins gratuits et la fermeture des frontières terrestres, aériennes et maritimes. Cette stratégie face à la COVID-19 a visiblement fonctionné : elle aura permis de maîtriser la première vague de la pandémie et, ainsi, d'épargner les institutions hospitalières d'une pression qu'elles n'avaient pas les capacités matérielles de supporter.

Enfin, les premiers signaux envoyés par le président Ndayishimiye ne semblent pas laisser entrevoir une « démasculinisation » des postes stratégiques de responsabilité. En effet, la Cour constitutionnelle ne compte plus qu'une femme sur sept, la même situation est constatée au niveau des chefs de bureau à la primature (un sur sept seulement est une femme) et seul un bureau spécialisé sur 5 à la présidence a été confié à une femme. La prédominance de la gent masculine serait tout aussi nette au niveau des instances adminis-

---

2020.

<sup>58</sup> VANDEGINSTE, S., « Burundi », in MEHLER, A., MELBER, H., et VAN WALRAVEN (eds.), *Africa Yearbook*, Vol 13, 2016. Disponible sur [http://dx.doi.org/10.1163/1872-9037\\_ayb\\_ayb2016\\_COM\\_0030](http://dx.doi.org/10.1163/1872-9037_ayb_ayb2016_COM_0030).

<sup>59</sup> Voir article 57 du Décret n° 100/141 du 25 août 2008 portant réorganisation des services de la présidence de la République du Burundi. Le décret est disponible sur : <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2020/10/Decret-portant-Reorganisation-des-services-de-la-Presidence.pdf>.

tratives où les quotas de genre ne sont pas exigés par la Constitution, telles que les administrations provinciales et collinaires : les femmes y occuperaient entre 12 et 18 % des postes.<sup>60</sup>

### 2.6.5. Réformes administratives

Alors que le rapport entre les gouverneurs de province et les administrations communales n'était pas clair, une nouvelle réglementation a clarifié et renforcé le pouvoir des gouverneurs. Un décret portant organisation du fonctionnement de l'administration provinciale confie au gouverneur le pouvoir de tutelle sur les communes. En outre, le cabinet du gouverneur se dote d'un chef de cabinet et d'un conseil provincial composé de deux représentants par commune.

Dans un contexte où la primature est occupée par une personnalité présentée comme ayant le génie d'élargir ses pouvoirs<sup>61</sup>, on sent aussi le besoin du président de ne pas voir la présidence devenir une coquille vide à la suite des innovations instaurées par la Constitution du 7 juin 2018 instituant le poste de Premier ministre. L'une de ses premières initiatives fut la révision du décret n° 100/141 du 25 août 2008 qui organise les services de la présidence. Au terme de la nouvelle révision, le secrétariat général d'État relève de la présidence de la République, tout comme l'Inspection Générale de l'État (IGE), le Burundi Backborn (sic) System (BBS), la Banque de la République, l'Agence de Contrôle des Télécommunications (ARCT) et l'Agence de Promotion des Investissements.<sup>62</sup> En faisant en sorte que le secrétariat général du Gouvernement devienne le secrétariat général d'État et en s'assurant qu'il relève de la présidence – à l'instar des technostuctures œuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la politique monétaire –, le décret met clairement en évidence la volonté du président de ne pas se dessaisir des dossiers importants, y compris les affaires gouvernementales. Le souci de ne rien laisser lui échapper est peut-être aussi à l'origine du cumul des fonctions de secrétaire général du parti au pouvoir et de président de la République, et ce au bout de six mois à la présidence.

## 3. DROITS DE L'HOMME ET SÉCURITÉ

On ne peut évoquer la situation des droits de l'homme ayant prévalu en 2020 sans faire le distinguo entre deux phases : l'avant et l'après-élection.

<sup>60</sup> CDH, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*, 2020, p. 11. Ledit rapport est disponible sur <https://undocs.org/fr/A/HRC/45/32>, consulté le 29 décembre 2020.

<sup>61</sup> IDHB, *op. cit.*, p. 26.

<sup>62</sup> Voir article 62 du décret n° 100/063 du 22 septembre 2020 portant révision du décret n° 100/141 du 25 août 2008 portant réorganisation des services de la présidence de la République du Burundi. Le décret est disponible sur <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2020/10/Decret-portant-Reorganisation-des-services-de-la-Presidence.pdf>.

En effet, la plupart des violations documentées sont liées aux élections de mai 2020.

Selon Human Rights Watch, « pendant toute la période préélectorale, des membres de la ligue des jeunes du parti au pouvoir, des responsables de l'administration et des membres des forces de sécurité de l'État se sont rendus responsables d'abus généralisés dans une impunité quasi totale. Les meurtres, les disparitions forcées, les arrestations arbitraires, les passages à tabac, les extorsions et les intimidations, notamment à l'encontre des personnes perçues comme étant opposées au parti au pouvoir, ont persisté ».<sup>63</sup> Plus de 420 militants du parti de Agathon Rwasa, le CNL, auraient été emprisonnés.<sup>64</sup>

Par ailleurs, en février 2020, lors d'un épisode qui a été considéré comme « une offensive contre la liberté d'expression à quelques mois des élections prévues pour cette année dans le pays »<sup>65</sup> ou « un nouvel avertissement pour les derniers journalistes burundais tentant de faire leur travail »<sup>66</sup>, quatre journalistes du journal Iwacu – Christine Kamikazi, Agnès Ndirubusa, Égide Harerimana et Térence Mpozenzi – ont été condamnés à une peine principale de deux ans et demi de prison ferme assortie d'une amende d'un million de francs burundais, soit environ cinq cents euros, pour avoir tenté de se rendre sur un site où, la veille, des combats auraient opposé un groupe d'hommes armés à des forces régulières.<sup>67</sup> Après les avoir initialement inculpés pour complicité à l'atteinte de la sécurité intérieure, un crime passible de 25 ans de prison ferme, le tribunal a finalement retenu la « tentative impossible de complicité d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État ».<sup>68</sup> En marge des fêtes de Nouvel An, les quatre journalistes ont finalement pu bénéficier de la grâce présidentielle.<sup>69</sup>

Une autre violation courante des droits de l'homme est la détention arbitraire. Le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a adopté un avis selon lequel Alexis Sebahene, militaire et ancien agent de

<sup>63</sup> <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377285>, consulté le 29 décembre 2020.

<sup>64</sup> MBAZUMUTIMA, A., « Plus 423 militants du CNL emprisonnés au cours de cette période électorale », *Iwacu*, 28 mai 2020. Disponible sur <https://www.iwacu-burundi.org/plus-423-militants-du-cnl-emprisonnes-au-cours-de-cette-periode-electorale/>, consulté le 30 mai 2020.

<sup>65</sup> <https://www.hrw.org/fr/news/2020/02/04/burundi-des-journalistes-condamnes-lissue-dun-proces-entache-dirregularites>, consulté le 29 décembre 2020.

<sup>66</sup> <https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/burundi-quatre-journalistes-lourdement-condamnes-pour-avoir-tente-de>, consulté le 29 décembre 2020.

<sup>67</sup> <https://www.hrw.org/fr/news/2020/02/04/burundi-des-journalistes-condamnes-lissue-dun-proces-entache-dirregularites>, consulté le 29 décembre 2020.

<sup>68</sup> [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?\\_ga=2.72112915.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?_ga=2.72112915.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417), visité le 30 décembre 2020.

<sup>69</sup> <https://www.presidence.gov.bi/2020/12/24/les-journalistes-diwacu-gracies-par-le-president-de-la-republique/>, consulté le 29 décembre 2020.

transmission de Pontien Gaciybwenge (ministre de la Défense de 2010 à 2015), en détention préventive depuis 2015, est détenu arbitrairement.<sup>70</sup>

Toutefois, il s'avère que l'après-élection a connu une relative embellie en ce qui concerne les droits de l'homme.<sup>71</sup> Les disparitions forcées suivies généralement de la découverte de cadavres dans des endroits reculés sont de moins en moins fréquentes. Au sein des autorités locales et Imbonerakure, certaines personnes qui se rendent coupables de violation des droits de l'homme sont sanctionnées.<sup>72</sup>

De même, des incidents sécuritaires emportant des vies humaines ont été rapportés. Entre le 19 et le 23 février 2020, des groupes armés ont opéré dans Bujumbura rural. Leur confrontation avec les forces de défense et de sécurité a fait plusieurs victimes, dont 22 parmi les éléments du groupe armé et 2 policiers, alors que 6 des éléments armés ont été capturés.<sup>73</sup> De fin août à mi-septembre, des incursions ont été rapportées dans le Sud du pays à Rumonge, Bururi et sur une partie de Bujumbura rural. Ces attaques ont été revendiquées par le groupe rebelle Red Tabara.<sup>74</sup> Red Tabara faisait état d'un bilan de près de 28 militaires tués et 40 blessés du côté des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) et près d'une vingtaine de rebelles tués.<sup>75</sup> Ce bilan est à prendre avec des pincettes, tant la communication sur les victimes ennemis est toujours un enjeu de communication pour les belligérants.

Ces attaques sont intervenues au moment où le parti au pouvoir, le CNDD-FDD, sous l'impulsion du chef de l'État, semblait s'être engagé dans une logique visant à discipliner davantage sa ligue des jeunes.<sup>76</sup> Il est possible que ces attaques – survenues juste après que le mot d'ordre de modération a été relayé aux Imbonerakure à la base – aient été menées dans le but de pousser le régime à l'erreur et de saper le début de sympathie que la communauté internationale commençait à lui témoigner. Ceci est d'autant plus plausible que, partout où les attaques ont été rapportées, les jeunes Imbonerakure ou les autorités à la base étaient des cibles privilégiées.<sup>77</sup>

<sup>70</sup> CDH/GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉTENTION ARBITRAIRE, *Avis n° 25/2020* concernant Alexis Sebahene (Burundi), 1<sup>er</sup> mai 2020, opinion disponible sur [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session87/A\\_HRC\\_WGAD\\_2020\\_25\\_Advance\\_Edited\\_Version.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session87/A_HRC_WGAD_2020_25_Advance_Edited_Version.pdf), consulté le 29 décembre 2020.

<sup>71</sup> IDHB, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>72</sup> Voir à ce sujet : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200721-burundi-arrestation-officiels-commune-kayogoro-rancons-traveilleurs-saisonniers>, site visité le 18 septembre 2020 ; MISAGO, J., « Kayogoro : 10 jeunes présumés Imbonerakure et le chef de zone Bigina arrêtés », *Iwacu*, 18 juillet 2020.

<sup>73</sup> IDHB, *op. cit.*, p. 48.

<sup>74</sup> *Idem*, pp. 54-56.

<sup>75</sup> <https://afrique.lalibre.be/54110/burundi-les-rebelles-de-red-tabara-revendentquent-une-serie-dattaques-ayant-40-victimes/>.

<sup>76</sup> IDHB, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>77</sup> *Idem*, p. 56-57.

#### 4. DIPLOMATIE

Dans une large mesure, le volet diplomatique a été marqué par le changement de cap insufflé par Ndayishimiye depuis le début de son mandat. Par exemple, les ambassadeurs européens qui avaient été boudés par le pouvoir Nkurunziza sont désormais redevenus les habitués au palais présidentiel.<sup>78</sup> Au-delà de la simple forme, on perçoit une volonté de changer les choses. Sur le site du Gouvernement, on apprend que « [le] Burundi et l'Union européenne ont renoué le dialogue au plus haut niveau ce lundi 7 décembre, par une audience que le Chef de l'État Évariste Ndayishimiye a accordée, au Palais Ntare Rushatsi, au Représentant de l'Union européenne au Burundi en compagnie des ambassadeurs des pays membres de l'Union européenne ayant leur résidence à Bujumbura, faisant renaître l'espoir de la normalisation des relations entre le Burundi et l'Union européenne après cinq ans de mésentente sur un certain nombre de points ». Les chefs de mission de l'UE, abondant dans le même sens, reconnaissent « un climat de confiance retrouvé, de respect mutuel, de dialogue politique et de partage des valeurs [qui] se traduira le plus rapidement possible, sur base d'engagements réciproques, par une normalisation graduelle et complète des relations entre le Burundi et l'Union européenne ».<sup>79</sup>

Cette reprise du dialogue procède d'une évaluation positive de l'évolution de la situation par plusieurs partenaires qui ont, en conséquence, commencé à prendre des mesures politiques fortes. À titre d'illustration, le Conseil de sécurité a retiré le Burundi de son agenda politique. Cette mesure a été qualifiée d'historique et de grande victoire pour le Burundi par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au développement. La Francophonie a aussi levé, fin 2020, les sanctions qui étaient en vigueur contre le Burundi.

Une dynamique de détente semble aussi engagée au niveau des relations avec le Rwanda, pays avec lequel le Burundi entretient des relations diplomatiques tumultueuses depuis 2015. En effet, des consultations d'importance diplomatique mineure entre leurs services respectifs de renseignement militaires, en date du 26 août 2020, ont débouché sur une rencontre de haut niveau entre les ministres des Affaires étrangères au poste frontière de Nemba, le 20 octobre 2020. L'initiative de la réunion aurait été prise par le Burundi<sup>80</sup>, alors que personne ne s'attendait à un tel retournement de situation si rapide-

<sup>78</sup> <http://abpinfos.com/le-chef-de-l-etat-a-recu-en-audiences-les-eveques-et-des-diplomates>.

<sup>79</sup> <https://twitter.com/NtareHouse/status/1346310364133281792/photo/1>.

<sup>80</sup> KAZE, K., « Rwanda-Burundi : l'espoir de normalisation de retour », *Jeune Afrique*, 22 octobre 2020. Disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1061153/politique/rwanda-burundi-espoir-de-normalisation-de-retour/>, visité le 1<sup>er</sup> novembre 2020.

ment. S'il est vrai que Paul Kagame, le président rwandais, avait clairement exprimé, à l'occasion d'une conférence de presse, son souhait de normaliser ses liens avec le Burundi<sup>81</sup>, le Burundi avait rétorqué – dans un discours en toute vraisemblance destiné au Rwanda – que le Burundi voulait engager de bonnes relations avec tout le monde, mais pas avec les hypocrites qui veulent lui tendre des pièges.<sup>82</sup>

#### 5. JUSTICE (TRANSITIONNELLE)

##### 5.1. Contexte

La Commission Vérité et Réconciliation (CVR), la pièce maîtresse du mécanisme de la justice transitionnelle au Burundi, mène son travail dans un environnement qui ne lui est pas favorable, tant la méfiance de la part d'une partie de la population – les opposants au régime du CNDD-FDD et une partie de la société civile<sup>83</sup> notamment – est à son comble.

Une certaine opinion, puisant peut-être sa méfiance dans le fait que certains des commissaires – dont le président de la CVR et ancien président de la CENI – ont, dans un passé récent, joué un rôle clé dans les élections passées, a considéré que le travail de la CVR s'inscrivait dans un objectif plus électoraliste que de réconciliation.<sup>84</sup> D'après ce point de vue, les recherches sont orientées vers les victimes hutu constituant la majorité des électeurs. La CVR se défend face à des accusations insistantes d'être biaisée.<sup>85</sup>

##### 5.2. Évolutions en 2020

L'année 2020 a vu l'amplification des activités de la Commission. Durant le premier trimestre de 2020, le gros du travail concernait essentiellement la période 1972, avec notamment l'excavation des restes de 7348 victimes à Karuzi, de 1951 victimes près de la station IRAZ à Giheta (Gitega) et de 901 victimes à Nyabunyovu (Giheta).<sup>86</sup> Les recherches se sont notamment

<sup>81</sup> *Idem*.

<sup>82</sup> MANIRAKIZA, M., « Jeu de passe-passe entre Gitega et Kigali », *Iwacu*, 12 septembre 2020. Disponible sur <https://iwacu.global.ssl.fastly.net/jeu-de-passe-passe-entre-gitega-et-kigali/>.

<sup>83</sup> Voir par exemple <https://www.dw.com/fr/https-wwwdwcom-fr-burundi-le-pouvoir-accus%C3%A9-dinstrumentaliser-le-massacre-des-hutus-a-52541859/a-52541859>, visité le 15 septembre 2020.

<sup>84</sup> Voir à ce sujet : RUGIRIRIZA, E., « Burundi : les exhumations de la Commission vérité prises dans le jeu électoral », *Justice.info*, 3 avril 2020 ; <https://www.dw.com/fr/https-wwwdwcom-fr-burundi-le-pouvoir-accus%C3%A9-dinstrumentaliser-le-massacre-des-hutus-a-52541859/a-52541859>, site visité le 15 septembre 2020.

<sup>85</sup> RUGIRIRIZA, E., *op. cit.*

<sup>86</sup> CVR, Rapport d'étape exercice 2020, Bujumbura, décembre 2020, p. 38. Rapport disponible sur [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/a41f625a-ea27-468e-8f08-65c968f55372.pdf?\\_ga=2.185081257.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/a41f625a-ea27-468e-8f08-65c968f55372.pdf?_ga=2.185081257.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417),

focalisées sur les provinces du centre du Burundi (Gitega et Karuzi), mais aussi du Sud du pays comme Rumonge et Makamba.

Le dossier lié à l'assassinat de Melchior Ndadaye – premier président démocratiquement élu le 1<sup>er</sup> juin 1993 et assassiné le 21 octobre 1993 – a aussi connu un nouveau développement, mais en dehors des mécanismes de la justice transitionnelle. Le 19 octobre 2020, la chambre judiciaire de la Cour suprême a rendu son verdict en première instance. Sur les vingt prévenus, seize ont été condamnés, dont treize par contumace, y compris l'ancien président Pierre Buyoya, pour crimes d'attentat contre le chef de l'État, d'attentat contre l'autorité de l'État et d'attentat tendant à porter massacre et dévastation. Ils ont écopé d'une servitude pénale à perpétuité, assortie d'une condamnation à payer, in solidum, à titre de dédommagement moral et matériel, plus de 102 milliards de francs burundais. Trois autres prévenus ont été condamnés à vingt ans de prison pour complicité d'attentat contre le chef de l'État, complicité d'attentat contre l'autorité de l'État et complicité d'attentat tendant à porter massacre et dévastation. Un prévenu, l'ancien Premier ministre sous Ntibantunganya, Antoine Nduwayo, a été relaxé.<sup>87</sup> Parmi les accusés se trouvent 6 civils, tous d'anciens dignitaires de l'ancien parti unique Uprona.

Dans une déclaration du 19 octobre 2020, les accusés ont parlé d'un « forfait [...] trahissant l'intention du Gouvernement d'exproprier les anciens dirigeants de tous les biens en vue de se les appropier [...] visant à frapper les esprits ».<sup>88</sup> Ils parleront par ailleurs de procès purement politique, qui viole les principes d'un procès équitable, l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, et les principes et les procédures qui fondent le droit burundais.<sup>89</sup> La première conséquence de ce procès a été la démission de Pierre Buyoya, alors représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel, promettant au passage de faire appel de son jugement devant les juridictions burundaises et internationales.

En raison de son décès, le 17 décembre 2020, des suites de la COVID-19, il n'aura pas eu l'occasion de se défendre. Dans tous les cas, sa mort est un gâchis pour tous ceux qui auraient aimé en savoir davantage sur la tragédie d'octobre 1993. Le jugement rendu laisse un goût d'inachevé : la motivation du jugement est superficielle, avare en détails et preuves et parfois lacunaire sur certains faits pourtant facilement vérifiables. Par exemple, la

visité le 30 décembre 2020.

<sup>87</sup> [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?\\_ga=2.159043514.1483258732.1610356755-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?_ga=2.159043514.1483258732.1610356755-1958893439.1575965417), consulté le 29 décembre 2020.

<sup>88</sup> [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/7e89ba69-49c5-494f-8458-12e77fa97d06.pdf?\\_ga=2.10378677.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/7e89ba69-49c5-494f-8458-12e77fa97d06.pdf?_ga=2.10378677.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417), visité le 30 décembre 2020.

<sup>89</sup> *Ibid.*

date de naissance de Buyoya est inexacte, l'une des indications du rôle de l'un des accusés, Alfred Nkurunziza, est qu'il aurait été gratifié d'un poste ministériel sous Ntibantunganya pour pouvoir poursuivre le coup d'État amorcé en 1993, alors qu'en réalité, l'intéressé n'a jamais été ministre de la Défense sous Ntibantunganya, mais plutôt sous Buyoya II. Il faut toutefois reconnaître que le travail du ministère public n'était pas aisé, car, dans l'hypothèse où les accusés se seraient effectivement rendus coupables des faits leur reprochés, ils ont eu amplement le temps d'effacer les preuves de culpabilité au regard des fonctions qu'ils ont eu à assumer.

## 6. ÉCONOMIE : DEUX TENDANCES FORTES

Sur le chapitre économique, deux tendances fortes se dégagent. La première se rapporte à la persistance des effets de la crise politique de 2015, qui s'est trop vite muée également en une crise économique.<sup>90</sup> S'il y a un domaine spécifique qui résume, à lui seul, les dommages causés par la crise de 2015, c'est sans nul doute la gestion des devises, visiblement devenue un véritable casse-tête pour le Gouvernement. Tout a été tenté : l'encaissement des transferts internationaux en monnaie locale, l'exigence de faire payer tous les biens et services au Burundi en monnaie locale<sup>91</sup>, l'hébergement des comptes de toute personne morale à la banque centrale<sup>92</sup>, l'instruction d'aligner les taux de change des bureaux de change à celui de la banque centrale, et enfin, la fermeture des bureaux de change.<sup>93</sup> Cette dernière mesure – très radicale, il faut le reconnaître – était en fait prévisible, tant la mise en œuvre de l'injonction donnée aux propriétaires des bureaux de change d'appliquer le taux officiel était difficile à mettre en œuvre.

La deuxième tendance forte de l'année 2020 est le choc lié à la crise sanitaire mondiale causée par la COVID-19 sur une économie déjà fragilisée par les soubresauts politiques de 2015 et les faiblesses intrinsèques de la structure économique burundaise, une économie largement dépendante de l'exportation des matières premières non finies. A priori, on pourrait penser qu'une économie aussi introvertie que celle du Burundi serait moins vulnérable aux chocs mondiaux.<sup>94</sup> En effet, « la somme des importations et exportations rap-

<sup>90</sup> <https://www.voaafrique.com/a/burundi-la-fermeture-des-bureaux-de-change-suscite-1-inqui%C3%A9tude/5305598.html#:~:text=La%20Banque%20centrale%20du%20Burundi,leur%20marge%20sur%20chaque%20op%C3%A9ration>, visité le 30 décembre 2020.

<sup>91</sup> KABURAHE, A., « Il est désormais interdit de retirer des devises à la banque », *Iwacu*, 3/10/2015. Disponible sur <https://www.iwacu-burundi.org/urgent-il-est-desormais-interdit-de-retirer-des-devises-a-la-banque/>, consulté le 25 novembre 2020.

<sup>92</sup> BRB, Réglementation des changes, art. 13.

<sup>93</sup> <https://www.voaafrique.com/a/burundi-la-fermeture-des-bureaux-de-change-suscite-1-inqui%C3%A9tude/5305598.html#:~:text=La%20Banque%20centrale%20du%20Burundi,leur%20marge%20sur%20chaque%20op%C3%A9ration>, visité le 30 décembre 2020.

<sup>94</sup> CURDES & UNICEF, *Analyse rapide de l'impact socio-économique de la pandémie de*

portées au produit intérieur brut (PIB) s'élève à 38 % (en 2018), soit 2 % en deçà du seuil minimal de 40 % »<sup>95</sup>, et l'apport de la diaspora est trois fois inférieur à la moyenne d'autres pays en voie de développement.<sup>96</sup> Mais, là où le bât blesse, c'est que les importations du Burundi concernent des denrées alimentaires, ce qui signifie que la dépendance se fait sentir là où cela affecte tous les consommateurs.<sup>97</sup>

## 7. CONCLUSION

La présente chronique politique a présenté les tendances fortes – entre autres sur les plans politique, économique et diplomatique – de l'année 2020. Comme d'aucuns s'en doutaient, dans le contexte d'une nouvelle Constitution qui consacre désormais un jeu politique à somme nulle<sup>98</sup>, le parti CNDD-FDD a émergé plus fort qu'il ne l'était auparavant : il contrôle sans partage tous les rouages de l'État. Les effets de cette nouvelle configuration politique se feront certainement sentir intensément lors des échéances électorales à venir. L'opposition, incarnée dorénavant par le CNL d'Agathon Rwasa, aura du mal à survivre – du moins financièrement parlant. En effet, le Burundi ne disposant pas d'un cadre de financement des partis politiques, moins un parti est présent dans les institutions qui dirigent, et surtout qui gèrent les ressources déjà limitées de l'État, plus la mobilisation des moyens permettant de faire (sur)vivre un appareil politique devient difficile.

Cependant, tout en excluant le principal concurrent, à savoir le CNL, le CNDD-FDD continue à coopter certaines élites qui acceptent d'entrer dans les rangs : le Gouvernement contient, par exemple, un membre d'un petit parti, PIEBU, deux acteurs de la société civile et des membres de la magistrature. Les nominations des hauts cadres au niveau des ministères semblent aussi s'inscrire dans cette logique, car certaines figures actives, à un moment ou un autre, dans l'opposition ont été cooptées. C'est le cas notamment d'Anicet Niyongabo (ancien de CNARED) et Adolphe Banyikwa (ancien lieutenant de Rwasa), respectivement nommés secrétaire permanent au ministère de la Communication et assistant du ministre au ministère du Travail. Tout ceci, couplé à la volonté d'ouverture envers toutes les voix qui comptent au Burundi (partis politiques, Églises, anciens présidents de la République, etc.) et sur le Burundi (UE, Nations unies) et de verrouillage des règles de jeu<sup>99</sup> laisse

*COVID-19 sur l'enfance au Burundi, Bujumbura, mai 2020, p. 4.*

<sup>95</sup> *Op.cit.*, p. 4.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> VANDEGINSTE, S., « Opinion – Apaiser et, ensuite, gouverner ensemble », *Iwacu*, 15 mai 2020.

<sup>99</sup> La Cour constitutionnelle est désormais dirigée par le duo Valentin Bagorikunda et Emmanuel Ntahomvukiye, respectivement ancien procureur de la République et ministre de la Défense, deux personnalités dont la proximité avec le parti au pouvoir est un secret de

présager que le nouveau régime est en train de tenter le modèle qui assure la longévité de certains régimes africains, comme en Guinée équatoriale, l'un des deux premiers pays auxquels le président Ndayishimiye a réservé ses visites d'État. Ce modèle de gouvernance serait basé sur la cooptation, la mise en place de règles institutionnelles prohibitives, la répression et l'activisme international permettant aux pouvoirs despotes de gagner en légitimité internationale, tout en s'assurant que les règles de jeu démocratique sont verrouillées.<sup>100</sup>

Anvers, janvier 2021

polichinelle.

<sup>100</sup> SA, A.L. et SANCHES, R.E., « The politics of autocratic survival in Equatorial Guinea: Co-optation, restrictive institutional rules, repression, and international projection », *African Affairs*, volume 120, numéro 478, 2021, p. 78.

# RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Aymar Nyenyezi Bisoka et Ithiel Batumike Mihigo

## 1. INTRODUCTION

En début 2020, la Chronique politique de la RDC concluait son analyse politique de la transition déclenchée à l’issue des élections congolaises de 2018 avec ces mots : « Il est de plus en plus plausible qu’une cassure au sein de cette majorité [composée de groupes politiques des présidents Félix Tshisekedi et Joseph Kabilé] permettra de sceller définitivement l’alternance. Les altercations quotidiennes entre les institutions étatiques et les notables du FCC semblent suggérer que le temps de la rupture est assez proche ».<sup>1</sup> Et finalement, cette rupture annoncée a eu lieu en 2020.

Cette chronique propose de comprendre l’actualité politique de la RDC en 2020 à travers le processus qui a mené vers cette rupture et les défis qui attendent l’Union Sacrée de la Nation (USN), la nouvelle majorité parlementaire en composition. En effet, dans son premier discours sur l’état de la Nation, le Président Tshisekedi avait décrété 2020 « l’année de l’action ». Cette année devait donc être, selon ses propres mots, l’année du combat contre la pauvreté, de la renaissance et de la justice pour tous. Mais c’était sans compter avec l’irruption de la Covid-19, qui est venue perturber les prévisions de croissance de nombreux États au monde.<sup>2</sup> La RDC n’a pas été épargnée. Alors que le budget 2020 était revu à la hausse contrairement aux recommandations du FMI<sup>3</sup>, la Covid-19 a empêché tout espoir de sa réalisation. L’année s’est ainsi clôturée avec un déficit budgétaire de 451 millions USD.<sup>4</sup> Les actions sociales annoncées en grande pompe par la Présidence de la République n’ont donc pas vraiment vu leur exécution être amorcée. A la place, 2020 est devenue une année de l’action politique durant laquelle la situation exceptionnelle créée par la Covid-19 a permis au Président Tshisekedi de prendre l’ascendant sur son principal partenaire politique, Joseph Kabilé.

En effet, sans avoir nécessairement la loi de son côté mais avec le soutien d’une partie de la population et d’une partie de la communauté internationale ain-

<sup>1</sup> NYENYEZI, A., « RDC » in REYNTJENS F. (dir), *Chroniques politiques de l’Afrique des Grands lacs 2019*, Anvers, University Press Antwerp, 2020, pp. 48-49.

<sup>2</sup> Selon la banque mondiale, la Covid-19 a aggravé l’extrême pauvreté dans le monde : <https://www.dw.com/fr/la-covid-19-a-aggrav%C3%A9-le-tr%C3%A8s-pauvre%C3%A9-selon-la-banque-mondiale/a-55203093>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>3</sup> <https://www.lesoir.be/282928/article/2020-02-26/rdc-inquietudes-du-fmi-qui-juge-realiste-de-revoir-le-budget-la-baisse>, visité le 9 janvier 2021.

<sup>4</sup> <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-un-deficit-budgetaire-de-444-millions-usd-enregistre-a-fin-2020/>, visité le 9 janvier 2021.

si que la faveur du contexte sanitaire, Tshisekedi a réussi à dépouiller lentement mais sûrement le camp de son prédécesseur de tous les leviers de pouvoirs. Cette mise à l'écart du FCC a été rendue possible notamment par les mêmes stratégies politiques et juridiques qu'utilisait ce dernier durant son règne. Le Président congolais a commencé cette rupture par une sorte de nettoyage de sa propre cour. C'est d'abord Vital Kamerhe, son directeur de cabinet et principal allié, qui a été frappé. Son arrestation le 8 avril 2020 a eu pour conséquence directe de renforcer le camp des partisans de la rupture de la coalition FCC-CACH au sein-même du camp du Président Tshisekedi. Ne lisant pas les signes des temps, le FCC s'est d'ailleurs approprié cette arrestation pour témoigner de son attachement à l'État de droit, selon ses termes. C'était en ignorant que l'entourage du Président de la République venait de perdre une pièce maîtresse dans la médiation face aux conflits entre les deux camps politiques en coalition. Qui plus est, la situation exceptionnelle due à la Covid-19 a contribué, sensiblement, à la modification des rapports de forces dans ces duels politiques. C'est au cours de cette période d'état d'urgence proclamé pour lutter contre la Covid-19 que le Président a pu poser des actes pour se défaire de son partenaire, accroître ses marges de manœuvre et s'émanciper carrément de lui.

Cette chronique politique de la RDC revient sur ces différents événements ainsi que sur les dividendes politiques remportés par le Président Tshisekedi dans la lutte pour le contrôle total du pouvoir. Pour comprendre le processus vers la rupture entre Tshisekedi et Kabila et formuler les termes dans lesquels se posent les nouveaux défis de l'USN, nous proposons une analyse politique et ses bases juridiques de justification et d'action, sans lesquelles il est impossible de comprendre ce processus, ses discours et les rationalités qui sous-tendent celles-ci. Nous montrons ainsi comment, en RDC, le droit, les institutions juridiques et les stratégies politiques s'articulent pour accroître ou préserver le pouvoir.

En dehors de l'introduction (1), nous organisons cette réflexion autour des cinq points suivants : (2) Le premier point concerne la tempête au sein de la majorité parlementaire. Celle-ci (i) commence avec le très médiatisé « procès 100 jours » que le pouvoir a brandi comme l'exemple de rupture avec les pratiques de l'ancien régime, (ii) se consolide avec la proclamation de l'état d'urgence et (iii) atteint son pic avec la déchéance du premier vice-président de l'Assemblée nationale. (3) Le deuxième point revient sur les stratégies dans la rupture effective au sein de la majorité parlementaire, d'abord entre la coalition FCC-CACH et ensuite la mise en place de la coalition USN qui va entamer une dislocation du FCC. D'une part, ces stratégies vont se concentrer (i) sur le contrôle du processus de réforme de la CENI et des nominations au niveau de la Cour constitutionnelle et d'autre part (ii) sur le contrôle des autres institutions telles que le Bureau de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et la Primature. (iii) Entre-temps, la recherche et l'accroissement du soutien international et sous-régional pour s'assurer une légitimité au niveau interne est restée une préoccupation qui a fini par payer.

(4) Le troisième point revient sur les défis majeurs qui attendent la nouvelle majorité, notamment les défis (i) sécuritaires, (ii) sanitaires, (iii) de l'État de droit. (5). Enfin, le quatrième point étudie brièvement les questions relatives aux réformes électorales qui caractérisent et continueront à caractériser les débats politiques en RDC pour les prochaines années. (6) Une brève conclusion revient sur quelques caractéristiques du nouveau pouvoir en RDC – deux années après son avènement – eu égard au développement qui précède.

## 2. TEMPÊTE AU SEIN DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

L'issue des élections qui ont eu lieu en RDC en 2018 a encore une fois démontré la volonté, pour le président sortant Kabila, de conserver un contrôle sur le paysage politique du pays.<sup>5</sup> L'élection de Félix Tshisekedi a été remise en cause par divers acteurs politiques et sociaux dénonçant un certain deal conclu avec Kabila pour accéder au pouvoir. Cette remise en cause était accentuée notamment par l'inquiétude sur sa capacité à arracher son indépendance vis-à-vis de son prédécesseur dans ce contexte.<sup>6</sup> Aujourd'hui, le président Félix Tshisekedi semble s'être émancipé de son partenaire politique contrairement à tous les pronostics. Sous ce point, nous revenons sur le processus qui, en amont, a mené vers cette rupture ; un processus fait de sophistication juridique et de machination politique autour de trois points (1) le procès 100 jours ; (2) la proclamation de l'état d'urgence et (3) la déchéance du premier vice-président de l'Assemblée nationale.

### 2.1. Mémorable « procès 100 jours »

L'arrestation de Vital Kamerhe dans le cadre des enquêtes judiciaires sur la gestion du programme des 100 jours du Chef de l'État est le point de départ de toutes les agitations politiques qui ont conduit à la rupture de la coalition FCC-CACH. Tout commence le 2 mars 2019, lors du lancement du programme d'urgence des cent premiers jours du Chef de l'État. Celui-ci comportait de nombreux volets, allant des infrastructures routières et scolaires, en passant par l'amélioration de la desserte électrique et en eau jusqu'à la mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire.<sup>7</sup> Ce programme des 100 jours a été placé sous la supervision directe du Cabinet du Président de la République. Le

<sup>5</sup> Mission d'experts électoraux du Centre Carter, Les élections présidentielles, parlementaire et provinciales harmonisées de 2018 République démocratique du Congo, 2019, inédit, p.78.

<sup>6</sup> ENGLEBERT, P., NGOY KIMPULWA, B., *L'État en morceaux : la politique au Congo au prisme du découpage territorial*, Bruxelles/Paris : Musée Royal d'Afrique Centrale/L'Harmattan, 2021.

<sup>7</sup><https://7sur7.cd/rdc-voici-le-programme-durgence-des-100-premiers-jours-du-president-tshisekedi-finance-sur-fonds-propres-a-hauteur-de-300-millions-document/>, visité le 5 janvier 2021.

Gouvernement en place, censé expédier les affaires courantes, a été écarté de la gestion de ce programme. A travers un communiqué de la présidence de la République<sup>8</sup>, le Gouvernement était totalement neutralisé par l'interdiction d'engager le décaissement des fonds sans se référer à la Présidence, ceci en contradiction avec la Constitution<sup>9</sup> et plusieurs lois.<sup>10</sup>

Ainsi, le programme 100 jours a commencé dès 2019 sous l'entièvre supervision de la Présidence. Mais au fur et à mesure que la mise en œuvre du programme patinait, des soupçons de corruption et de détournements ont commencé à l'entourer, au regard notamment du non-respect des délais annoncés pour la réalisation de diverses infrastructures, particulièrement les sauts-de-mouton à Kinshasa et les maisons préfabriquées. Face à la montée de la clamour publique quant à l'exécution défaillante de ce programme, le Gouvernement a alors décidé, lors d'un Conseil des Ministres, d'instruire au parquet l'ouverture d'enquêtes judiciaires pour établir la lumière sur ce dossier. Dans le cadre de ces enquêtes, le Directeur général de la Raw Bank, les Directeurs Généraux de l'Office de routes, de l'Office de voiries et drainage, du Fonds national d'entretien routier ainsi que les différents titulaires<sup>11</sup> de marchés publics pour la réalisation de ces travaux ont été arrêtés. D'une part, ces « interpellations intervenues avec une célérité à la fois surprenante et spectaculaire dans des dossiers aussi techniques exigeant des compétences exceptionnelles et beaucoup de temps ne pouvaient qu'étonner tout observateur ». <sup>12</sup> D'autre part, méthodologiquement, beaucoup d'observateurs se sont étonnés de la précipitation dans l'interpellation des chefs d'entreprises avant l'audition des collaborateurs du Président de la République qui ont attribué et géré ces marchés. Car les premiers sont censés répondre aux

<sup>8</sup> <https://www.radiookapi.net/2019/01/27/actualite/politique/rdc-felix-tshisekedi-suspend-les-recrutements-et-mises-en-place>.

<sup>9</sup> C'est au Gouvernement de conduire la politique de la Nation définie en concertation avec le Président de la République. C'est lui qui dispose d'un Programme qu'il soumet à l'Assemblée Nationale pour approbation (Voir les articles 90 et 91 de la Constitution du 18 février 2006). Cette limitation des pouvoirs d'un gouvernement fin mandat suite à une nouvelle législature est certes conforme à la théorie d'expédition des affaires courantes. Cependant, son exclusion dans la gestion de ce programme semble être justifiée par les relations tendues entre le Président de la République et le Premier Ministre d'alors, Bruno Tshibala, un ancien de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) qui avait rejoint le camp Kabila en 2017 contre la volonté de son parti. En outre, le nouveau président Tshisekedi voulait guider seul ce programme, espérant démontrer ce qu'il était capable de faire contrairement à son prédécesseur en peu de temps et avec peu des moyens. « Dès son élection, le Président Tshisekedi s'est lancé dans une campagne de séduction où il a été question de se positionner en tant que nouveau leader au service de la population. Son programme, pensé et mis en œuvre de manière parfois hâtive, montre cet engouement à faire la différence ». Voir : NYENYEZI, A., *op. cit.*, p. 54.

<sup>10</sup> <https://blogs.mediapart.fr/blaise-pascal-zirim-migabo/blog/030320/programme-des-100-jours-un-long-chapelet-de-violations-de-la-loi>, visité le 12 décembre 2020.

<sup>11</sup> Samy Jammal pour les maisons préfabriquées, David Blatner de SAFRICAS pour les sauts-de-mouton et Modeste Makabuza de SOCOC pour les voiries urbaines de Goma et Bukavu.

<sup>12</sup> <https://blogs.mediapart.fr/blaise-pascal-zirim-migabo/blog/030320/programme-des-100-jours-un-long-chapelet-de-violations-de-la-loi>, visité le 10 janvier 2021.

seconds sur l'évolution de différents marchés qui leur ont confiés.

C'est donc à juste titre que le parquet s'est tourné vers les gestionnaires de ce programme. L'affaire va créer un tollé lorsque le parquet de Matete va adresser une première invitation à Vital Kamerhe (VK), Directeur de Cabinet du Chef de l'État et de surcroit coordonnateur de ce programme. Suite à une erreur de date contenue dans l'invitation, celui-ci ne se présentera que sur deuxième invitation régularisant cette erreur. Invité à fournir des informations, VK sera placé sous mandat d'arrêt provisoire à l'issue d'une audition de plus de cinq heures. Une détention acclamée par une certaine opinion, dont les militants de l'UDPS, y voyant la fin du règne des intouchables et la restauration d'une justice réellement indépendante.<sup>13</sup> Pendant ce temps, l'Union pour la Nation Congolaise (UNC) et une autre opinion criaient à une humiliation de Kamerhe et à un complot visant à l'éjecter de la course pour l'élection présidentielle de 2023.<sup>14</sup>

Arrêté dans la première quinzaine du mois d'avril, VK va solliciter, à plusieurs reprises, une liberté provisoire mais sans succès<sup>15</sup>. Son procès débutera au mois de mai et sera totalement retransmis sur la chaîne nationale à sa demande.<sup>16</sup> Le 20 juin 2020, il sera reconnu coupable de tous les chefs d'accusation portés contre lui par le Ministère public.<sup>17</sup> Cette condamnation a été accueillie favorablement par ceux qui croient en la volonté du Président de la République de combattre la corruption en RDC.<sup>18</sup> Elle serait une leçon pour tout gestionnaire de la chose publique. Désormais, selon la Présidence de la république, il faudra s'assurer que toutes les actions se conforment à la loi et qu'elles sont exécutées suivant les procédures qu'elle prévoit. Même lorsque l'ordre émane de la hiérarchie, il faut toujours s'assurer d'avoir la loi de son côté. Car, malgré le

<sup>13</sup> <https://www.politico.cd/la-rdc-a-la-une/2020/04/09/entre-justice-et-politique-larrestation-de-kamerhe-divise-en-rdc.html/57299/>, visité le 4 janvier 2021.

<sup>14</sup> [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/07/14/affaire-vital-kamerhe-anticorruption-et-reglements-de-compte-a-la-tete-de-la-rdc\\_6046144\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/07/14/affaire-vital-kamerhe-anticorruption-et-reglements-de-compte-a-la-tete-de-la-rdc_6046144_3212.html), visité le 20 décembre 2020.

<sup>15</sup> Les arguments de VK en appel pour être placé en liberté provisoire n'ont pas été retenus par les juges. Alors qu'il évoquait l'absence d'une peine privative de liberté pour les faits mis à sa charge et même l'inexistence de la peine contre ces faits, « les juges se sont concentrés à évoquer des indices sérieux de culpabilité, sans les prouver. Ils sont allés jusqu'à évoquer des raisons de sécurité publique sans démontrer en quoi la liberté provisoire de Kamerhe pouvait y porter atteinte ». Voir : MAGADJU, P., « Lorsque le juge cherche les motifs de détention en dehors de la loi et ne se prononce pas sur les motifs d'appel. Note sous Ordonnance n° 42/2020 du 15 avril 2020 du Tribunal de grande instance de Kinshasa Matete statuant sur la demande de mise en liberté provisoire en appel », *Cahiers du CERDHO*, juillet 2020.

<sup>16</sup> Au cours de ce procès, le Juge-Président de cette juridiction décédera dans des circonstances suspectes. Après modification de la composition, les débats seront rouverts et la procédure suivra son cours normal : voir : <https://www.jeuneafrique.com/988815/societe/proces-kamerhe-en-rdc-deces-du-president-du-tribunal-raphael-yanyi/>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>17</sup> Voir Jugement rendu sous RP 26 931 en date du 20 juin 2020 par le Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Gombe et publié au journal officiel de la RDC en date du 07 juillet 2020.

<sup>18</sup> <https://desc-wondo.org/vital-kamerhe-condamne-lutte-contre-la-corruption-en-angola-et-au-congo-maka-angola/>, visité le 11 décembre 2020.

fait que VK ait clamé, à plusieurs reprises lors du procès, que toutes ses actions étaient posées sur instruction du Président de la République, les juges n'ont pas cherché à savoir l'implication ou non de ce dernier.<sup>19</sup>

Ainsi, le « procès 100 jours » n'a pas permis de comprendre le degré d'implication du Chef de l'État dans l'exécution de son programme ainsi que ses responsabilités.<sup>20</sup> Mais au-delà des questions de fond proprement liées à l'affaire, ce procès a tout d'abord établi au grand jour les faiblesses du Cabinet du Président de la République et ses nombreux dysfonctionnements. En effet, il a été révélé que certains conseillers ne reconnaissaient pas l'autorité de leur directeur de cabinet. Ces « électrons libres de la Présidence » engageaient celle-ci dans plusieurs dossiers à l'extérieur sans l'aval du Directeur de cabinet ou du Président de la République.<sup>21</sup> En outre, ce procès est venu mettre à nu la composition quasi-homogène du cabinet du Président de la République du point de vue des origines tribales. En effet, les juges ont plusieurs fois mentionné que tous ceux qui avaient témoigné en faveur de Kamerhe étaient originaires du même territoire et parti politique que lui. Et en y regardant de plus près, on a remarqué qu'il en était de même pour les témoins à charge (du Ministère public et de la partie civile) qui, eux aussi, étaient du camp présidentiel. La plupart des membres du cabinet du Président de la République nommés par celui-ci étaient originaires des mêmes région (Kasaï) et tribu (luba) que lui-même. Il en est de même pour les membres de ce cabinet issus du quota réservé à son allié Vital Kamerhe. Ils sont principalement du Kivu et de la tribu shi. Ces deux régions et tribus se sont affrontées lors de ce procès.

En réalité, Vital Kamerhe était devenu un allié encombrant, paraissant parfois comme « l'autre Président de la République ». Cette position irritait de nombreuses personnes auxquelles il faisait ombrage dans l'entourage du Chef de l'État, avec sa volonté de tout contrôler, écartant parfois ceux qui ont la maîtrise de la base de l'UDPS dans certains dossiers. Ainsi, face à une gestion douteuse du programme 100 jours, à une clamour publique hostile et à des exigences de rupture posées par les partenaires bi et multilatéraux dont les États-Unis, le sort de Kamerhe était scellé et le Chef de l'État semblait ne plus avoir d'autre choix que de se débarrasser d'un allié certes important mais en tout cas très encombrant. Finalement, ce procès demeurera historique en RDC, non seulement parce qu'il

<sup>19</sup> Cette position est justifiée notamment par le fait que d'un côté, la responsabilité pénale est individuelle et, de l'autre, l'article 28 de la Constitution prévoit que « Nul n'est censé exécuter un ordre manifestement illégal ».

<sup>20</sup> Le tribunal avait l'obligation de répondre aux différentes instances de VK sur le fait qu'il agissait toujours sur instruction du Chef de l'État comme celles-ci faisaient partie des arguments de sa défense.

<sup>21</sup> D'ailleurs, un scandale impliquant l'ancien coordinateur des services personnels du Chef de l'État, Dieudonné Lobo, au sujet d'une affaire des 2,5 millions USD perçus par celui-ci à l'insu de sa hiérarchie avait déjà fait tache d'huile en 2019, révélant un sérieux problème du respect de la hiérarchie. Voir : <https://www.radiookapi.net/2019/12/02/actualite/justice/rdc-dieudonne-lobo-proche-de-felix-tshisekedi-transfere-la-prison-pour>, visité le 15 mars 2021.

est le premier en plus de dix-huit ans contre une personnalité haut placée au cœur du pouvoir au pays, mais aussi parce qu'il a ouvert les hostilités, au sein de la majorité parlementaire, qui ont conduit à son explosion. Nous revenons ci-dessous sur ces hostilités qui se sont manifestées dans la controverse autour de l'état d'urgence et la déchéance du premier vice-président de l'Assemblée nationale.

## 2.2. Controverse autour de l'état d'urgence

Depuis 2006, la RDC n'avait pas encore expérimenté une situation exceptionnelle susceptible de la plonger dans l'état d'urgence. En effet, pour être proclamé, l'état d'urgence suppose l'existence de circonstances graves menaçant de manière immédiate l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou provoquant l'interruption du fonctionnement régulier des institutions. Celles-ci ne peuvent être appréciées que par le seul Président de la République, garant de l'intégrité territoriale et du bon fonctionnement des institutions. A la suite de l'apparition de la pandémie de Covid-19 en RDC, le Président de la République a rendu publique, après consultation de Présidents de deux Chambres du Parlement et du Premier Ministre, l'ordonnance n°20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie. Le fonctionnement régulier des institutions était interrompu par la suspension des activités parlementaires dès le jour même de la cérémonie inaugurale de la session ordinaire de mars 2020.<sup>22</sup> De même, la visioconférence avait été adoptée comme cadre pour la tenue des réunions hebdomadaires du Conseil des Ministres.

Cependant, le FCC a fort contesté la proclamation de l'état d'urgence. A travers le Président du Sénat, il a révélé que la procédure telle qu'instituée par la Constitution n'avait pas été respectée – en se fondant sur l'article 119 point 2 de la Constitution qui prévoit que le Congrès se réunit notamment pour l'autorisation de la proclamation de l'état d'urgence.<sup>23</sup> En réalité, le FCC avait déjà compris que la proclamation de l'état d'urgence dans une situation de cohabitation des majorités présidentielle et parlementaire allait avoir pour effet d'accroître les pouvoirs du Président de la République au détriment de toutes les autres institutions<sup>24</sup>, une situation qui l'affaiblirait. C'est ce qui s'est produit au cours de la période de l'état d'urgence où le Président de la République est notamment intervenu dans le domaine de la loi en créant une agence de lutte contre la cor-

<sup>22</sup> <https://www.7sur7.cd/2020/03/16/rdc-coronavirus-les-prochaines-plenieres-au-senat-ne-se-tiendront-que-lorsquil-ny-aura>, visité le 03 décembre 2020.

<sup>23</sup> Le Congrès annoncé par le Président du sénat a été soupçonné d'être un piège tendu au Président de la République pour engager sa destitution pour violation de la Constitution. Cette annonce a engagé le pays dans une confrontation directe entre le Président de la République et le Parlement. Ce dernier a même été empêché de se réunir par le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur issu des rangs du Président de la République, en application de l'interdiction de tout rassemblement de plus de vingt personnes.

<sup>24</sup> KALUBA DIBWA, D., *La Justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo*, Academia L'Harmattan, 2013, p. 387.

ruption alors que l'Assemblée Nationale se penchait déjà sur une proposition de loi dans ce sens.<sup>25</sup> Il est certes vrai que les risques d'abus du Président de la République durant cette période sont limités par la soumission au contrôle de la Cour constitutionnelle des ordonnances intervenues au cours de cette période. Et c'est à l'occasion de ce contrôle que la Cour constitutionnelle, à travers son arrêt R. Const. 1200, a décidé de la régularité de l'ordonnance du Chef de l'État. Elle a rappelé que celui-ci n'avait besoin d'aucune autorisation pour proclamer l'état d'urgence.

Face à une formulation prêtant à diverses interprétations contradictoires, le Président Tshisekedi ne pouvait qu'opter pour une procédure simple qui lui permettait d'atteindre ses fins. Or, la procédure consistant à consulter les Présidents des chambres parlementaires et le Premier Ministre est plus simple que celle consistant à avoir une autorisation du congrès à travers un vote de plus de 600 élus dont la majorité ne lui était pas acquise. Il pouvait donc s'imaginer ne pas pouvoir obtenir ladite autorisation, même si par la suite les deux chambres du Parlement ont eu à autoriser, séparément, plusieurs prorogations de cet état d'urgence. Ainsi, le Président de la République a remporté cette bataille politique qui lui a ouvert la brèche vers le contrôle du Congrès. Mais cela devait tout d'abord passer par un conflit au sein de l'Assemblée nationale, où l'appui de la décision du Chef de l'État sur l'état d'urgence par le député Jean Marc Kabund a valu à ce dernier une sanction qui a précipité le divorce FCC-CACH.

### **2.3. Déchéance du Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale**

Au cours d'une émission radiodiffusée de Top Congo FM, Jean Marc Kabund, Président intérimaire du parti présidentiel UDPS et Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale , avait défendu, en réaction aux propos du Président du Sénat, la régularité de la proclamation de l'état d'urgence par le Chef de l'État. Dans ses arguments, il avait notamment évoqué qu'avec un budget de 7 millions de USD le Congrès envisagé était extrêmement onéreux.<sup>26</sup> Cette allégation qualifiée de mensongère par les parlementaires lui a valu une demande d'explication de la part du député du Mouvement de Libération du Congo (MLC) Jean-Jacques Mamba. Face au refus de réagir à sa demande, celui-ci a initié une pétition de destitution qui a recueilli les signatures nécessaires. Pour discréditer la pétition le visant, Kabund a fait pression sur certains signataires pour qu'ils renient leur appui à cette initiative. Ces manœuvres ont conduit à l'arrestation du pétitionnaire et sa présentation devant la Cour de cassation dans une procé-

<sup>25</sup><http://congoresearchgroup.org/impact-de-la-crise-de-covid-19-sur-le-processus-democratique-en-rdc/lang=fr>, visité le 02 décembre 2020.

<sup>26</sup><https://www.politico.cd/encontinu/2020/04/12/kabund-affirme-que-le-congres-coutera-7-millions-de-usd-non-seulement-que-je-ne-serai-pas-a-ce-congres-mais-je-ne-pense-que-ca-sera-convoque.html/57575/>, visité le 9 décembre 2020.

dure de flagrance discutable. Cette violation des immunités parlementaires du Député Mamba a exacerbé l'animosité des députés nationaux contre Jean-Marc Kabund, accusé d'influencer la justice. Ainsi, l'Assemblée Nationale est passée à l'examen de la pétition malgré son boycott de la plénière où il devait fournir ses moyens de défense.

Déchu, il a saisi la Cour constitutionnelle pour faire annuler la résolution de l'Assemblée nationale pour non-respect des droits de la défense. La Cour a tranché en sa défaveur. N'ayant plus rien à sauvegarder, il s'est officiellement activé pour le divorce entre sa famille politique et celle de l'ancien Président, Joseph Kabila.<sup>27</sup> Comme nous l'avons annoncé, cette rupture était d'une part le souhait d'une large partie de l'opinion publique qui souhaitait que le Président Tshisekedi se libère du FCC et, d'autre part, plusieurs officines internationales s'attendaient à ce que Tshisekedi se débarrasse de Kabila et de sa majorité pour prétendre à quelque autonomie.<sup>28</sup> Le comité de suivi de l'accord FCC-CACH a été incapable d'apaiser les tensions et surtout d'aplanir les divergences entre les deux camps à cause notamment du radicalisme de certains de ses membres. L'exclusion de ceux-ci, dans l'objectif d'apporter une sérénité dans le traitement des dossiers problématiques, n'a pas rétabli la confiance suite à l'obstination de chacune des parties à camper sur ses préférences. Dès lors, le pays risquait de s'enliser dans un blocage institutionnel. La recherche de solutions à la crise FCC-CACH a conduit le Président de la République à chercher d'autres soutiens nécessaires à lui rassurer une rupture ordonnée avec le FCC.

Finalement, à la récurrence de conflits au sein de la coalition FCC-CACH est venue ainsi s'ajouter l'absence de compromis entre les deux partenaires au sujet du partage des responsabilités au niveau de la territoriale et de la diplomatie. De plus, le FCC ne voulait pas cautionner la nomination des juges constitutionnels comme nous allons le voir ci-dessous. La rupture étant devenue inévitable, le Président de la République a jugé bon de se chercher une nouvelle majorité qui lui est acquise. Sous le point qui suit, nous revenons sur les manœuvres politiques et juridiques concrètes qui ont rendu possible cette rupture.

### **3. RUPTURE DE LA COALITION GOUVERNEMENTALE**

La rupture FCC-CACH est issue d'une lutte faite de stratégies politiques et juridiques dans lesquelles le président Tshisekedi a utilisé les mêmes recettes que le régime Kabila pour venir à bout de son désormais ex-allié : le FCC. (1) Tout d'abord, il a été question de s'assurer le contrôle du processus de renouvellement des membres de la CENI et des nominations au niveau de la Cour constitutionnelle. (2) Ensuite s'en est suivie le contrôle des autres institutions telles que le Bureau de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et la Primature,

<sup>27</sup><https://www.politico.cd/encontinu/2021/01/10/le-juridisme-du-fcc-face-au-pragmatisme-du-cach-par-emile-bongeli.html/74871/>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>28</sup> NYENYEZI, A., *op. cit.*, p. 55

tous issus du FCC. Mais toutes ces manœuvres sont venues avec des défis juridiques susceptibles de faire naître de grands conflits politiques. (3) Finalement, le président Tshisekedi a aussi profité d'un soutien international et sous-régional non-négligeable pour s'assurer une légitimité au niveau interne.

### 3.1. Confrontations politiques au sein d'une coalition

Les résultats des scrutins du 30 décembre 2018 ont partagé le pouvoir d'État entre deux camps politiques longtemps opposés. Alors qu'au sommet de l'État, le candidat soutenu par le Cap pour le Changement (CACH) de l'opposition avait été proclamé élu, au niveau des législatives provinciales et nationales le Front Commun pour le Congo (FCC) de Joseph Kabila raflait la quasi-totalité des sièges au sein de l'Assemblée nationale et d'au moins 24 assemblées provinciales sur 26. Ainsi, contrairement aux législatures de 2006 et 2011 où la majorité parlementaire était acquise au Président de la République, la situation issue des élections de 2018 a placé le pays dans une situation de cohabitation. Dans le souci de consolider la stabilité du pays, le Président de la République Félix Tshisekedi, leader du CACH, et son prédécesseur Joseph Kabila, leader du FCC, ont résolu de travailler ensemble dans une coalition gouvernementale FCC-CACH. Cependant, la récurrence des conflits au sein de cette coalition a fini par révéler les manœuvres de deux alliés qui en théorie souhaitaient travailler ensemble mais qui, dans la réalité, visaient leurs propres intérêts respectifs. Avec cette « cohabitation déguisée », le pays a passé deux bonnes années dans les confrontations politiques : du gel de l'exécution des ordonnances nommant les nouveaux mandataires dans les entreprises publiques, en passant par les menaces de dissolution-destitution, le rejet de l'entérinement de la désignation du Président de la CENI et des lois Minaku-Sakata, jusqu'à la controverse autour du contreseing des ordonnances pourtant mises en place au sein de l'armée et de la justice.

Il convient de noter que dans toutes ces confrontations, la grande divergence entre le CACH et le FCC était liée aux manœuvres de chacun de maintenir et/ou conserver le pouvoir. Car, bien que le Président et son camp aient souvent pointé du doigt le FCC comme source du blocage de la mise en œuvre de son programme, la réalité était plus nuancée. Par exemple, la mesure phare du programme du Président demeure la gratuité de l'enseignement en dépit des cas de détournements signalés. Or, sa mise en œuvre était pilotée par un Ministre issu des rangs du FCC. Il est certes vrai que certains nostalgiques du FCC se comportaient comme si Kabila était toujours Président<sup>29</sup> mais dans la globalité ceux-ci se sont mis à l'œuvre, profitant de leur expérience de la gestion de la chose publique.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> <https://actualite.cd/index.php/2020/01/23/affaire-200-millions-eu-shadary-menace-de-paralyser-le-pays-si-quelque-chose-de-mal>, visité le 2 décembre 2020.

<sup>30</sup> <https://deskeco.com/2021/01/25/lan-2-de-felix-tshisekedi-vidyi-tshimanga-reconnait-le->

Les conflits entre le FCC et le CACH étaient aussi pour la plupart focalisés sur les enjeux électoraux de 2023. Alors qu'à l'UDPS on ne s'empêchait de répéter la volonté de se maintenir au pouvoir « jusqu'à l'éternité »<sup>31</sup>, plusieurs ministres du FCC excellaient aussi dans les annonces du retour de Kabila sur la scène politique en 2023.<sup>32</sup> C'est ainsi que les deux camps se sont livrés des combats principalement pour s'assurer le contrôle des organes chargés de la gestion des élections, la CENI et la Cour constitutionnelle. Ainsi, pendant que le FCC s'opposait à des réformes électorales, l'UDPS semblait par contre soutenir ces initiatives. Le Président de la République a d'ailleurs reçu le groupe des 13 personnalités (G13) réfléchissant sur les réformes électorales au début de leurs consultations comme à la fin, leur témoignant tout son soutien. En refusant de nommer le Président de la CENI désigné par la majorité des confessions religieuses et entériné par l'Assemblée nationale, il a lancé un signal fort de rupture avec ses alliés du FCC.

Au-delà de cette confrontation pour le contrôle de la CENI, la lutte s'est axée au niveau de la Cour constitutionnelle avec la nomination de trois nouveaux juges constitutionnels. Alors que le Premier Ministre était en mission à Lubumbashi, le Président de la République les a nommés avec le contreseing du Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur. Le FCC n'a pas tardé à protester en invoquant une violation de la Constitution et une usurpation des pouvoirs du Premier Ministre. Celui-ci, empêché de s'exprimer sur ce sujet sur la chaîne nationale, a diffusé à travers les réseaux sociaux un communiqué exprimant sa désapprobation et sollicitant, en vain, une audience d'harmonisation avec le Chef de l'État. Il est vrai que la Cour constitutionnelle était devenue incomplète depuis la surprise démission de son Président, ce qui avait perturbé son fonctionnement. Il fallait donc pourvoir à son remplacement. Cependant, la nomination de deux autres juges constitutionnels à la Cour de cassation et leur remplacement, sans tirage au sort, par deux nouveaux juges alors que leurs mandats courraient jusqu'au mois d'avril 2021, a été vue par ceux-ci comme une violation de la Constitution, de la loi organique de la Cour et le statut particulier de ses membres. Ce qui les a poussés à refuser leur nouvelle affectation.

Après plusieurs tractations infructueuses au sein de la coalition, le Chef de l'État a opté pour un passage en force et ce malgré la requête des élus du FCC en interprétation par la Cour Constitutionnelle de l'article 158 de la Constitution, relatif à la composition et la durée du mandat des membres de la Cour constitutionnelle. Du point de vue stratégique, le Président n'avait d'autre choix

manque-dexperience-dans-la, visité le 2 février 2021.

<sup>31</sup> <https://www.election-net.com/nous-sommes-au-pouvoir-jusqua-leternite-jm-kabund/>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>32</sup> <https://cas-info.ca/2020/09/clause-nyamugabo-joseph-kabila-va-retourner-au-pouvoir-et-nous-y-travaillons/>, visité le 2 décembre 2020. [https://www.rtbf.be/info/monde/detail\\_rdc-aucun-obstacle-au-retour-de-kabila-comme-president-en-2023-clament-ses-partisans?id=10350222](https://www.rtbf.be/info/monde/detail_rdc-aucun-obstacle-au-retour-de-kabila-comme-president-en-2023-clament-ses-partisans?id=10350222), visité le 2 décembre 2020.

que de dépêcher le Premier Ministre en mission afin que l'intérim assuré par son Ministre lui facilite la tâche de contrôler la Cour constitutionnelle. Car il semble que depuis plusieurs mois, le Premier Ministre refusait de contresigner ces ordonnances de nomination à la Cour. Le contrôle de la Cour lui était d'une impérieuse nécessité pour se mettre à l'abri des menaces de destitution proférées régulièrement à son égard par les caciques du FCC, en réaction à une possibilité de dissolution de l'Assemblée nationale.<sup>33</sup> Cependant, il faut noter que cette menace était devenue peu réelle après la nomination d'un Procureur Général près la Cour constitutionnelle de l'obédience du Président Tshisekedi. Car, c'est ce dernier qui opte ou non, suivant les plaintes et dénonciations, pour le déclenchement de l'action publique dans les actes d'instruction et des poursuites contre le Président de la République.<sup>34</sup>

C'est dans ce contexte qu'il a organisé une cérémonie de prestation de serment des trois nouveaux juges constitutionnels, malgré les avis contraires des Présidents des deux chambres du Parlement. Celle-ci a été boycottée par le FCC qui affirmait en même temps qu'il ne serait plus lié par les décisions rendues par une Cour à composition irrégulière. Ce boycott a poussé le Chef de l'État à suspendre toutes les réunions du Conseil des ministres. Et à annoncer, le 23 octobre 2020, dans une courte adresse à la nation, des consultations des forces vives les plus représentatives de la nation en vue de constituer la coalition USN. Après plus d'un mois de consultations, le Président de la République a, dans son adresse à la nation du 6 décembre 2020, présenté les conclusions de ces consultations. Constatant l'effritement de la majorité parlementaire, il a annoncé la rupture de la coalition FCC-CACH et la nomination d'un informateur pour identifier une nouvelle majorité.

La déchéance du Bureau Mabunda de l'Assemblée nationale, intervenue quelques jours après son adresse, a été considérée comme la preuve de l'effritement de cette majorité et la fin effective de la coalition FCC-CACH. Fort de ce retournement de situation en sa faveur, le Chef de l'État a tenté en vain de dissuader le Premier Ministre de démissionner afin de lui faciliter la tâche de nommer un informateur. Mais face au refus de ce dernier, le Président de la République a opté pour le passage en force. Le 31 décembre 2020, il a nommé Bahati Luwebo informateur. Cette nomination aurait dû attendre que le Premier Ministre soit obligé de démissionner par une motion de censure qui a d'ailleurs fini par l'emporter le 28 janvier 2021.<sup>35</sup> Cependant, la nomination de l'informateur a

<sup>33</sup> <https://congosynthese.com/a-la-menace-de-la-dissolution-de-lassemblee-nationale-jeanine-mabunda-brandit-la-menace-de-haute-trahison/>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>34</sup> Articles 100 et 101 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, *JORDC*, Numéro spécial 7, juin 2018. Aussi, c'est pour cela que beaucoup d'observateurs ont estimé que le contrôle de cette haute juridiction par le Président de la République était lié aux enjeux électoraux de 2023 et à la quête de plus de marges de manœuvre politique de la nouvelle coalition.

<sup>35</sup> <https://actu7.cd/2021/01/29/sylvestre-ilunga-remet-finalement-sa-demission-a-felix-tshisekedi-le-gouvernement-tombe/> visité le 15 mars 2021.

rétabli la logique constitutionnelle. Car, en nommant le Premier Ministre en 2019 sans avoir préalablement et obligatoirement désigné un informateur comme le préconise la Constitution, le Président de la République avait été induit en erreur par le FCC. En effet, le FCC craignait, à tort ou à raison, que l'informateur ne soit une astuce pour le Président de la République de se livrer au débauchage de ses députés nationaux. Le Président de la République s'était donc contenté des contacts formels conclus à travers l'accord de coalition FCC-CACH en dehors du cadre constitutionnel, et ce contrairement à son annonce de la nomination d'un informateur lors de sa conférence de presse en Namibie.<sup>36</sup> Finalement, comme nous le montrons dans le point qui suit, cette fin de la coalition FCC-CASH a permis de mettre à nu la manière dont les stratégies politico-juridiques en vue de l'accroissement du pouvoir de divers camps politiques se mettent en place et s'articulent en RDC.

### 3.2. Manœuvres politico-juridiques de la reconfiguration de la majorité parlementaire

Les duels entre le FCC et le Président Tshisekedi se sont soldés en faveur de ce dernier. D'une part, il a réussi notamment à faire tomber le Bureau de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et le Premier Ministre tous issus du FCC. D'autre part, la mise en place de nouveaux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat suivant le ticket validé par celui-ci et l'identification d'une nouvelle majorité acquise à sa cause permettent de conclure que, désormais, le Président Tshisekedi dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans la désignation des animateurs des autres institutions de la République. Il en est de même pour les gouvernorats qui sont passés presque tous à l'USN, à l'exception de la province du Tanganyika dirigée par Zoé Kabila, petit frère de l'ex-Président Joseph Kabila.<sup>37</sup>

Certes, la démarche du Président Tshisekedi a permis de confirmer qu'il était pleinement devenu le seul chef en RDC, contredisant ainsi ceux qui pensaient qu'il n'était qu'un simple Président protocolaire, un pantin, un placebo, une marionnette de Kabila. Le silence de ce dernier face à la débâcle de sa famille politique et son retranchement dans sa ferme de Lubumbashi, d'où il a tenté en vain de recoller les morceaux de sa famille politique, laissent penser que le Président Tshisekedi a, sans conteste, pris de l'ascendant sur lui et que désormais il dispose de toutes les marges de manœuvre souhaitées pour appliquer son programme de gouvernance. Cependant, les adhésions massives à l'USN pourraient poser deux problèmes juridiques susceptibles de provoquer des conflits politiques en RDC.

<sup>36</sup> [https://www.mediacongo.net/article-actualite-48305\\_nomination\\_d\\_un\\_informateur\\_denis\\_mukwege\\_dans\\_le\\_viseur\\_de\\_felix\\_tshisekedi.html](https://www.mediacongo.net/article-actualite-48305_nomination_d_un_informateur_denis_mukwege_dans_le_viseur_de_felix_tshisekedi.html), visité le 10 décembre 2020.

<sup>37</sup> Mais cette province est aussi sur le point de basculer à l'USN puisque 20 députés provinciaux sur les 25 de son assemblée provinciale ont récemment adhéré à l'USN et préparent une motion de défiance.

Le premier problème concerne le mandat des parlementaires face à leurs partis politiques. En effet, jusqu'à la fin de l'année 2020, l'USN enregistrait de nombreuses adhésions de députés dans ses rangs sans que leurs partis et/ou regroupements politiques aient également changé de camp formellement et sans contestation. Selon le Président Tshisekedi, l'USN n'est pas un parti ni un regroupement politique mais juste une large coalition gouvernementale en vue de faire avancer le pays. Il est constitué d'un ensemble d'élus parlementaires indépendants de leurs partis et/ou regroupements politiques ayant participé aux élections de 2018. Il est en effet vrai que le mandat parlementaire est non impératif vis-à-vis des électeurs et des partis. Cela signifie que les élus sont libres dans l'expression de leurs opinions et votes. Après, à part les indépendants, les élus ne sont pas des électrons libres. Ils dépendent de partis et/ou regroupements politiques sur les listes desquels ils ont été élus. Par conséquent, le mandat parlementaire appartient non pas à l'élu mais au parti. C'est ainsi qu'en cas de départ délibéré du député national de son parti politique durant la législature, il est réputé avoir renoncé à son mandat parlementaire ou à la suppléance obtenus dans le cadre dudit parti politique.<sup>38</sup> Ainsi, les partis politiques qui n'appartiennent pas à la coalition de l'USN peuvent demander la déchéance de leurs membres qui ont adhéré à cette coalition.

Le deuxième problème concerne la requalification de la majorité parlementaire face aux verrous institués aux articles 26 et 54 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. L'alinéa 3 de l'article 26 prévoit que : « Au début de chaque législature, les partis et regroupements politiques déposent au Bureau provisoire de l'Assemblée nationale une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition politique dûment signée par chacun d'eux ». En outre, les alinéas 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 54 disposent que « Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe parlementaire. Il exerce ce droit une fois au cours de la législature. Un député qui quitte son groupe parlementaire perd le droit de s'affilier à un autre groupe, il devient non-inscrit. Il en est ainsi du député qui est exclu de son parti. Le député qui n'appartient à aucun groupe parlementaire est appelé non-inscrit. Chaque député est membre du groupe parlementaire auquel appartient le parti politique dans le cadre duquel il a été élu. Les groupes parlementaires sont constitués pour la durée de la législature ». Ces dispositions traduisent, en effet, la crainte qu'éprouvait le FCC de perdre sa majorité parlementaire dans un contexte où la transhumance politique est un phénomène fréquent. La Cour constitutionnelle a fait sauter ces verrous en décidant que « bien qu'approuvées par arrêt R. Const 891, les dispositions des articles 26 et 54 du règlement intérieur ne sont pas à entendre comme interdisant aux députés, au vu de la circonstance nouvelle [...] de faire une nouvelle déclaration d'adhésion à un groupe parlementaire ou coalition majoritaire de leur choix, d'autant que la circonstance visée est assimilée à [...] celle d'un bureau provisoire au début de

<sup>38</sup> Article 110 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006

la législature ».<sup>39</sup> Cette décision qui interprète la disposition constitutionnelle prévue à l'article 101 crée non seulement un conflit avec l'article 110 (sur le fait que le mandat qu'exerce un député soit un mandat du parti) mais surtout, et c'est le deuxième problème, on aura des députés d'une même formation politique à la fois dans la majorité (adhésion individuelle dans un groupe parlementaire) et dans l'opposition (via un parti qui n'est pas membre du même groupe parlementaire).

Mais qu'à cela ne tienne, l'USN a pris forme. Le FCC a été dépossédé de sa majorité parlementaire par ses propres méthodes relatives à la machination politico-juridique. Le Président Tshisekedi a réussi à convaincre les plus réticents à le rejoindre sans états d'âme. L'USN reçoit et intègre les partis de tous bords comme le FCC le faisait à sa création. Les mêmes qui ont été avec Kabila pendant dix-huit ans rejoignent aujourd'hui l'USN pour leur survie politique.<sup>40</sup> Dans le point qui suit, nous revenons sur quelques défis qui attendent cette nouvelle majorité en RDC.

### 3.3. Soutien international à Tshisekedi malgré tout

Pour comprendre le succès politique actuel de Thsisekedi face au FCC, il faut comprendre comment un certain soutien international dont il a joué a convaincu les adhérents au FCC de sa capacité à en découdre avec Kabila. Ce soutien a été très important pour les rassurer par rapport à leur pari pour l'USN. Le principal soutien concerne l'implication de l'ambassadeur américain en RDC. La stratégie américaine pour la RDC a été basée sur la théorie selon laquelle il valait parfois mieux « aller à l'encontre de la démocratie dans l'espoir affiché de la renforcer ». Ainsi, la diplomatie américaine a fait le pari de légitimer et de renforcer le président Félix Tshisekedi malgré les doutes qu'elle a toujours sur sa réelle élection en 2018, pour autant qu'il puisse constituer un allié à la reconstruction de la RDC. « Le changement, c'est Tshisekedi. Notre stratégie consiste à supporter une nouvelle vision qui promeut la lutte contre l'impunité, la corruption et valorise la démocratie et les droits de l'homme »<sup>41</sup>, a expliqué l'ambassadeur des États-Unis en RDC, Mike Hammer.

Non seulement les États-Unis ont repris une coopération bilatérale avec l'armée congolaise en s'appuyant notamment sur la MONUSCO – à travers la formation de soldats, la fourniture de renseignements, d'équipements et de casernes –, mais ils ont aussi appuyé l'effort diplomatique de Félix Tshisekedi visant à faciliter le dialogue avec ses homologues de la région des Grands Lacs. Vers la fin de l'année 2020, il y avait déjà une quasi-certitude que le gouvernement de Joe Biden allait poursuivre cette position des USA en RDC. Il faut se rappeler

<sup>39</sup> Arrêt rendu en date du 15 janvier 2021 par la Cour constitutionnelle sous R. Const. 1453.

<sup>40</sup> <https://www.politico.cd/encontinu/2021/01/08/matata-craint-que-lunion-sacree-ne-soit-une-jumelle-du-fcc.html/74795/>, visité le 9 février 2021.

<sup>41</sup> [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/11/02/en-rdc-le-pari-risque-de-la-diplomatique-americaine\\_6058239\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/11/02/en-rdc-le-pari-risque-de-la-diplomatique-americaine_6058239_3212.html), visité le 10 février 2021.

que le soutien des USA en RDC a souvent été considéré comme idéologique et politique plus qu'économique face à la Chine dont l'influence en RDC a été croissante sous le régime de Kabila.

Du côté de l'Union européenne et de ses États membres, la tendance a semblé beaucoup moins pragmatique dès l'élection contestée de Félix Tshisekedi. La coopération avec la RDC s'est poursuivie dans une ambiance très ambiguë entre d'une part, la méfiance quant au processus électoral et à la mainmise de Kabila sur les institutions et d'autre part, l'opportunité de changement réel que pouvait représenter l'avènement de Tshisekedi.<sup>42</sup> On a vu ensuite l'UE s'aligner derrière les USA, même aux moments les plus troubles de la transition, pour soutenir « l'ambitieux programme de réformes annoncées à l'issue des consultations politiques menés par le Chef de l'État congolais ».<sup>43</sup>

Sur le plan sous-régional, le président congolais a poursuivi la recherche de soutien qu'il a commencée dès le début de son mandat. Alors qu'au départ il a essayé de chercher le soutien de la quasi-totalité des pays de la région, les efforts se sont concentrés ces derniers mois autour de l'Angola, du Rwanda et du Congo. Les relations avec des pays comme l'Ouganda, le Burundi ou encore la Tanzanie, avec lesquels il a tenté un rapprochement et des actions concrètes pour sa sécurité, se sont refroidies petit à petit, principalement à cause de sa proximité avec le Rwanda. Celui-ci continue à jouer un rôle important au niveau sécuritaire à l'est du pays, à en croire la présence de son armée qui a été signalée dans « l'est du territoire congolais au moins entre fin 2019 et octobre 2020, en dépit des dénégations de Kigali », selon le dernier rapport des experts de l'ONU sur la RDC.<sup>44</sup> Aussi, en tant que puissance militaire sous régionale, l'Angola reste un allié régional déterminant à l'ouest du pays pour le Président Tshisekedi du point de vue militaire.<sup>45</sup>

Pour convaincre ses interlocuteurs internationaux, Félix Tshisekedi a jusqu'à réussé à capitaliser sur sa nouveauté dans la classe politique congolaise et sa volonté à vouloir déboulonner le clan Kabila qui a dirigé le pays dix-huit années durant. Comme cela a été le cas lors de son discours à la 75ème session de l'Assemblée générale de l'ONU, Félix Tshisekedi ne cesse de rappeler le caractère préoccupant de la situation sécuritaire dans la partie orientale du pays et de demander à la communauté internationale à la fois le soutien pour pacifier le pays et des sanctions pour toutes « les sources d'approvisionnement et d'appui aux groupes armés ». Il ne cesse pas non plus de tendre la main à l'ONU pour

<sup>42</sup> [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/22/rdc-l-union-europeenne-se-resout-a-reconnaitre-l-election-de-felix-tshisekedi\\_5412977\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/22/rdc-l-union-europeenne-se-resout-a-reconnaitre-l-election-de-felix-tshisekedi_5412977_3212.html) visité le 10 décembre 2020.

<sup>43</sup> <https://actualite.cd/2020/12/12/soutien-total-de-lue-aux-reformes-annoncées-par-felix-tshisekedi-l-issue-des/>, visité le 5 janvier 2021.

<sup>44</sup> [https://www.rtb.be/info/monde/detail\\_l-armee-rwandaise-était-présente-en-rdc-courant-2020-selon-les-experts-de-l-onu?id=10666954](https://www.rtb.be/info/monde/detail_l-armee-rwandaise-était-présente-en-rdc-courant-2020-selon-les-experts-de-l-onu?id=10666954), visité le 15 mars 2021.

<sup>45</sup> <https://congovirtuel.com/information/langola-en-sauvetage-militaire-de-tshisekedi-dans-son-bras-de-fer-avec-kabila-jj-wondo/>, visité le 12 mars 2021

« l'accroissement de la capacité opérationnelle de la brigade d'intervention de la MONUSCO ». Le président Tshisekedi essaie de montrer à la communauté internationale qu'il peut incarner une voie pour la solution face aux problèmes majeurs de la RDC aujourd'hui dont (a) les dizaines de groupes armés qui menacent la sécurité des civils à l'est du pays – et qui auraient été à la base de la mort de « 2 127 civils tués » dans les deux seules provinces du Kivu au cours de ses vingt premiers mois ; (b) la pauvreté qui touche les 72 % des congolais vivent avec moins de 1,9 dollar par jour, sur une population de 80 millions d'habitants<sup>46</sup>; (c) les millions de personnes, « parmi lesquelles des déplacés internes, qui ont besoin d'une assistance humanitaire urgente ». Ce sont là quelques défis qui attendent l'actuelle majorité congolaise et sur lesquels nous revenons plus en détail dans le point suivant.

#### 4. NOUVELLE MAJORITÉ, NOUVEAUX DÉFIS

La nouvelle majorité au pouvoir en RDC doit encore se consolider. Personne ne connaît encore les stratégies qui seront utilisées par l'actuel régime pour y parvenir. En tout cas, on sait qu'il y a une culture de transhumance politique à laquelle le régime de Kabila a dû faire face à travers plusieurs stratégies politiques et juridiques. Il sera intéressant de voir encore une fois la manière dont l'actuel pouvoir va se les approprier. Mais au-delà de ces manœuvres pour conserver le pouvoir, plusieurs défis attendent encore le président Félix Tshisekedi et sa nouvelle majorité, (1) qu'ils soient d'ordre sécuritaire, (2) sanitaire ou qu'ils relèvent (3) de l'État de droit.

##### 4.1. Défis sécuritaires

La saga politique très médiatisée FCC-CACH a plus ou moins réussi à cacher à l'opinion publique que l'année 2020 aura été cauchemardesque pour beaucoup de populations de l'Est sur le plan sécuritaire. Premièrement, du Katanga à Beni, en passant par Minembwe jusqu'en Ituri, il y a eu des incursions de forces rebelles nationales et étrangères qui ont continué à terroriser les populations civiles souvent dans la passivité la plus totale des autorités. Les Bakata Katanga ont terrorisé la Ville de Lubumbashi.<sup>47</sup> La même scène s'est reproduite à Bunia où les éléments de la CODECO sont venus libérer leurs collègues incarcérés à la prison de cette ville.<sup>48</sup> Pour se retirer, ceux-ci ont exigé des fonds et des vivres auprès des autorités qui n'ont pas défailli face à cette requête. La situation catastrophique de Beni n'a guère connu d'amélioration en dépit des

<sup>46</sup> [https://www.lepoint.fr/afrique/la-republique-democratique-du-congo-a-la-croisée-des-chemins-12-12-2020-2405482\\_3826.php](https://www.lepoint.fr/afrique/la-republique-democratique-du-congo-a-la-croisée-des-chemins-12-12-2020-2405482_3826.php), visité le 13 février 2021.

<sup>47</sup> <https://actualite.cd/index.php/2020/09/27/incursion-bakata-katanga-lubumbashi-le-deputé-national-nanou-memba-denonce-des-tueries>, visité le 5 décembre 2020.

<sup>48</sup> <https://actualite.cd/2020/09/04/rdc-des-dizaines-de-miliciens-codeco-font-irruption-bunia>, visité le 4 décembre 2020.

efforts déployés sur le terrain par l'armée pour combattre les ADF qui continuent à tuer la population à la machette. Aujourd'hui, beaucoup d'organisations de la société civile congolaise dénoncent la promesse non tenue du Président de la République d'installer le quartier général avancé de l'armée à Beni pour pouvoir suivre de près l'évolution de la situation.

Les conflits inter-ethniques à Fizi, Mwenga et Uvira entre les Banyamulenge d'une part, et d'autre part, les Bembe et Fuliru se polarisent autour du statut de commune rurale octroyé à Minembwe. Cette décision est perçue comme une initiative visant à accorder une entité aux Banyamulenge, difficilement acceptés par leurs voisins bembe et fuliru comme étant originaires de la région. Chacune de ces communautés s'est constituée des milices d'autodéfense. Ce qui crée des affrontements récurrents entraînant tueries, viols et pillages. L'installation des autorités de cette commune par les autorités provinciales, sous la supervision du Ministre national de la décentralisation, Azarias Ruberwa, a soulevé de nombreuses vagues d'indignation et de protestations. Cette décision a été suspendue par le Président de la République qui a, en même temps, annoncé la création d'une commission pour déterminer les limites de cette entité territoriale accusée d'empiétement sur des entités voisines.<sup>49</sup> Cette commission promise n'est toujours pas installée.

Entre-temps, la nouvelle majorité au pouvoir hérite des débats sans fin autour du rôle et de l'efficacité de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) quant à la pacification de l'est de la RDC. En effet, lors de la 8778<sup>e</sup> séance du Conseil de Sécurité de l'ONU le 7 décembre 2020, la Représentante spéciale du Secrétaire général en RDC revenait sur la stratégie d'un retrait « graduel et responsable » de la MONUSCO afin de pouvoir « réussir sa sortie ». La stratégie tourne autour de trois axes : un retrait progressif, une concentration dans des zones plus sensibles, un retrait conditionné par une pacification réelle et une responsabilisation du gouvernement congolais. En effet, pour la Cheffe de la MONUSCO, il sera question de retirer la Mission des Kasaï d'ici à juin 2021 et du Tanganyika d'ici à juin 2022, « si la stabilisation s'est enracinée ». Elle veut aussi « une consolidation progressive de la présence de la Mission dans les trois provinces les plus touchées par la violence : le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et l'Ituri ». Mais pour la MONUSCO, cette stratégie dépendra de la capacité du Gouvernement congolais et de son armée à assurer la sécurité du territoire et de ses populations.

Du côté congolais, la stratégie consiste à accroître la pression sur la MONUSCO afin qu'elle puisse renforcer ses capacités offensives, notamment celle de sa brigade d'intervention afin de pouvoir « réussir sa mission première, à savoir la protection des civils, ainsi que pour réussir sa sortie progressive respon-

<sup>49</sup> [https://www.lepoint.fr/monde/rdc-minembwe-l-enclave-tutsi-des-hauts-plateaux-qui-enflamme-les-ressentiments-anti-rwanda-11-10-2020-2395815\\_24.php](https://www.lepoint.fr/monde/rdc-minembwe-l-enclave-tutsi-des-hauts-plateaux-qui-enflamme-les-ressentiments-anti-rwanda-11-10-2020-2395815_24.php), visité le 3 décembre 2020.

sable suivant le calendrier établi d'un commun accord avec le Gouvernement ». Visiblement, le régime actuel mise beaucoup sur la sécurisation de l'est de la RDC pour sa légitimité et semble donner des signaux positifs pour travailler avec la MONUSCO. Mais il pourrait aussi s'en passer si celle-ci ne s'avère pas vraiment efficace.

#### 4.2. Défis sanitaires

Sur le plan sanitaire, la Covid-19 a entraîné de nombreuses pertes en vies humaines auprès des personnalités du monde politique et des milieux nantis. Parmi les mesures arrêtées pour faire face à la Covid-19, il y a lieu de citer le couvre-feu, la fermeture des écoles et universités, la fermeture des églises, l'interdiction de rassemblements de plus de 20 personnes, la proclamation de l'état d'urgence, le confinement du pays en isolant Kinshasa du reste du pays et du monde sauf pour les cargos, etc. Ces mesures ont eu une incidence négative sur l'économie du pays et sur le vécu quotidien de la population. Pour remédier tant soit peu aux difficultés engendrées par ces mesures, le Gouvernement a décidé de la prise en charge globale des malades, la suppression de l'impôt professionnel sur les rémunérations des agents publics de l'État durant trois mois, de la taxe sur la valeur ajoutée sur tous les produits alimentaires, la gratuité de l'eau et de l'électricité, etc.

Ces mesures ont été considérées par beaucoup comme étant déconnectées des réalités du pays et prises dans le souci de reproduire le modèle de gestion des pays occidentaux. A cet effet, la gestion de la Covid-19 en RDC n'a pas vraiment matérialisé son programme multisectoriel d'urgence et d'atténuation des impacts de la pandémie. En effet, plusieurs hôpitaux choisis pour soigner les personnes atteintes de la Covid-19 accusent encore des arriérés de paiement et ont fini par refuser de continuer de recevoir les malades. L'Impôt Professionnel sur la Rémunération a été rétabli juste un mois après la suspension de sa perception à la demande du FMI. De même, la qualité et la fréquence de la desserte en eau et en électricité ont baissé durant la période de confinement. Dans les villes où le confinement a été décreté, seules les communes nanties ont été concernées. Tel est par exemple le cas de la commune de la Gombe à Kinshasa et la commune d'Ibanda à Bukavu, considérées comme l'épicentre des contaminations. Ces décisions ont renforcé l'idée selon laquelle la Covid-19 n'existe pas pour certains et pour d'autres, elle est « une maladie des riches ». Ainsi, les habitants de zones reculées se sont opposés farouchement au respect strict des mesures décrétées pour lutter contre la Covid-19. Les altercations entre les éléments de la police et les habitants ne portant pas de masques ou dépassant le nombre des personnes autorisé dans les transports en commun ont fait également quelques victimes.

De même, les protestations se sont élevées contre la fermeture des écoles et l'imposition du couvre-feu. En effet, comment autoriser le déroulement de toutes les autres activités (églises, bars, restaurants, transports en commun, réunions

politiques, commerces, etc.) à l'exception uniquement des écoles ? Avec une année scolaire et académique 2019-2020 presque bâclée suite à la Covid-19, beaucoup de voix se sont élevées contre cette mesure pour l'année 2020-2021 et ont appelé à la réouverture des écoles. En outre, beaucoup ont vu dans le couvre-feu instauré vers la fin de l'année 2020 une mesure davantage sécuritaire, dictée par la situation politique du moment, plutôt qu'une mesure visant à lutter contre la Covid-19.

Dans le cadre de la gestion de cette pandémie, le Gouvernement a débloqué un montant d'environ 25 millions de dollars. L'utilisation de ces fonds aurait donné lieu à des détournements massifs dénoncés d'abord par le Vice-Ministre de la Santé, et ensuite par l'Inspection générale des Finances. Celle-ci a saisi le Parquet près la Cour de cassation pour poursuivre le Ministre de la santé.<sup>50</sup> Mais la demande d'autorisation des poursuites sollicitée par le parquet à l'Assemblée Nationale n'a jamais été examinée. Le Ministre de la Santé a profité de cette passivité pour se dédouaner en faisant porter la responsabilité des actes qui lui sont reprochés à certains membres de son cabinet, qui ont par ailleurs été arrêtés.<sup>51</sup> Ce dossier sanitaire s'ajoute à d'autres dossiers qui pèsent sur l'actuelle majorité et où on a du mal à apercevoir une stratégie réaliste et adaptée au contexte de la RDC.

#### 4.3. Défis par rapport à l'État de droit

Pour comprendre les évolutions politiques en RDC, « il est indiqué de pouvoir comprendre la manière dont les règles officielles cohabitent avec les pratiques stratégiques et comment l'interaction entre les deux produits de nouvelles pratiques politiques quotidiennes ».<sup>52</sup> C'est dans cette perspective qu'il convient de comprendre l'action du Président Tshisekedi dans le processus qui l'a mené à se défaire de son allié encombrant. Or, une telle approche pose des questions sérieuses quant au respect de l'État de droit par la nouvelle majorité. En effet, sachant qu'il n'avait pas de majorité au Parlement à ses débuts, et que du point de vue de textes juridiques en vigueur il n'avait que peu de marge de manœuvre<sup>53</sup>, le Président s'est octroyé un pouvoir de fait en modifiant à son avantage les rapports de force par le contrôle effectif des leviers importants du pouvoir. Face à toutes les lois constituant des obstacles, il semble avoir trouvé la solution dans l'adage « le salut du peuple est la loi suprême ».

<sup>50</sup> <https://cas-info.ca/2020/09/gestion-de-fonds-de-la-covid-19-la-cour-de-cassation-demande-a-lassemblee-nationale-dautoriser-les-poursuites-contre-eteni-longondo/>, visité le 10 janvier 2021.

<sup>51</sup> <https://actu7.cd/2020/09/26/detournements-fonds-covid-19-eteni-longondo-livre-deux-des-ses-collaborateurs-a-la-justice-pour-se-soustraire-aux-enquetes-de-ligf/>, visité le 2 décembre 2020.

<sup>52</sup> NYENYEZI, A., *op. cit.*, p. 43.

<sup>53</sup> <https://www.politico.cd/encontinu/2021/01/10/le-juridisme-du-fcc-face-au-pragmatisme-du-cach-par-emile-bongeli.html/74871/>, visité le 10 janvier 2021.

En d'autres termes, le Président de la République est crédité de bonne foi par une partie de la population pour changer les choses. Cette population ne se soucie guère du respect des règles dans la démarche du président pour arracher les leviers du pouvoir à l'ancien régime. Ce qui lui importe, c'est la mise en œuvre du programme en sa faveur et le développement du pays. Cette fixation de la population plus sur les résultats que sur les procédures la pousse à tolérer et/ou relativiser des violations de la loi pourtant fort dénoncées dans le régime sortant. Ainsi, de plus en plus, beaucoup d'associations de défense des droits de l'homme jadis engagées contre les abus sous le règne du Président Kabila ne cessent de s'illustrer par le silence lorsqu'elles ne justifient pas la violation de la loi commise par le nouveau pouvoir.

Or, dans son analyse de la situation des droits de l'homme en 2020 en RDC, l'ONG internationale Human Rights Watch constate que la situation des droits humains en RDC s'est dégradée en 2020 sous la présidence de Félix Tshisekedi, après une première année de mandat marquée par des avancées. Selon elle, « les autorités congolaises ont réprimé des manifestants pacifiques, des journalistes et des personnalités politiques, tout en utilisant les mesures de l'état d'urgence imposé de façon temporaire en raison de la pandémie de Covid-19 comme prétexte pour endiguer les mouvements de contestation ».<sup>54</sup> Plusieurs organisations questionnent le non-respect des lois et l'instrumentalisation de la justice dans plusieurs affaires dont le « procès 100 jours »<sup>55</sup> ; la déchéance de Kabund du bureau de l'Assemblée nationale<sup>56</sup> ; l'arrestation du Ministre de la Justice<sup>57</sup> ; les décisions entérinant la déchéance des Gouverneurs de province<sup>58</sup> ; l'affaire relative à la corruption des agents de l'agence de lutte et de prévention contre la corruption au sein d'Access Bank<sup>59</sup> ; la libération de certains prisonniers arrêtés et condamnés pour corruption et détournements de fonds publics dans le cadre

<sup>54</sup> <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377287>, visité le 15 mars 2021.

<sup>55</sup> <https://cas-info.ca/2020/06/condamnation-de-kamerhe-la-cenco-emet-encore-des-reserves-sur-le-caractere-serieux-du-verdict/>, visité le 01 décembre 2020. Voir aussi : <https://7sur7.cd/2021/01/13/rdc-hrw-emet-des-doutes-sur-les-veritables-motifs-des-poursuites-contre-kamerhe>.

<sup>56</sup> Le Conseil d'État sur saisine de Kabund a empêché l'Assemblée nationale de se réunir au mépris de l'inviolabilité de son siège ; Jean-Jacques Mamba a été arrêté et déféré par le parquet près la Cour de cassation dans une procédure de flagrance très discutable et en dehors de toute autorisation de l'Assemblée nationale.

<sup>57</sup> Celui-ci avait transmis à l'insu du Conseil des Ministres les avis du Gouvernement sur les propositions de loi Minaku et Sakata sur les réformes de la justice et a fait les frais de cette manipulation de la justice. Arrêté sans que le Premier Ministre ne soit informé conformément à la loi, celui-ci a été par la suite été contraint de démissionner.

<sup>58</sup> La décision de la Cour constitutionnelle en défaveur du Gouverneur de la province de Kongo central est restée lettre morte. En effet, les Gouverneurs de province déchus trouvent refuge aujourd'hui à l'USN pour bénéficier de la protection du Président de la République.

<sup>59</sup> Aucune personne de cette agence n'a été sanctionnée par le Président de la République, un organisme qui dépend pourtant de lui. Au contraire, son directeur général qui avait été interpellé et placé en détention a été libéré le lendemain.

des procès 100 jours. Des problèmes se posent aussi par rapport à la gestion des finances publiques au niveau de la Présidence de la République. Celle-ci est régulièrement citée dans les dépassements de crédits budgétaires qui lui sont alloués, contredisant ainsi le slogan de son parti : « Le peuple d'abord ».

A tous ces défis s'ajoutent ceux relatifs aux réformes électorales dont les enjeux caractérisent et continueront à caractériser les débats politiques en RDC pour les prochaines années. Nous y revenons brièvement ci-dessous.

## 5. ENJEUX DES RÉFORMES ÉLECTORALES

Après le contrôle de la majorité par le Président de la République, la question de réformes électorales en vue des échéances de 2023 constitue actuellement - et pour les prochaines années d'ailleurs – le point central de l'actualité politique en RDC. En effet, en dépit du fait que les élections de 2018 ont permis au pays de vivre sa première alternance pacifique, celles-ci ont révélé beaucoup de dysfonctionnements. Ceux-ci ont conduit à de nombreuses propositions de réformes électorales. Il est pratiquement impossible d'analyser dans cette partie toute cette panoplie de réformes électorales proposées et qui sont déjà aujourd'hui à la base de plusieurs controverses. Nous en passerons en revue quelques-unes avec leurs justifications avant d'aborder les difficultés entourant leur adoption et mise en œuvre.

### 5.1. Quelques réformes électorales phares

Plusieurs propositions de réformes électorales ont déjà été formulées par différents acteurs politiques et de la société civile en RDC. Elles ont trait aux modes de scrutin, de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), à réduction du nombre d'entités territoriales décentralisées (ETD) concernées par les élections locales, à la production du fichier électoral, à la nationalité, etc.

Premièrement, il a été proposé de redéfinir les règles relatives au fichier électoral en vue d'intégrer les aspects relatifs aux données démographiques qui seront récoltées à l'issue du recensement général de la population. Ce processus de recensement permettra également de trancher définitivement certains problèmes de citoyenneté et faciliter ainsi l'option de la double nationalité congolaise tant réclamée. Deuxièmement, il se dégage un problème des moyens adéquats pour l'organisation des élections locales dans toutes les 732 ETD concernées au niveau de la RDC, l'installation et la viabilisation des organes issus de ces élections. Ramener la décentralisation au niveau des seuls territoires, villes et communes de Kinshasa comme en 1998 paraît, pour beaucoup, une solution de rechange efficace. Troisièmement, enfin, les modes de scrutins occupent l'essentiel des débats sur ces réformes électorales avec, d'abord, un plaidoyer pour le retour à l'élection présidentielle à deux tours. Ensuite, il est suggéré pour les élections législatives le scrutin majoritaire simple en lieu et place du seuil légal

de représentativité.<sup>60</sup> Il faut toutefois reconnaître qu'aucun mode de scrutin n'est intrinsèquement parfait ou imparfait. Le succès de tout mode de scrutin découle des garanties de transparence et d'intégrité fournies par le cadre institutionnel de gestion des élections. C'est ainsi que la proposition de loi de Lutundula sur la CENI introduit une composition paritaire entre les trois composantes existantes et une série de sanctions contre les animateurs de cette institution en cas de manquements à leurs missions. Ces innovations renforceraient l'indépendance de la CENI et l'intégrité du processus électoral.

Toutes ces réformes visent à « construire un système électoral réellement démocratique, stable, reposant sur des règles essentielles susceptibles de rassurer tous les acteurs, rationaliser la décentralisation, en la rendant plus efficace, réaliste et compatible avec les moyens de l'État, empêcher la corruption électorale et assurer plus de représentativité et une plus grande légitimité des élus en vue d'une meilleure adhésion populaire à l'action des institutions ».<sup>61</sup> Ces propositions viennent de la CENI, des missions d'observation électorale et d'acteurs politiques de diverses familles politiques, plus particulièrement ceux regroupés au sein du G13. Il semble donc se dégager une convergence des forces politiques et sociales sur la nécessité d'opérer les réformes électorales avant les élections de 2023. Pour autant, les approches diffèrent et l'initiative du G13 a révélé ces dissensions. Alors que presque toutes les forces politiques et sociales ont accepté de recevoir le G13 dans le cadre de ses consultations et adhéré à ses propositions, le FCC lui a réservé une fin de non-recevoir, renvoyant le débat sur les réformes électorales dans les institutions de la République.<sup>62</sup>

Cette position du FCC l'a fragilisé en renforçant les soupçons de prise en otage par lui du prochain processus électoral. Ce d'autant plus que le Président de la République avait reçu le G13 dans ses consultations et adhéré aux conclusions de ces consultations. Le système électoral en vigueur dans son ensemble était favorable au FCC. Fort de sa majorité parlementaire, il bloquait toute tentative de perturber ses calculs électoraux de 2023. Par contre, les réformes électorales étaient pour le Président Tshisekedi une occasion d'intensifier ses actions pour

<sup>60</sup> Il s'agit d'un pourcentage de suffrage valablement exprimé déterminé par une norme juridique que chaque liste (parti et/ou regroupement politique) ou candidat indépendant doit atteindre pour être admis à la répartition des sièges. Voir Exposé des motifs de la loi n°17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la loi n°06/006 du 09 mars 2006. Le G13 propose que le seuil légal de représentativité soit remplacé par une condition de recevabilité des candidatures au prorata des 60% des sièges en compétition. Concrètement, chaque parti politique devra aligner les candidats correspondants à 60% des sièges mis en compétition sous peine de rejet de ses candidatures. Il propose aussi un système de parrainage pour les élections de Gouverneurs et de sénateurs exigeant de candidats à ces deux scrutins à recueillir d'abord le soutien des électeurs (députés provinciaux) avant tout dépôt de candidature.

<sup>61</sup> Proposition de loi portant modifiant et complétant la loi n°06/006 du 9 mars 2006, déposée par le G13 à l'Assemblée Nationale en date du 17 septembre 2020.

<sup>62</sup> On peut d'ailleurs se demander si à l'avenir le FCC gardera la même position, maintenant qu'il ne contrôle plus ces institutions.

la quête de plus de marge de manœuvre dans la gouvernance du pays en 2023. Cette divergence d'intérêts peut être à la base de difficultés pour l'adoption de réformes électorales consensuelles, crédibles et durables.

### **5.2. Obstacles à l'adoption de réformes électorales crédibles**

Les rapports de force étant désormais inversés au niveau du Parlement, on peut se demander si les calculs politiques des deux protagonistes n'ont pas également connu des mutations. Le Président de la République, ayant aujourd'hui le contrôle du Parlement, serait-il toujours favorable aux réformes électorales ? Quel intérêt aurait-il d'œuvrer, par exemple, pour la mise en place d'une CENI avec représentation paritaire de la majorité, de l'opposition et de la société civile, tandis que la loi actuelle lui donne l'avantage de désigner plus de membres que chacune de deux autres composantes, accroissant ainsi ses chances de contrôler le processus électoral de 2023 ? Un éventuel désintérêt de sa part face à ces réformes n'étonnerait donc personne. Il pourrait justifier cela par le retard que la mise en place des animateurs de la CENI a pris avec le risque de conduire à un glissement de son mandat.

D'où le refus du Président Tshisekedi de confier la direction de l'Assemblée nationale au camp de Katumbi<sup>63</sup>, au motif de prévenir une nouvelle série de bras de fer. Ceci est déjà un signal par rapport aux inquiétudes de la nouvelle majorité quant aux réformes proposées. En effet, le camp Katumbi justifiait son adhésion à l'USN de la nation par un cahier des charges mettant un accent particulier sur les réformes électorales capables de crédibiliser le processus électoral de 2023. Il sollicitait dès lors la direction de l'Assemblée nationale pour veiller à l'adoption de ces réformes. Que les réformes électorales soient engagées ou pas, il est à noter qu'elles ne pourraient plus se dérouler sans ou contre la volonté et/ou les intérêts du camp Tshisekedi. Ainsi, le pays risquerait d'être pris dans le piège de « réformer pour gagner »<sup>64</sup>, occultant au passage les objectifs de moralisation de la vie publique et de renforcement des mesures de transparence des élections que poursuivent les réformes proposées.

Il est dès lors difficile de dégager un consensus autour des réformes électorales. Par exemple, du fait des nombreux critères à prendre en compte (représentation, proximité entre élus et électeurs, gouvernabilité, etc.) pour l'adoption de tel ou tel mode de scrutin, il est difficile de susciter l'approbation générale. Une telle réforme électorale donne souvent lieu à des négociations difficiles entre les partis qui cherchent à constituer ensemble une alliance électorale.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Il s'agit d'un groupe politique dirigé par Moïse Katumbi Chapwe, un riche homme d'affaires et homme politique congolais et président de la plateforme électorale « Ensemble pour le changement ». Ancien gouverneur du Katanga (entre février 2007 et septembre 2015), il a été un important dignitaire du régime de Kabila, avant de rejoindre l'opposition politique en 2015.

<sup>64</sup> JEAN-BENOIT, P., *Changer pour gagner ? Les réformes électorales en Belgique*, Bruxelles, édition de l'Université de Bruxelles, 2007.

<sup>65</sup> HAMON, F., TROPER, M., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2012, 33<sup>ème</sup> édition, p.181.

Cela est d'autant plus vrai que certaines propositions de réformes électorales créent parfois plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. C'est le cas du parrainage évoqué en ce qui concerne les élections des gouverneurs et des sénateurs. Il y a lieu de noter que le parrainage des candidats par les citoyens est de loin meilleur que le parrainage des candidats par les élus, comme le suggère le G13. Ce parrainage du candidat par les élus qui sont en plus appelés à l'élier une fois sa candidature reçue accroîtra la corruption que ce système est censé atténuer. En effet, les élus pourront solliciter d'abord des avantages en échange de leurs parrainages et ensuite, pour le vote proprement dit. Ce système consacrera donc une corruption à double échelle.

### **6. CONCLUSION**

L'année 2020 a été importante dans la mesure où elle est la continuité de ce qui a été considéré comme une occasion d'alternance politique en RDC à l'issue des élections de 2018 et la prise de pouvoir de Félix Tshisekedi en 2019. En effet, alors que l'avènement de ce dernier à la tête du pays a été considérée par beaucoup comme une continuité déguisée du régime Kabila, la rupture FCC-CACH intervenue en 2020 semble avoir sonné le glas de l'avènement d'un véritable nouveau régime en RDC.

L'analyse des événements qui ont conduit vers cette rupture montre déjà une certaine couleur que revêt ce nouveau régime. Premièrement, l'actuel régime au pouvoir utilise une forme de légitimation pragmatique qui consiste à faire accepter son pouvoir et à justifier ses décisions sur base du bien global que celles-ci supposent pour la population congolaise et que le régime précédent n'a pas pu procurer. Il y a lieu de constater que Félix Tshisekedi a réussi à convaincre une bonne partie des citoyens congolais et des partenaires internationaux de cette bonne foi. Mais si pour les premiers, il faut avant tout accorder une chance au nouveau régime pour espérer changer ses conditions des vies, pour les seconds le bien des Congolais devrait passer par le déboulonnement du régime de Kabila.

Deuxièmement, le nouveau régime en RDC a beaucoup appris d'un aspect essentiel de la stratégie de gouvernance de l'ancien régime. Il s'agit, d'abord, du processus par lequel Kabila a verrouillé juridiquement les possibilités pour les élus de quitter à la fois leurs partis et/ou regroupements politiques sans risquer de perdre leurs mandats parlementaires. Il s'agit, ensuite, du contrôle de la Cour constitutionnelle dont la maîtrise assure l'irrévocabilité des décisions politiques ayant des conséquences juridiques. Après deux années de coalition avec son partenaire, le président Tshisekedi a compris qu'il n'était pas possible de « déboulonner » le clan Kabila sans coup de force, quitte à enfreindre la loi. Il a aussi compris que cette manœuvre serait un préalable à la dissolution du FCC dont les membres voulaient la sécurisation de leurs mandats parlementaires avant d'envisager toute possibilité de discussion avec le nouveau régime.

Troisièmement, on sait que, dès le départ, le régime de Tshisekedi a été

conscient de la nécessité de renforcer ses liens et d'avoir le soutien de ses voisins et de la communauté internationale, plus largement, pour pouvoir atteindre ses objectifs. Mais cette diplomatie a semblé au départ très éparsillée et très peu ciblée par rapport aux critères de pertinence et d'efficacité (les acteurs les plus pertinents et à même d'avoir une plus-value par rapport à des objectifs bien déterminés). On a finalement vu un changement, celui de se recentrer sur quelques partenaires clés, quitte à accepter des brouilles avec certains autres. Ainsi, au niveau sous-régional, le penchant pour l'Angola et le Rwanda est très efficace au niveau sécuritaire et au niveau de la dissuasion interne, même s'il n'a pas laissé les puissances régionales comme l'Ouganda et la Tanzanie indifférentes. Il en est de même du rapprochement fort avec les USA face aux intérêts chinois et libanais.

Quatrièmement, après plus de deux ans au pouvoir, le nouveau régime continue à utiliser un discours qui tend toujours à considérer que le régime précédent serait à la base des problèmes que rencontre le pays aujourd'hui. Il est vrai qu'après dix-huit années d'un régime qui a été fort critiqué sur son action plus globalement, il faut beaucoup de temps pour réparer ce qu'il faut et entamer un nouveau décollage. Mais cela ne devrait pas servir de prétexte pour cacher des manquements actuels, notamment en termes de bonne gouvernance et d'État de droit. Dans les mois et les années à venir, il sera intéressant de voir les limites de la permissivité d'une partie de la population et des partenaires internationaux quant aux exigences du respect de ces deux principes. Ceci est surtout capital lorsqu'il sera question d'envisager le démarrage du processus électoral de 2023.

Louvain-la-Neuve et Kinshasa, mars 2021

# RWANDA

*Filip Reyntjens*

## 1. INTRODUCTION

Over the last 12 months, the RPF's dominance has, if anything, tended towards further consolidation. In contravention of article 62 of the constitution, the party now holds 73 per cent of cabinet positions. It also occupies 84 per cent of all functions listed in Annex 2 of these *Chronicles*. In ethnic terms, Tutsi occupy 60 per cent of cabinet positions and 75 per cent of all listed functions. The predominance of returned refugees, at the expense of genocide survivors, is striking. These figures have remained relatively stable over the last ten years.

The political opposition, civil society and the media continue to be intimidated, both inside the country and abroad. While massacres committed by the RPF were well documented, they have escaped judicial condemnation. However, current attempts to revive the 2010 UN Mapping Report on crimes perpetrated in the DRC are seen as a threat in Kigali.

Regional relations have remained poor, particularly with Uganda and Burundi, and these conflicts continue to paralyse the East African Community. In addition, Rwanda keeps interfering in the DRC, under the form of both military operations and the exploitation of natural resources.

## 2. POLITICAL GOVERNANCE

Changes in the cabinet tend to be frequent in Rwanda, and the early months of 2020 were no exception. They occurred both as a result of a major reshuffle and the removal of individual ministers. On 6 February, the Minister of State for Constitutional and Legal Affairs Evode Uwizeyimana and his colleague in charge of Primary and Secondary Education Isaac Munyakazi resigned. The former had aggressively refused to undergo security procedures when entering a building a few days earlier, while the latter was alleged to have been involved in national exam fraud and doctoring school rankings in 2019.<sup>1</sup> Uwizeyimana's demise appears also to have been caused by his public attacks on the Catholic Church hierarchy, women, journalists and cabinet colleagues, which had led in the past to hostile comments against him in social media. Before joining the cabinet in 2016, he had been a staunch critic of the

---

<sup>1</sup> "Two ministers resign from Rwandan Cabinet", *The New Times* (Kigali), 7 February 2020.

regime while living in exile in Canada, until his return to Rwanda in 2014.<sup>2</sup> A week after these departures, on 14 February Health Minister Diane Gashumba also resigned. According to a tweet from the Prime Minister's office, this followed "a series of habitual gross errors and repeated leadership failures on the part of the Minister".<sup>3</sup> A couple of days later, President Kagame made clear what these "failures" were. During the National Leadership Retreat (*Umwiherero*) he accused Gashumba of lying to him about the availability of testing kits for Covid-19, and he hinted that more ministers could be "on their way out". Kagame specifically pointed to Defence Minister Major General Albert Musasira and Minister of Internal Security General Patrick Nyamvumba.<sup>4</sup>

Just days later, Kagame made a major reshuffle involving the entry into the cabinet or the moving to other portfolios of a dozen Ministers and Ministers of State.<sup>5</sup> Some of these changes had been made necessary by the resignations/dismissals mentioned earlier. Her appointment as the new Minister of Cabinet Affairs confirmed the rise of Ines Mpambara, who had been the chief of staff in the President's office since 2009. Having operated in the centre of power, she was sometimes called "the real Prime Minister" and had trodden on many toes. Behind closed doors, officials expressed "admiration and loathing, in equal measure".<sup>6</sup>

Surprisingly, only weeks after this breakup, two other members of the cabinet were shown the door, and both these sackings were revealing. On 9 April Minister of State Olivier Nduhungirehe was removed from office "for consistently acting based on personal opinions over Government policies". While he was known to be very vocal, including on social media, one tweet too many seems to have sealed his fate. On 7 April, the first day of the genocide remembrance period, he argued that politicians who were killed during the genocide should also be remembered.<sup>7</sup> This caused strong reactions on Twitter, including from Lonzen Rugira, an opinion maker who regularly publishes in *The New Times*. He wrote that the commemoration "is not to remember politicians" and that "personal circumstances cannot be used to undermine

<sup>2</sup> On the incidents preceding Uwizeyimana's resignation see "Evode Uwizeyimana: The Eloquent Constitutional Lawyer Who Called President Kagame's Government 'Clique of Armed Gangs'", *The Chronicles* (Kigali), 7 February 2020.

<sup>3</sup> "Health Minister Dr Gashumba resigns", *The New Times*, 14 February 2020.

<sup>4</sup> "Rwandan President Kagame hints at firing more ministers", *The East African*, 18 February 2020.

<sup>5</sup> "President Kagame Makes Major Cabinet Shakeup", *KTPress* (Kigali), 26 February 2020; "Kagame reshuffle cabinet, overhauls Health and Education Ministries", *The New Times*, 27 February 2020.

<sup>6</sup> "The Meteoric Rise of Ines Mpambara (sic), New Minister for Cabinet Affairs", *The Chronicles*, 27 February 2020.

<sup>7</sup> "Kagame drops vocal minister for defying government stance", *The East African*, 10 April 2020.

collective memory".<sup>8</sup> During the exchange between the two, Rugira added an ominous reference to what happened to Victoire Ingabire in 2010: "A certain lady said something similar at the genocide memorial when she returned from exile. She wanted everyone to have a chance to mourn their own". Nduhungirehe's last reaction read: "This is the time for mourning, not for petty debates and intimidation. Goodbye". While he paid the price for appearing to contradict the official narrative on the genocide and its victims, this incident shows the sensitive nature of the issue of "truth" in today's Rwanda.<sup>9</sup>

This was not the end, as another spectacular sacking followed later the same month. On 27 April, Kagame removed General Patrick Nyamvumba from the post of Minister of Internal Security "owing to matters of accountability under investigation". Appointed only in November 2019, Nyamvumba was criticised by Kagame during the National Leadership Retreat in February, and his was probably the briefest ministerial career in the country's history. Before he became a Minister, Nyamvumba was the RDF Chief of Defence Staff. The way in which a top army officer was treated suggests tensions in the military establishment, although their nature and severity remain unclear.

After the reshuffles, the RPF made no attempt to hide its near monopoly in the cabinet. As was the case in the past, the government's composition contravenes article 62 of the constitution which stipulates that a party cannot have more than 50 per cent of cabinet members. However, out of a total of 31 members, the RPF holds 22 positions<sup>10</sup>, with the PSD having two and the PL one; five members have no official party affiliation, and the affiliation of one other could not be identified. A more covert way of controlling the government, that has also been in use for many years, is that if a minister is not a Tutsi of the RPF, the permanent secretary is (with just one exception) a Tutsi of the RPF, thus offering a way of controlling members considered "less reliable". While they constitute under 15 per cent of the country's population, Tutsi occupy 60 per cent of cabinet positions.<sup>11</sup> In terms of both party political and ethnic affiliation, these figures have remained relatively stable over the last decade.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> The uproar may be due to the fact that mentioning "politicians" in the context of the early 1990s could be seen as a reference to Hutu politicians, which would explain the recollection of Victoire Ingabire's arrest.

<sup>9</sup> However, later in the year Nduhungirehe was appointed ambassador to The Netherlands.

<sup>10</sup> Not counting the CEOs of the Rwanda Development Board and the Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board who are members of the cabinet. They are both RPF.

<sup>11</sup> The composition of institutions can be found in Annex 2. Adding up all office holders in this annex who could be identified, the statistics are as follows: RPF 80/95 (84 per cent); Tutsi 75/100 (75 per cent). Of the latter, 59 are former refugees (78 per cent of Tutsi), showing marginalization of Tutsi genocide survivors.

<sup>12</sup> DE ROECK, M., REYNTJENS, F., VANDEGENSTE, S., VERPOORTEN, M., "Special data feature. Institutions in Burundi and Rwanda: A 20-year data overview (1995-2016)", in REYNTJENS, F., VANDEGENSTE, S., VERPOORTEN, M. (Eds.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2015-2016*, Antwerp, UPA, 2016, pp. 44-45.

As seen during the *Umwiherero* in February, President Kagame likes to keep the country's leaders on their toes. At the occasion of the signing of the performance contracts (*imihigo*) with local authorities, he insisted that Rwandans expect more of them, and that they should step up efforts, correct past mistakes and deliver.<sup>13</sup> Districts are ranked according to their achievements in meeting *imihigo* targets.<sup>14</sup> The consequences can be very real for local leaders. In January, 14 cell executive secretaries in Bugesera district were forced to sign a letter of resignation, although some of them doubted that the reason had anything to do with their performance.<sup>15</sup> However, not all are evenly affected, for instance on the issue of corruption. In October, the Ombudsman openly complained: "People taking big bribes are not easy to capture. They have money, are powerful, very sophisticated in how they conduct their activities, and have protection networks".<sup>16</sup> Coming from a high state official appointed by the President, this shows a commitment to tackle the problem. However, *The Chronicles* wondered why *udufi duto* (small fish) are caught but *ibifi binini* (big fish) are left alone, and added that "the question of who is responsible never gets answered – leaving President Paul Kagame and his team blaming the other".<sup>17</sup> The Auditor General's 2018-2019 report showed an "unimaginable wastage of taxpayers' money" at all levels, from local districts to the Senate, but *The Chronicles* claimed that these practices generally remained unaddressed.<sup>18</sup> There may be a link with the phenomenon of aid capture by ruling elites. A World Bank study of 22 most aid-dependent countries, including Rwanda, showed that aid disbursements coincide with significant increases in deposits held in offshore financial centres (haven deposits).<sup>19</sup>

In a context where it has increasingly been challenged in domestic and international opinion, the regime continued to aggressively protect its discourse. For instance, Rwandans are "invited" to march on the right track laid out by the RPF. Revealingly, "the two visions for society – the old and the new – being diametrically opposed means that they cannot coexist in the same political

<sup>13</sup> "Stop justifying mediocrity, Kagame tells leaders", *The New Times*, 30 October 2020.

<sup>14</sup> This is expressed in very precise (and quite surreal in their detail) percentages, ranging from 84 per cent for Nyaruguru district to 51.2 per cent for Karongi district ("PM Nigirente sheds light on 2019-2020 Imihigo performance", *The New Times*, 30 October 2020).

<sup>15</sup> "14 Bugesera District Officials Summoned to Meeting and Given 'resignation letters'", *The Chronicles*, 23 January 2020.

<sup>16</sup> "Ombudsman Says: Corrupt 'Big Fish' are Sophisticated, Have Protection Networks and Lots of Cash", *The Chronicles*, 31 October 2020.

<sup>17</sup> "Rwanda's Corrupt: Its Men, Young and only 'Small Fish'", *The Chronicles*, 1 May 2020. Also see "Rwanda: la liste des hautes personnalités les plus corrompues enfin dévoilée", *Echos d'Afrique*, 30 June 2020.

<sup>18</sup> "Enemies of Progress: The People Wasting Our Taxes", *The Chronicles*, 24 May 2020.

<sup>19</sup> ANDERSEN, J.J., JOHANNESEN, N., RIJKERS, B., *Elite Capture of Foreign Aid. Evidence from Offshore Bank Accounts*, World Bank Group, Policy Research Working Paper 9150, February 2020.

space. One must supplant the other".<sup>20</sup> The "one" is obviously that of the RPF. "Fighting the ideology of genocide" is a central part of this campaign, *inter alia* by bolstering the effectiveness of the National Commission for the Fight against Genocide (CNLG), including abroad, by giving it "an organisational structure that enables it to be somewhat aggressive abroad through working with Rwandan embassies and other organisations with similar responsibilities".<sup>21</sup> Some foreign writers contribute to the dissemination of the RPF's discourse.<sup>22</sup> Noting that, domestically, "genocide ideology cases are on the rise", parliament advocated more efforts in fighting genocide denial and trivialisation, including in the schools where "there are those who have not yet accepted to tell the truth".<sup>23</sup> As a consequence, "the young find themselves on the wrong side of history" because some teachers "have a different understanding and later a misrepresentation of the events from the past", while "there are still parents who continue to plant the seeds of divisionism".<sup>24</sup>

The dangers inherent in this defensive and aggressive stance became clear when a speech delivered in November 2019 to a Tutsi audience<sup>25</sup> by General James Kabarebe, former Defence Minister and current defence and security advisor in the President's office, became public at the end of January 2020. In a "us v. them" vein, he warned against Hutu refugees, announcing "two opposing generations. On the one side, there is you, genocide survivors, who have the country, on the other there are those who have stabilised themselves and possess economic power (in the countries where they have settled). (...) Some are even here, inside the country, and they are really irreducible. (...) But we have the country, we have the army, we have the power and the might".<sup>26</sup> This sort of discourse sets up one group against another in contravention of the legislation outlawing divisionism and the official government de-ethnicisation project.

The internal opposition has continued to face grave difficulties. Inside Rwanda, there are only two opposition parties, one recognised, the other not. After Victoire Ingabire left the FDU-Inkingi to set up a new party, DAL-

<sup>20</sup> "Rwanda's liberation and Ingabire's incompatible vision for society", *The New Times*, 6 July 2020.

<sup>21</sup> "Why government wants to reform anti-Genocide body", *The New Times*, 21 July 2020.

<sup>22</sup> "Linda Melvern's new book exposes patterns of Genocide denial", *The New Times*, 27 February 2020. See MELVERN, L., *Intent to Deceive. Denying the Genocide of the Tutsi*, London-New York, Verso, 2020. In 2017, she and eight others received the Igihango National Order of Outstanding Friendship medal from President Kagame "in recognition of their exemplary service to the nation in various capacities". I have reviewed this book in *African Affairs*, Vol. 120, No. 478, 2021, pp. 144-145.

<sup>23</sup> "Lawmakers urge greater efforts to tame genocide ideology", *The New Times*, 17 October 2020.

<sup>24</sup> "Survivors concerned over genocide fugitives – report", *The New Times*, 4 November 2020.

<sup>25</sup> The Association des étudiants et élèves rescapés du génocide (AERG).

<sup>26</sup> Translation from a video recording of the speech in Kinyarwanda.

FA-Umurinzi, in November 2019, it remained unregistered like its predecessor. In February, DALFA-Umurinzi published a report that aimed to assess the degree of implementation of *Rwanda Vision 2020* and concluded that the government would not fulfil its ambitions. The report insisted that “there can be no sustainable development without democracy”, and therefore proposed four “pillars of democracy” that nevertheless remained vague.<sup>27</sup> The operation of the party continued to be hindered by harassment. Ingabire was regularly called in by the Rwanda Investigations Bureau (RIB), where she was kept for hours at a time. In June, her house was searched by the RIB, officially because of suspicion of involvement with “terrorist groups”. Party members were arrested, charged and sentenced for “subversion” (see below in the section on justice). The Democratic Green Party of Rwanda (DGPR) is the only opposition party represented in parliament by its president, Frank Habineza, and its secretary general, Jean Claude Ntezimana. Habineza was described as “soldiering alone like an orphan”. According to *The Chronicles*, as the only MP criticising government policies, he is considered “unpatriotic” by his fellow MPs, and he was summoned by the parliamentary disciplinary committee to tone down his “*urusaku*” (noise). However, after some lawmakers reported Habineza to the RPF Secretariat, it reportedly told them that they should see his efforts as a challenge to them, and that he was actually helping to keep the government on its toes.<sup>28</sup>

Surveillance, control and monitoring possible dissent extends well beyond Rwanda’s borders. Previous political chronicles have detailed intimidation, kidnapping<sup>29</sup> and violence abroad. In November, the BBC showed leaked footage of an “oath” ceremony at the Rwandan High Commission in London. Such events, designed to instil fear and obedience among Rwandans abroad, appear to be frequent. Often under duress, participants pledge loyalty to the RPF, stating: “If I betray you or stray from the RPF’s plans and intentions, I would be betraying all Rwandans and must be punished by hanging” and promising “to fight the enemies of Rwanda, wherever they may be”. The High Commission didn’t even deny this had happened, and stated that members of the diaspora use its conference room for a variety of cultural events and that participation in an RPF loyalty pledge was legal. The BBC found out that the Rwandan government not only threatened members of the diaspora seen as disloyal, but also punished such people by targeting their relatives living in Rwanda.<sup>30</sup> In a similar vein, in October there was a leak of forms that the government distributed to local authorities to register people who left Rwanda, as

<sup>27</sup> DALFA-Umurinzi, “Rwanda Vision 2020 development programme scrutiny”, February 2020.

<sup>28</sup> “Green Party’s Frank Habineza: The ‘Orphan’ in Parliament”, *The Chronicles*, 19 October 2020.

<sup>29</sup> The case of Paul Rusesabagina will be discussed later.

<sup>30</sup> “The loyalty oath keeping Rwandans abroad in check”, *BBC News*, 18 November 2020.

well as their families staying inside the country. The form referred to “families whose members have gone to foreign countries (...) and who have joined opposition organisations against the state” and asked to “report these situations, if they exist in your district, using the following tables”.<sup>31</sup>

Concluding on political governance, all international rankings converge to paint a sombre image. The V-Dem Democracy Report places Rwanda 138th out of a total of 179; the country is ranked “not free”, with a score of 22/100, by Freedom House; Polity IV calls it a “closed anocracy”; its rank on the Economist World Democracy Index is 129 out of 151 with the label “authoritarian regime”; and the country ranks 96<sup>th</sup> out of 137 with the label “hard-line autocracy” in the Bertelsmann Transformation Index Democracy Report.

### 3. SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE

The contrast between poor political governance and ambitious socio-economic policies has been striking for many years, and 2020 has been no different. A brief glance at developments during the year shows vision and ambition. In January, the Infrastructure Minister unveiled a plan to develop a 35-hectare Sports Hub in the Remera neighbourhood of Kigali. This development, which would conform to international standards, is planned to include an aquatic centre, the extension of the existing Amahoro stadium, a hotel, a shopping mall, and an upgrading to 18 holes of the golf course.<sup>32</sup> In March, American billionaire Howard Buffet, who first announced an ambitious plan to invest in the country’s agricultural development in 2015, pledged to establish Africa’s largest centre for agriculture research and extension in Bugesera. The stated aim is to modernise the sector and improve smallholder farmers’ livelihoods.<sup>33</sup> In May, the cabinet approved a draft law establishing the Rwanda Space Agency (RSA), which was expected to be operational by July.<sup>34</sup> The RPF also showed again that it is a learning organisation when Rwanda signed a seven-year agreement with South African QA Venue Solutions to manage the 10,000 seat multipurpose Kigali Arena, opened in August 2019, as “it had emerged that few if any local companies had experience managing facilities like Kigali Arena”.<sup>35</sup> Following the example of other African countries, the government decided in October to enter the cannabis growing industry for medical use expected to make billions of dollars. While noting the government’s tough stance on the production and use of cannabis, social media sug-

<sup>31</sup> Translated from a document titled “Abaturage bagiye Uganda”, with subtitles “Ababiye Uganda” and “Imiryango ifite abantu bagiye mu bihu gu by’iburayi n’ahandi muri Afurika”.

<sup>32</sup> “Government to develop a sports hub in Remera”, *The New Times*, 30 January 2020.

<sup>33</sup> “American billionaire to build Africa’s largest agriculture research centre in Rwanda”, *The New Times*, 12 March 2020.

<sup>34</sup> “Rwanda Space Agency to be operational in July”, *The New Times*, 21 May 2020.

<sup>35</sup> “South African company secures contract to manage Kigali Arena”, *The New Times*, 8 October 2020.

gested that licensing its extensive production for medicinal use should come with its legalisation in the country.<sup>36</sup> Ambitions to promote the role of Kigali as a financial hub were confirmed by the appointment of former Credit Suisse CEO Tidjane Thiam<sup>37</sup> as chair of Rwanda Finance Ltd, a public company tasked with finding financing from non-traditional sources<sup>38</sup>, and by the announcement that Kenyan banker James Mwangi would build Kigali Financial Towers in the context of developing the Kigali International Financial Centre (KIFC).<sup>39</sup> Throughout the year, the way in which the country dealt with the Covid-19 pandemic was very much “first world”, efficient and heavy-handed at the time, in line with the way the regime tends to tackle problems. By the end of 2020, Rwanda was the only country on the African continent whose travellers were not banned from entering the EU.

While the government’s vision and ambition must be acknowledged, implementation doesn’t always follow. Chemouni and Dye have shown the limitations of policies using the example of electricity production. What they call a flawed system that has created a system poorly attuned to the country’s energy demand profile and that is prohibitively costly, was caused by the bureaucracy’s relative weakness vis-a-vis a small group of RPF officials and the presidency. Adaptation towards more realistic policies remains ad hoc and erratic, and it is hampered by officials’ fear of speaking out. Issues observed in the electricity sector can be seen in other fields such as education.<sup>40</sup> Clearly there is a link between authoritarianism in politics and socio-economic development. Likewise, the Green Revolution which aimed to radically transform the rural landscape failed to produce the intended results, and even caused severe side effects, particularly for smallholder farmers. However, here again the RPF proved to be a learning organisation. Mounting grassroots resistance led to a decrease in rigidity with which agricultural policy restrictions were imposed, and policymakers started to engage with contestation. For instance, multi-cropping increasingly re-emerged as the rule rather than as the exception, and problems related to food security, crop failure and food price infla-

tion were more openly debated in the national media.<sup>41</sup>

Other policies also ran into problems. The much-lauded *Mutuelle de santé* health insurance has been struggling with funding gaps for years, and at the end of 2019 ran a deficit of RWF 14.5 billion, which was almost half of its budget. Less than a month before the 30 June deadline, only 18 per cent of subscribers had managed to pay their fees.<sup>42</sup> The government therefore decided to fine defaulters, meaning that those who cannot afford to pay will have to pay even more.<sup>43</sup> The land sharing scheme put in place in the early 2000s ran into increasing trouble as it provoked bitter and silent resistance. Cases of people contesting the scheme’s outcomes before the courts were on the rise, and some contestations developed ethnic undertones. Bribery, local politics and old land claims by former chiefs contributed to situations that were explosive in certain places.<sup>44</sup> Over the year, investigative journalism by *The Chronicles* unearthed several instances where ambitious infrastructure projects failed to materialise, leading to considerable loss of public funds. In Karongi district, Western Province, of the 384 houses promised in the form of a “model village”, only eleven had been built almost ten years after the start of construction work. Almost everything that could go wrong, did go wrong, and the Danish architect resigned and left the country, writing on her blog that “it was not politically possible to continue our collaboration” with the Rwandan authorities.<sup>45</sup> A 50 km road project in the Northern province was marred by arbitrary evaluations of expropriation compensation, corruption and poor construction work.<sup>46</sup> Ten years after its construction, a badly devised waste management facility in the Eastern province was abandoned.<sup>47</sup> Overall, the 2018-2019 national audit report submitted to parliament by the Auditor General listed a total of 65 contracts valued at 113 million USD as either delayed or abandoned. The autonomy and freedom of the Auditor General in documenting governance shortcomings must of course be noted, and it is in line with Kagame’s aforementioned ambition to keep the country’s leaders on their toes.

A final point on economic development worth noting is the long-stand-

<sup>36</sup> “Rwanda Enters Lucrative Billion-Dollar Cannabis Industry”, *The Chronicles*, 13 October 2020.

<sup>37</sup> Ivorian national Thiam resigned from Credit Suisse in February as a consequence of a scandal caused by him authorising massive spying on some of the bank’s executives.

<sup>38</sup> “Ex-Credit Suisse CEO Tidjane Thiam Gets Influential Role in Rwanda”, *The Chronicles*, 12 November 2020; “Ex-Credit Suisse boss appointed Rwanda Finance Limited board chair”, *The New Times*, 12 November 2020.

<sup>39</sup> “Kenya’s Banking Tycoon Mwangi to build Kigali Financial Towers”, *The New Times*, 19 November 2020.

<sup>40</sup> CHEMOUNI, B., DYE, B.J., *The contradictions of an aspiring developmental state : energy boom and bureaucratic independence in Rwanda*, FutureDams Working Paper 008, February 2020.

<sup>41</sup> ANSOMS, A., “The End of the New Green Revolution in Rwanda?”, *ROAPE Blog*, 11 February 2020.

<sup>42</sup> “Only 18 per cent have paid *Mutuelle de Santé* premiums”, *The New Times*, 5 June 2020.

<sup>43</sup> “*Mutuelle de Santé* defaulters to be fined”, *The New Times*, 30 July 2020.

<sup>44</sup> “Ethnic Undertones, Bribery, Courts are Reversing RPF Land Sharing Scheme”, *The Chronicles*, 12 January 2020; “Family of Powerful Colonial Chief Blocks Land Compensation Program in Southern Rwanda”, *The Chronicles*, 13 October 2020.

<sup>45</sup> “Daylight Robbery: Local Government Ministry Planned for 384 Houses Model Village in Karongi, Only 11 Houses Built”, *The Chronicles*, 23 February 2020.

<sup>46</sup> “Exposed: The RTDA Extortion and Bribery Syndicate in AfDB-funded Road Project”, *The Chronicles*, 17 June 2020.

<sup>47</sup> “Confusion in East Rwanda Over Costly Waste Management Project Idle for 10 Years”, *The Chronicles*, 30 July 2020.

ing issue of the illegal transfer of Congolese mineral resources to Rwanda. The Canadian NGO Impact documented the export from Rwanda to Dubai of almost 600 kg of gold from January to May 2016. The report noted that the documented paucity of domestic gold production shows that the vast majority of this gold is not of Rwandan origin, and found that customs authorities in Rwanda (and Uganda) are either not completing due diligence or are ignoring suspect documentation. Some companies are phantom trading entities that exist only in Rwandan transit documents. In addition to artificially increasing Rwanda's GDP and fiscal revenue, these practices lead to massive losses for the Congolese treasury, money laundering, income for armed groups in the DRC and human rights abuse.<sup>48</sup> The UN Group of Experts on the DRC found that, in addition to gold, other minerals (such as coltan and wolframite) continued to be exported illegally to Rwanda, from where they found their way onto the world market.<sup>49</sup> Under these circumstances, it is ironic that some of Congo's neighbours (including Rwanda) blamed "mafia networks" for the illicit exploitation and trade of natural resources, and vowed to "jointly fight them".<sup>50</sup>

#### 4. JUSTICE

By far the most spectacular case brought before Rwandan courts was that of Paul Rusesabagina, a prominent opposition figure living in exile and a central character of the award-winning Hollywood film *Hotel Rwanda*. He flew from the US to Dubai, where he boarded a private jet that took him to Kigali. On 31 August, he was paraded before the media by the RIB. As he would not have gone to Rwanda of his own volition, questions were immediately raised about the circumstances of his arrest. Although the RIB first said it was the result of an international warrant, this was denied by the UAE, and it soon became clear that he had been tricked into boarding the plane that he apparently thought was bound for Bujumbura. It seems he was invited there for a speaking tour by a Burundian pastor acting as a Rwandan agent. This was implicitly admitted by President Kagame who said: "It's like you're calling a number (...) and you find you have dialled a wrong number – that's how it happened. There was no kidnap. It was actually flawless".<sup>51</sup> On 13 September, Rusesabagina was charged with 13 counts linked to terrorist activities, allegedly

<sup>48</sup> IMPACT, *The Intermediaries. Traders Who Threaten the Democratic Republic of Congo's Efforts for Conflict-Free Gold*, September 2020.

<sup>49</sup> United Nations, Security Council, *Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2019/974, 20 December 2019.

<sup>50</sup> "Congo's Neighbours Blame 'Mafia Networks' for Illegal Exploitation of its Minerals", *The Chronicles*, 7 October 2020.

<sup>51</sup> "Rwanda Hints It Tricked 'Hotel Rwanda' Dissident Into Coming Home", *The New York Times*, 6 September 2020; Amnesty International, "Rwanda: Paul Rusesabagina must be guaranteed a fair trial", 14 September 2020.

committed by his *Mouvement rwandais pour le changement démocratique* (MRCD) and its military wing the *Front de libération nationale* (FLN)<sup>52</sup>, before the Kicukiro Primary Court. He pleaded not guilty and was refused bail.

As Rusesabagina is a well-known opposition figure, a Belgian citizen and a US resident who received several awards including the US Presidential Medal of Freedom from the hands of President George W. Bush, his arrest raised international concern and condemnation. The debate inside and outside Rwanda was polluted by the conflation of three distinct issues: his real role as "saviour of Tutsi" at the Hotel des Mille Collines in 1994<sup>53</sup>, the legality of his arrest, and his involvement in violent acts causing loss of life committed by the MRCD/FLN in 2018. With regard to the latter, in a December 2018 video on YouTube Rusesabagina pledged "unreserved support" for the FLN, which had claimed responsibility for several attacks in the Southwest of the country. Despite this apparent admission of guilt, Amnesty International and Human Rights Watch raised fair trial concerns.<sup>54</sup> Human Rights Watch denounced a statement made on 6 September by President Kagame to the effect that Rusesabagina was guilty before any judicial process<sup>55</sup> and recalled its documentation of systematic patterns of torture, enforced disappearances, illegal and arbitrary detention, and unfair trials.<sup>56</sup>

Besides the case in Rwanda, Rusesabagina's international lawyers launched other procedures. Claiming that he was subjected to enforced disappearance, extraordinarily rendered from Dubai, not promptly brought before a court, held incommunicado, denied his right to the presumption of innocence, and at risk of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment, two international lawyers asked the UN Special Rapporteur on Torture to investigate

<sup>52</sup> Their spokesperson Callixte Nsabimana was arrested in 2019 after being transferred from the Comoros under unclear circumstances reminiscent of Rusesabagina's transfer from Dubai. He is on trial on charges similar to those laid against Rusesabagina.

<sup>53</sup> Immediately after his arrest and years earlier, after Rusesabagina had fallen out with the Rwandan regime, witnesses came forward to claim that his hero status was a fiction. A case in point is Senator Odette Nyiramirimo who made such statements ("Senator Nyiramirimo exposes the fictions behind the Rusesabagina myth", *Virunga Post*, 17 September 2020), while in the past she had spoken very highly of Rusesabagina as a saviour of Tutsi in the hotel (GOUREVITCH, P., *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families*, New York, Farrar Straus and Giroux, 1998).

<sup>54</sup> Amnesty International, "Rwanda...", *op. cit.*; Human Rights Watch, "Rwanda: Rusesabagina Was Forcibly Disappeared. Violations of Prominent Critic's Rights Raise Fair Trial Concerns", 10 September 2020.

<sup>55</sup> Kagame repeated his accusations that were in contravention of the principle of the separation of powers, see e.g. "Rusesabagina will have his day in court: Kagame", *The New Times*, 21 December 2020; "President Kagame on Rusesabagina: Those Who Defend Him Know Nothing About His Past", *KTPress*, 22 December 2020.

<sup>56</sup> An excellent summary of the facts of the case is offered in "How the Hero of 'Hotel Rwanda' Fell Into a Vengeful Strongman's Trap", *The New York Times*, 18 September 2020.

the situation.<sup>57</sup> In October, the Rusesabagina legal team filed a petition to the East African Court of Justice (EACJ), claiming that his arrest and detention violated the Community's treaty. His lawyers also filed a federal lawsuit in the US against GainJet Aviation, the Greek charter company that took him to Kigali, and Constantin Niyomwungere, the Burundian pastor who set him up on behalf of the RIB. Rusesabagina's family sought statutory and punitive damages under the Torture Victim Protection Act, the Alien Tort Statute and international law, in addition to alleging civil conspiracy, fraud, false imprisonment and intentional infliction of severe emotional distress.<sup>58</sup>

Some less publicised court cases will now be briefly discussed. In January, six members of opposition party FDU-Inkingi were convicted and sentenced to between 7 and 12 years in jail by the High Court for armed rebellion. Four suspects were acquitted for lack of evidence. Another terror case involving 32 suspects allegedly linked to the Rwanda National Congress (RNC) is ongoing at the Military High Court. Some of the accused were active servicemen in the RDF at the time of their arrest in 2019. After the Court of Appeal upheld the conviction of Colonel Tom Byagamba and retired Brigadier General Frank Rusagara in December 2019, though reducing their sentence to 15 years<sup>59</sup>, they took their case to the EACJ. They argue that their continued detention is unlawful and challenge their holding in solitary confinement as contrary to the EAC treaty and Rwandan law. In September, the Court of Appeal confirmed the life sentence of Léon Mugesera for publicly inciting ethnic hatred and persecution, as well as his acquittal in first instance for preparing and planning the genocide and conspiracy in genocide. On 27 November, the African Court on Human and Peoples' Rights condemned Rwanda for the "cruel, inhumane and degrading treatment" of Mugesera while in jail and ordered it to pay a compensation of RWF 25 million (around USD 25,000). Stating that Mugesera's petition was on the conditions of his detention, the court however refused to order his release or the dismissal of his life sentence.<sup>60</sup>

At the level of international justice, the most significant development was the arrest, on 16 May in a Paris suburb, of Félicien Kabuga, often referred to as the "funder of the genocide". Indicted by the ICTR in 1997 on seven counts in relation to the genocide, he had escaped arrest ever since. In a communiqué,

<sup>57</sup> Perseus Strategies, Letter to Dr. Nils Melzer, Special Rapporteur on Torture, 7 September 2020.

<sup>58</sup> CONRAD, D., "Jailed 'Hotel Rwanda' Hero Sues Over Arrest in US Court", *Courthouse News Service*, 14 December 2020.

<sup>59</sup> Human Rights Watch considered their conviction a violation of their right to free speech and challenged the use of unreliable evidence in their trial (Human Rights Watch, "Rwanda: Free Speech Convictions Upheld", 13 January 2020).

<sup>60</sup> "Le Rwanda condamné pour traitement cruel et inhumain", *La Presse* (Montréal), 27 November 2020; "African Court Orders Rwanda to Compensate Genocide Convict Leon Mugesera \$25,000", *The Chronicles*, 28 November 2020.

the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT) Chief Prosecutor thanked French law enforcement agencies and services from several countries, as well as Europol and Interpol. This late arrest raised obvious questions about protections Kabuga would have benefitted from during his long period of successful hiding.<sup>61</sup> On 21 October, an IRMCT judge ordered Kabuga's transfer to The Hague, where he appeared before the court on 11 November. He pleaded not guilty. While it is not yet clear whether the case on the merits will take place in The Hague or Arusha, it is set to become a complex and possibly lengthy trial.<sup>62</sup>

One case in third countries deserves mention. On 3 July, the investigating chamber of the Paris Court of Appeal upheld the 21 December 2018 decision of the investigating judges Herbaut and Poux, dismissing, for lack of sufficient evidence, the case regarding the 1994 missile attack against the plane of President Juvénal Habyarimana. Although the civil parties announced a cassation appeal, this decision means the abandonment of proceedings against nine suspects close to President Kagame. This outcome means that this was a crime without known perpetrators. The decision does not conclude that the RPF is innocent of this crime, but rules out the possibility of establishing its culpability before an assize court, despite a great deal of evidence pointing in this direction.<sup>63</sup>

## 5. HUMAN RIGHTS

International reporting on the human rights situation continued to observe major problems. The executive summary of the US State Department's most recent annual world review summarized them as follows: "Significant human rights issues included: unlawful or arbitrary killings by state security forces; forced disappearance by state security forces; torture by state security forces; arbitrary detention by state security forces; political prisoners; arbitrary or unlawful interference with privacy; the worst forms of restrictions on free expression, press, and the internet, including threats of violence against journalists, censorship, website blocking, and criminal libel and slander laws; substantial interference with the rights of peaceful assembly and freedom of

<sup>61</sup> "Rwanda: retour sur la cavale sous protection de Félicien Kabuga", *Jeune Afrique*, 16 May 2020.

<sup>62</sup> GUICHAOUA, A., "Rwanda: What's at stake in the Kabuga trial", *Justiceinfo.net*, 1 October 2020. For instance, it will be hard for the prosecution to show that the importation of machetes by Kabuga had a link to the genocide (GUICHAOUA, A., "Y a-t-il eu importation de machettes en vue de préparer le génocide des Tutsis au Rwanda?", *The Conversation*, 30 August 2020; for more details see TISSOT, R., "Les importations de machettes comme preuve de la planification du génocide contre les Tutsi? La place du Rapport Galand-Chossudovsky dans l'écriture de l'histoire du Rwanda", 21 October 2020, online <https://tissotparis.wixsite.com/rwandapccm>).

<sup>63</sup> See REYNTJENS, F., *The RPF did it. A fresh look at the 1994 plane attack that ignited genocide in Rwanda*, IOB Working Paper 2020.05, October 2020.

association, such as overly restrictive nongovernmental organization (NGO) laws; and restrictions on political participation; criminal violence against women and girls, which the government took insufficient action to prevent or prosecute".<sup>64</sup> Over the years, organisations such as Amnesty International and Human Rights Watch have voiced similar concerns.

Probably the most dramatic instance of abuse was the death in a police cell of popular gospel musician Kizito Mihigo. His woes had started in 2014, when he recorded a song, *Igisobanuro cy'Urupfu* (the meaning of death), asking to remember all victims of the violence in 1994, and thus seen as challenging the official RPF narrative.<sup>65</sup> He was arrested and charged with conspiracy to commit murder, complicity in a terrorist act and conspiracy against the government. In February 2015, he was sentenced to ten years in prison, but received a presidential pardon in September 2018. On 14 February 2020, the RIB announced that he had been arrested, allegedly because he was attempting to illegally cross the border with Burundi, where it was claimed he intended "to join anti-Rwanda terror groups".<sup>66</sup> Three days later, the police announced that he had committed suicide in his Remera station prison cell. The official explanation was met with disbelief, and Human Rights Watch, Amnesty International and the Commonwealth Human Rights Initiative demanded a prompt, thorough and independent investigation into the cause of his death, which a commentator called "the latest in a long list of dissidents to die under mysterious circumstances after tangling with Rwandan President Paul Kagame".<sup>67</sup> Calls for a full investigation were echoed by two of Rwanda's major allies, through the U.S. Assistant Secretary of State for African Affairs and the Africa Director of the British Foreign Office. Nothing of the kind happened. After voices close to the regime tried to sanitise the "suicide" thesis<sup>68</sup>, on 26 February the National Public Prosecution Authority issued a statement which concluded, based on a post-mortem, witness statements and an investigation on the scene, that "Mr Kizito Mihigo's death resulted from suicide by hanging and further finds no basis for criminal charges".<sup>69</sup> No international partner

<sup>64</sup> United States Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices*, March 2020, entry on Rwanda.

<sup>65</sup> This was confirmed by a paper close to the RPF: the song "in which he came close to straying into the genocide deniers' perversely tendentious theory of double genocide" ("Death of A Fallen Singing Angel, The Terrible End of Kizito Mihigo", *KTPress*, 22 February 2020).

<sup>66</sup> "Disgraced singer Kizito Mihigo arrested", *The New Times*, 14 February 2020.

<sup>67</sup> YORK, G., "Rwandan celebrity singer Kizito Mihigo found dead in police cell, latest in mysterious deaths of dissidents", *The Globe and Mail*, 17 February 2020.

<sup>68</sup> For instance "Kizito Mihigo had shown signs of depression, investigators say", *The New Times*, 18 February 2020; "Kizito Mihigo went from bringing joy to being used", *The New Times*, 28 February 2020; "Kizito Mihigo: Manipulated in life and death", *The New Times*, 1 March 2020.

<sup>69</sup> National Public Prosecution Authority, "Statement on Investigative Report on the Death of Mr Kizito Mihigo", 26 February 2020.

of Rwanda appears to have insisted on a credible enquiry, and this was the end of the case.<sup>70</sup>

A recurring issue is the treatment of people who, under a 2017 law, exhibit "deviant behaviour", including street children, street vendors, sex workers, homeless people and beggars. For many years, Gikondo Transit Centre in Kigali has served as an unofficial detention facility where they are arbitrarily detained. According to a new report by Human Rights Watch, in addition to their unjustified detention, the children are underfed, regularly beaten, and held in overcrowded and unhygienic rooms, without judicial oversight or due process.<sup>71</sup> The UN Committee on the Rights of the Child confirmed the substance of the report, and expressed concern about "the practice of rounding up street children and holding them arbitrarily in transit centres" as well as about "the high number of children engaged in worst forms of child labour and hazardous work".<sup>72</sup>

The media are still not free. In the Reporters Without Borders 2020 World Press Freedom Index, Rwanda is ranked 155<sup>th</sup> out of a total of 180. Article 19 and Access Now noted serious challenges to media freedom, including criminal defamation and insult provisions, broad surveillance powers, and online and offline attacks against journalists.<sup>73</sup> In April, several journalists and bloggers who reported on rapes by security forces and the impact of Covid-19 directives on vulnerable populations were arrested. The Rwanda Media Commission (RMC) stated that the detained journalists were not arrested in relation to their work and that online bloggers are not journalists and "are not

<sup>70</sup> On 17 August, dozens of Tutsi genocide survivors living abroad issued a statement inspired by the Kizito Mihigo case and other instances of survivor victimisation. They claimed to "have been a specific target of killings and persecution throughout the years by different security services of the current Rwandan government". On Kizito Mihigo's death more concretely, they stated: "Various eyewitnesses later refuted suicide as a possible cause of death, including a YouTube reporter who, after seeing Mr. Mihigo's dead body, described seeing gashes on his face clearly caused by sharp objects rather than suicide by hanging as reported. The blogger has been incarcerated since without charge".

<sup>71</sup> Human Rights Watch, "As Long as We Live on the Streets, They will Beat Us". *Rwanda's Abusive Detention of Children*, 27 January 2020, 31 pp.

<sup>72</sup> UN Committee on the Rights of the Child, "Experts of the Committee on the Rights of the Child hail progress in Rwanda, but express concern about street and refugee children and worst forms of child labour", 28 January 2020; Also see Human Rights Watch, "Rwanda: UN Body Targets Abuse of Street Children", 14 February 2020; "Bribery, Lashes, Death and TVET Skills: Stories from Rwanda's Delinquent Rehabilitation Centers", *The Chronicles*, 4 August 2020.

<sup>73</sup> Article 19 and Access Now, "Joint submission to the Universal Periodic Review of Rwanda by Article 19 and Access Now", 9 July 2020.

authorised to interview the population”.<sup>74</sup> In December, the RMC launched an application system for registering YouTube channels, which it however suspended on 29 December “to have more consultation to streamline this service”. The critical blogger and genocide survivor Aimable Uzaramba Karasira was dismissed as a lecturer at the University of Rwanda for, among other reasons, the “expression of attitudes and opinions through controversial public statements”. *The Chronicles* remains the only news outlet operating more or less independently inside the country, but this has come at a price. On 9 July, the journal announced the suspension of publication without giving a reason, while at the end of the month its Managing Director, Dr Christopher Kayumba, was sentenced to one year in prison for causing a disturbance at Kigali International Airport. However, the paper reappeared in August, and it resumed its critical writing. While there seems to be more space to criticise aspects of public policies, even in the official *The New Times*, this generally relates to low and intermediate levels of government, and basic RPF tenets are not challenged. Issues considered “delicate” are not addressed. For instance, *The Chronicles* didn’t even mention the death of Kizito Mihigo.<sup>75</sup> Even international media are discouraged from covering stories not to the government’s liking. In February, a Congolese journalist working at BBC Africa in Dakar was fired for “serious misconduct” after an interview with Franco-Cameroonian author Charles Onana, a vocal critic of the RPF who sometimes flirts with genocide denial. His letter of dismissal said the broadcaster had received a complaint about the interview from the Rwandan government accusing the BBC of being “unfair, biased and inaccurate” and reserving the right to “take sanctions” against it.<sup>76</sup>

Like in previous years, the RPF continued to get caught up by its past human rights record. In his Nobel Lecture delivered in Oslo on 10 December 2018, Congolese Peace Prize laureate Dr. Denis Mukwege made reference to the so-called Mapping Report, a major indictment of human rights abuses in the DRC between 1993 and 2003. He said it “is gathering mold in an office drawer in New York. It was drafted following a professional investigation into war crimes and human rights violations perpetrated in Congo. This investigation explicitly names the victims, the places and the dates, but leaves the

<sup>74</sup> Human Rights Watch, “Rwanda: Lockdown Arrests, Abuses Surge”, 24 April 2020. *The Chronicles* published a list of arrested or “disappeared” media people “after they fell on the wrong side of government’s preferred version of social media content” (“It Was a Threat, Now it’s Policy: Rwanda Government Comes Down Hard on Social Media ‘Lies’”, *The Chronicles*, 16 April 2020).

<sup>75</sup> Except by retweeting a statement on this affair by the UK Foreign and Commonwealth Office on its Twitter handle.

<sup>76</sup> Reporters Without Borders, “BBC Africa’s ‘disproportionate and dangerous’ dismissal of a journalist”, 13 February 2020; “RDC-Rwanda: BBC Afrique dans la tourmente suite au licenciement d’un journaliste congolais”, 16 February 2020.

perpetrators nameless. This Mapping Report by the office of the United Nations High Commissioner for Human Rights describes no fewer than 617 war crimes and crimes against humanity and perhaps even crimes of genocide”. While it also points an accusing finger to other parties, the report is particularly severe for the Rwandan army. When, ten years after its publication, Mukwege again tried to put it on the table, this caused considerable nervousness in Kigali. In May, Mukwege said the time had come to “unearth the Mapping Report”, and he reiterated his plea ever more loudly.

After President Tshisekedi picked up the idea to establish a transitional justice mechanism to deal with past crimes in August, the theme gained traction. Sensing the danger, the Rwandan regime set out to discredit both Mukwege and the Mapping Report.<sup>77</sup> General Kabarebe<sup>78</sup>, former Rwandan Defence Minister and current senior advisor in Kagame’s office, denounced Mukwege on state television, and he became the target of attacks on social media and received death threats.<sup>79</sup> Several diplomats, as well as UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet came out in support of Mukwege and asked for his protection. In September, the European Parliament voted a resolution in support of the creation of an international criminal tribunal for the DRC and asked EU member states with a seat in the UN Security Council to take initiatives in that direction. For their part, Congolese civil society organisations issued statements and held demonstrations in support of the recommendations of the Mapping Report, a plea encouraged by the Congolese Minister for Human Rights. Rwandan opposition groups abroad followed suit, as did the UN Human Rights Council. Likewise, UN General Secretary António Guterres encouraged the Congolese government to “adopt a national strategy of transitional justice”.<sup>80</sup> In an important speech on 6 December, Tshisekedi announced as part of his programme “to obtain support,

<sup>77</sup> See for instance “Double genocide conspiracy in the DRC (Part One): When Mukwege meets Fayulu”, *The New Times*, 12 August 2020; “Double genocide conspiracy in the DRC (Part II): made up report, made up victims”, *The New Times*, 14 August 2020; “Debunking Lies: Did Gen. Kabarebe Threaten Nobel Prize Co-Laureate Dr. Mukwege?”, *KTPress*, 21 August 2020; “Dr Mukwege, Icône créé par l’Occident pour servir les intérêts des impérialistes”, *Igihe*, 25 August 2020; “Mukwege and Co fear the truth more than they fear Kabarebe”, *The New Times*, 1 September 2020; “Mukwege is Jussie Smollet”, *The New Times*, 6 September 2020; “Double genocide conspiracy in the DRC: Why has Dr. Denis Mukwege gone silent?”, *The New Times*, 21 November 2020.

<sup>78</sup> Kabarebe was the commander of the Rwandan troops that committed atrocities in the DRC, and he might be one of the main suspects to be charged in case an international tribunal is set up.

<sup>79</sup> Physicians for Human Rights, “Congo-Kinshasa: PHR Statement on Intimidation and Threats against Dr. Denis Mukwege, Human Rights Defender and Nobel Peace Prize Co-Laureate”, New York, 17 August 2020.

<sup>80</sup> “L’ONU encourage Tshisekedi dans sa décision de mettre en place une commission nationale de justice transitionnelle et la création d’un fonds en faveur des victimes de crimes graves”, *Actualité.cd*, 13 October 2020.

from the international community and the United Nations in particular, for the initiative to put in place an international criminal tribunal and mixed specialised courts in the DRC".

This is obviously a dangerous development for the Rwandan regime, and it understands this very well. After the RPF had secured impunity for its crimes in Rwanda after the closure of the ICTR where, despite overwhelming evidence, none of its perpetrators were prosecuted<sup>81</sup>, it could now face justice for international crimes, including possibly genocide, committed in the DRC. The judicial determination of such crimes would be a major blow to the image of morality the RPF has been carefully projecting and protecting during the last quarter century.<sup>82</sup> Nevertheless, Mukwege's international visibility and support may have convinced the regime to cease its media campaign against him.

## 6. REGIONAL RELATIONS

Although conflicts between Rwanda and its neighbours have become less acute over the last year, the International Crisis Group warned about the potential side effects of Congolese President Tshisekedi considering inviting Rwandan, Ugandan and Burundian troops into the DRC to fight groups they respectively oppose, while at the same time they are accused of backing insurgents there. This could escalate support for allied militias while targeting enemies. As in the past, new proxy warfare could further destabilize eastern DRC and even lead to new regional security crises.<sup>83</sup>

Although the risk of all-out war between the two countries has abated, relations between Rwanda and Uganda are still far from cordial, and there remains a great deal of verbal hostility. For instance, at the annual Diplomats' Luncheon in Kigali on 29 January, Kagame devoted two-thirds of his speech to Uganda which he again accused of "associating with these (anti-Rwandan) groups you have been giving support to in order to destabilise our country".<sup>84</sup> Just days before the third quadripartite (DRC, Angola, Uganda and Rwanda) summit resolved on 21 February that Uganda and Rwanda would release na-

<sup>81</sup> CRUVELLIER, T., *Court of Remorse. Inside the International Criminal Tribunal for Rwanda*, Madison WI, The University of Wisconsin Press, 2010; Also see REVER, J., *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*, Toronto, Random House Canada, 2018.

<sup>82</sup> Another major claim of the RPF's narrative was definitively debunked, the one that over a million Tutsi were killed during the genocide. In a forum "Calculating mortality in the Rwandan genocide" published in the *Journal of Genocide Research* (vol. 22, issue 1, 2020, pp. 77-141), the authors – independently from one another – arrived at casualty counts in the range of 500-600,000, obviously still a huge toll but about half the official figure. Also see REYDAMS, L., "More than a million": the politics of accounting for the dead of the Rwandan genocide", *Review of African Political Economy*, published online 27 July 2020.

<sup>83</sup> International Crisis Group, *Averting Proxy Wars in the Eastern DR Congo and Great Lakes*, Nairobi-Brussels, 23 January 2020.

<sup>84</sup> "Stop Giving Support to Groups Destabilizing our Country, Automatically the Borders Will Open", *The Chronicles*, 30 January 2020.

tions of each country, the regime press in Kigali accused Uganda of "brazen misinformation", the telling of "outright lies" and "deliberately misleading": "There's nothing coming from Uganda that suggests this crisis is coming to an end any time soon".<sup>85</sup> Similar claims were made in the days and weeks after the meeting.<sup>86</sup> In June, at the occasion of an ad hoc commission meeting between the two countries, Rwandan Foreign Minister Biruta made clear that the main bones of contention had not disappeared, claiming that "the harassment and persecution of Rwandan nationals in Uganda continue to grow" and denouncing "the activities carried out by Rwandan rebel groups on Ugandan territory".<sup>87</sup> Ugandan online media close to the intelligence establishment were not outdone. When Kenyan intelligence services intercepted two trailers with firearms heading for Kampala, this was claimed to be an operation initiated by Rwanda's defence intelligence "with the aim of waging war against the government of Uganda". The objective was said to "logistically support opposition in Uganda during the next year's election by making Kampala very ungovernable".<sup>88</sup> The same outlet claimed that several millions of dollars had been transported from Rwanda into Uganda "to help opposition politicians in Uganda to overthrow the NRM ruling government".<sup>89</sup>

Relations remained similarly frosty with Burundi. While denying allegations from Congolese opposition leaders and civil society organisations that Rwandan troops were operating in eastern DRC, Kagame instead accused Burundi of having deployed forces there. At the same time, Burundi accused Rwanda of backing Burundian rebels in South Kivu.<sup>90</sup> Just days later, Rwandan and Burundian troops exchanged fire at Lake Rweru on their common border.<sup>91</sup> Despite a meeting of both countries' military intelligence chiefs intended to restore confidence in August<sup>92</sup>, later developments showed little improvement in relations. In September, Burundi refused to participate

<sup>85</sup> "Uganda-Rwanda crisis far from over", *The New Times*, 10 February 2020.

<sup>86</sup> Among many hostile reactions: "Museveni still lying about the root cause of the Uganda-Rwanda crisis", *The New Times*, 24 February 2020; "As if issuing passports to RNC terrorist wasn't bad enough for business, Museveni stages Kabale rally to blame the victim", *The New Times*, 25 February 2020; "Is Museveni serious on normalizing relations with Rwanda?", *The New Times*, 4 March 2020; "Exclusive: New details show how Ugandan authorities nurtured marriage of convenience between RNC and FDLR", *The New Times*, 20 March 2020.

<sup>87</sup> "Anti-Rwanda terrorist groups still operating in Uganda, Biruta says", *The New Times*, 5 June 2020.

<sup>88</sup> "Guns Seized in Kenya Enroute to Uganda Linked to Rwanda", *CommandPost*, 24 November 2020.

<sup>89</sup> "Rwanda Positions Self as Base for Anti Kampala Elements Ahead of 2021 Elections", *CommandPost*, 24 November 2020.

<sup>90</sup> "Kagame: Burundi Troops Operating in DRC's South Kivu Province", *The Chronicles*, 27 April 2020.

<sup>91</sup> "Rwandan, Burundian soldiers exchange gunfire at Lake Rweru", *The New Times*, 10 May 2020.

<sup>92</sup> "Rwanda, Burundi move to restore security ties", *The New Times*, 27 August 2020.

in a quadripartite summit organized by Congolese President Tshisekedi to discuss regional security, saying it preferred bilateral talks.<sup>93</sup> A strange incident occurred at the end of September, when 19 combatants claiming to be part of Red Tabara, a Burundian armed group, were intercepted by the Rwandan army close to the border with Burundi. Burundi in vain asked that they be extradited, while it had in the past accused Rwanda of supporting Red Tabara.

Relations with the DRC were ambiguous and sometimes contradictory. On the one hand, together with his Angolan counterpart Lourenço, Tshisekedi attempted to promote better relations between Rwanda and Uganda and to jointly address regional security threats. On the other, Tshisekedi's rapprochement with Kagame was met with considerable distrust domestically. Political and civil society groups suspected Tshisekedi of allowing Rwandan troops to operate on Congolese soil, thus fuelling the fear of the country's "Balkanisation", a fear explicitly relayed by the Archbishop of Kinshasa Cardinal Ambongo Besungu.<sup>94</sup> Despite Kagame's repeated denials, the UN Group of Experts found that elements of the Rwanda Defence Force were indeed present and conducted operations in North Kivu from late 2019 to early October 2020 in violation of the sanctions regime.<sup>95</sup> Lack of transparency on these activities by both the Congolese and the Rwandan governments further encouraged speculation.<sup>96</sup>

The delicate nature of bilateral relations became clear again when in August the Rwandan ambassador in Kinshasa, Vincent Karega, posted a tweet in which he seemed to deny a massacre the Rwandan army allegedly committed in Kasika in 1998. Although he deleted it, the reactions were furious. Civil society organisations called the tweet denialist and an insult to the Congolese nation and the memory of the victims. They called for Karega's expulsion and again relayed Dr. Mukwege's plea to follow up on the 2010 Mapping Report (see *supra*). Opposition politician Martin Fayulu, the real winner of the 2018 presidential election<sup>97</sup>, followed suit. Several anti-Karega demonstrations subsequently took place in the streets of Kinshasa, but the ambassador stayed on.

For many years, alliances in the region have been constantly shifting, thus

<sup>93</sup> "Burundi Refuses to Participate in Goma Quadripartite Summit", *The Chronicles*, 12 September 2020.

<sup>94</sup> "Catholic Church Suggests There's Project to Cut Off Eastern Congo from DRC", *The Chronicles*, 4 January 2020. A Rwandan reaction to such claims can be found in "There is a hand in DR Congo affairs; not Rwanda and not that invisible", *The New Times*, 28 January 2020.

<sup>95</sup> United Nations, Security Council, *Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2020/1283, 23 December 2020.

<sup>96</sup> "Militaires rwandais en RDC [1/2]: Kigali mène-t-elle une guerre secrète?", *RFI*, 23 April 2020; "Militaires rwandais en RDC [2/2]: Quelles preuves?", *RFI*, 24 April 2020.

<sup>97</sup> BERWOUTS, K., REYNTJENS, F., *The Democratic Republic of Congo: The Great Electoral Robbery (and how and why Kabila got away with it)*, Brussels, Egmont Institute, Africa Policy Brief, No. 25, 19 April 2019.

creating an unpredictable geopolitical landscape. Rivalries often play out in the DRC, where the government continues to struggle to reconstruct a weak state, including by gaining territorial control. This leaves space for neighbouring countries' armies and rebel groups, as well as a large number of Congolese non-state armed groups. Rwanda, Uganda and Burundi accuse each other of supporting insurgents across their borders and proxies on Congolese soil. In such a context, "President Tshisekedi's push for the three neighbours to send troops to root out rebels from the DRC is a high-stake gambit (...) heightening risks that neighbours use armed intervention in the DRC to reinforce their own proxies at the expense of their rivals"<sup>98</sup>, a development that would further weaken rather than strengthen the Congolese state. One victim of the regional wrangling, and particularly the uneasy triangle Uganda-Rwanda-Burundi, is the East African Community. No Heads of State summit has taken place since February 2019, and several have been postponed ever since. In light of this virtual standstill, the lack of initiative of two founding countries without direct stakes in the conflicts, Kenya and Tanzania, is surprising.

## 7. RWANDA AND THE WORLD

As has been the case for many years, Rwanda remains at the centre of much heated debate in France. This is in large part due to a conceptual conflation of two issues only found there: the role played by France before and during the genocide and the evaluation of current day political governance in Rwanda. Simply put, those criticising the RPF defend the "honour of France", while those criticising France's role defend the RPF. In this very polarised landscape where two clear "camps" oppose each other, it seems impossible to criticise or to defend both France and the RPF. In addition, both "camps" refuse to engage in any meaningful debate, meeting as they do in their own bubbles where they preach to the converted. This again became obvious when a conference<sup>99</sup> was organised in the premises of the French Senate on 9 March 2020. The programme included some speakers critical of the RPF and accused of genocide denial in the past, and Rwandan and French groups close to Kigali launched a campaign to have the event cancelled.<sup>100</sup> It took place without incident, but this episode again showed how both camps remained in their

<sup>98</sup> International Crisis Group, *Averting Proxy Wars...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>99</sup> "L'Afrique des Grands Lacs. 60 ans de tragique instabilité".

<sup>100</sup> Among many attempts, see GISAGARA, R., "Génocide des Tutsi au Rwanda: des négationnistes s'invitent au Sénat français", *Jeune Afrique*, 4 March 2020; "Rwandans in France protest against conference welcoming genocide deniers", *The New Times*, 4 March 2020; "Au Sénat, un colloque sur le génocide des Tutsi provoque la colère de la communauté rwandaise", *Le Monde*, 9 March 2020. Other hostile reactions appeared after the event, see e.g. "Légitimer le négationnisme pour disculper l'Etat français", *Billets d'Afrique (Survie)*, 7 April 2020; DUPAQUIER, J.-F., "9 mars 2020 au Sénat, le cluster raciste et négationniste du génocide des Tutsi du Rwanda", *Afrikarabia*, 28 June 2020.

trenches without even the beginnings of a dialogue.

The next fight erupted soon after. On 5 April, the commission established by President Macron in 2019 to study the archives on France's role in Rwanda published its interim report.<sup>101</sup> A few sentences were enough to cause suspicion on the commission's true intentions. Survie, an association fighting "la Françafrique" for many years and sympathetic to the Kigali regime, reacted immediately. The interim report "already discreetly absolves French authorities of certain accusations", the commission commits "an ignominious distortion of the facts", and "the policy deployed by France is diametrically opposed to the soft presentation adhered to by the commission".<sup>102</sup> Another RPF supporter suggested that secret military documents that could embarrass France had disappeared.<sup>103</sup> While the commission's less than transparent functioning doesn't help, reactions like these, formulated before the publication of the full report slated for April 2021, indicate that attempts are being made to influence its work, and that conclusions that don't fully adhere to a "camp's" position will be considered untrue. In other words, the report is likely to be rejected by one side or the other, and probably by both.<sup>104</sup>

A third fight occurred on the occasion of the publication of the French translation of Canadian journalist Judi Rever's book *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*.<sup>105</sup> Although a petition was launched to prevent publication<sup>106</sup>, the book appeared in mid-September. Hostile debates for<sup>107</sup> and against<sup>108</sup> continued afterwards. Strong pressure and the threat of disturbances caused the city of Bayeux to withdraw Rever's invitation to the ceremony of the Bayeux-Calvados Award for war correspondents. Just

<sup>101</sup> Commission de recherche sur les archives françaises relatives au Rwanda et au génocide des Tutsi (1990-1994), "Note intermédiaire remise au Président de la République", 5 April 2020.

<sup>102</sup> Survie, "Note d'étape de la commission Duclert sur la France au Rwanda. La grande lessive a commencé", 7 April 2020.

<sup>103</sup> DUPAQUIER, J.-F., "Paris-Kigali: des documents secrets manquent à l'appel", *Afrikarabia*, 8 April 2020.

<sup>104</sup> An interesting analysis of the stakes surrounding this saga can be found in DUPUIS, S., "En attendant le rapport de la Commission Duclert, le procès fait à la France", Fondation Jean Jaurès, 14 December 2020. A sequel occurred in November, when a member of the commission, Julie d'Andurain, was led to resign after a campaign against her because of what she wrote about the genocide and the French Opération Turquoise in 2018. It is true that her presentation in terms of "massacres between Hutu and Tutsi" was unfortunate and historically wrong.

<sup>105</sup> REVER, J., *Rwanda. L'éloge du sang*, Paris, Max Milo, 2020. This book is reviewed in the book review section later in this volume.

<sup>106</sup> "Génocide contre les Tutsis: Max Milo ne doit pas publier un ouvrage négationniste", *Libération*, 15 August 2020; "Genocide survivors petition French publishing house over toxic book", *The New Times*, 21 August 2020.

<sup>107</sup> For instance "L'Eloge du sang": le livre de Judi Rever qui montre toute l'horreur du génocide au Rwanda", *Marianne*, 18 September 2020.

<sup>108</sup> For instance "Négationnisme – Le génocide à l'envers de Judi Rever", *Billets d'Afrique* (Survie), 8 November 2020.

as on previous occasions, the logic of the "camps" prevailed, and the angry exchanges on the book addressed little or nothing of substance, again showing the deep impasse the "debate" on Rwanda in France finds itself in.

In Belgium, the polarisation around Rwanda reached parliament, where it was decided in June to set up a commission to study the country's colonial past. When the composition of a panel of experts meant to assist the MPs in their work was made public in August, Rwanda invited itself on the scene. One of the invited experts was Rwandan lawyer Laure Uwase, a member of the association Jambo, known for its critical position toward the Kigali regime. As usual under these circumstances, she was labelled a genocide denier, and pressure to exclude her started.<sup>109</sup> It should however be added that Uwase has no particular expertise justifying her inclusion in the panel, and that party political manoeuvring by Flemish Christian Democrats may have played a role in her selection.<sup>110</sup> The chairman of the Rwandan Senate sent a letter of protest to the speaker of the Belgian House of Representatives, and complained that the answer he received demonstrated a "colonial mindset".<sup>111</sup> Nothing was heard from Burundi and the DRC, two other countries included in the commission's brief.

Finally, a position taken by two of Rwanda's international allies, the US and the UK, caused considerable concern in Kigali, as it seemed to call into question the RPF's genocide narrative. In April, when the UN General Assembly was to routinely adopt a draft resolution entitled "International Day of Reflection on the 1994 Genocide against the Tutsi in Rwanda", both countries issued an Explanation of Position (EoP) in similar wording. The US was "concerned that changes made to the text (...) narrow the focus of the resolution to the Genocide *against the Tutsi* in Rwanda, and fail to fully capture the magnitude of the violence that was committed against other groups. Many Hutu and others were also killed during the genocide". The UK's EoP stated that "we disagree with the framing of the genocide purely as the '1994 genocide against the Tutsi' (...) We believe that Hutus and others who were killed should also be recognised". These EoPs came close to the words spoken by opponent Victoire Ingabire upon her return to Rwanda in 2010 that were considered denialist and led to her conviction to a long prison sentence. The regime reacted with outrage. In a letter to the UN Secretary-General dated 28 April 2020, Rwanda's Permanent Representative wrote that the EoPs "dis-

<sup>109</sup> "Anger as Genocide Denier is Included in Belgian Commission to Examine Colonial Past", *KTPress*, 7 August 2020; "Outrage as genocide denier is chosen expert on Belgian colonial role in Rwanda", *The New Times*, 8 August 2020; "Parliament raises concern over genocide denier named on Belgian probe commission", *The New Times*, 10 August 2020.

<sup>110</sup> It is unclear why the commission made that choice, knowing (or needing to know) that this would be seen as a provocation in Kigali.

<sup>111</sup> "Rwanda Senate President Complains of 'Colonial Disrespect' from Speaker of Belgian Parliament", *The Chronicles*, 31 October 2020.

torted these very historical facts and ignored the Security Council resolutions and the International Criminal Tribunal for Rwanda jurisprudence to which they are both [US and UK] bound. (...) Rather than advancing reconciliation, the explanations of position (...) bring ambiguity that feeds the resurgent genocide denial movement". Rwandan media echoed these concerns.<sup>112</sup> An apparently unrelated incident showed how important policing its narrative is for the regime. After, for calendar reasons, Belgium held an event in Camp Kigali in memory of ten Belgian peacekeepers killed there in 1994 on 6 April instead of the "official" start of the genocide the next day, two Belgian diplomats were expelled. This choice of the "wrong" date was seen as an act denying the genocide against the Tutsi, more so since 6 April "is the same date Rwandan exiles, genocide sympathisers and some implicated in the genocide commemorate".<sup>113</sup>

## 8. CONCLUSION

All in all, 2020 was a routine year. Political trials, reshuffles in the state apparatus and public warnings about subversion suggest some internal threats and possible fragmentation, but the RPF's dominance was hardly challenged inside the country. The RPF continued to tightly police its narrative, although it tended to lose traction internationally, which is a development the regime is clearly concerned about. Domestically, the problem with this narrative is that it is not shared by many Rwandans, who rather see it as a weapon of oppression. For instance, the gap between the official victim status and the suffering of Hutu was dramatically exposed by the death in police custody of Kizito Mihigo, himself a Tutsi genocide survivor.

Overall, governance shows a mixed picture, displaying qualities like resilience, vision and ambition, but also darker traits like authoritarianism, paternalism and aggressive assertiveness. Other characteristics, such as patriotism, nationalism and anti-ethnism, lead to diverging appreciations depending on their use. These contradictions are more generally expressed in the confrontation between flawed political governance and efficient technocratic governance, a spread discussed in this and previous chronicles. Nic Cheeseman has identified a major question facing authoritarian development in Africa, namely whether the economic gains achieved under repressive rule

<sup>112</sup> "US, UK Want Review of '1994 Genocide Against the Tutsi' Appellation", *The Chronicles*, 26 May 2020; "Understanding UK-US 'Explanations of Positions (EOPs)' on the 1994 Genocide", *The Chronicles*, 27 May 2020; "The designation 'Genocide perpetrated against the Tutsi' has become 'Jus Cogens' of international law", *The New Times*, 3 June 2020; "The Genocide against the Tutsi is that and nothing but", *The New Times*, 5 June 2020.

<sup>113</sup> "Editorial: What was behind the recalled diplomats' gesture?", *The New Times*, 3 June 2020. Also see "Rwanda: deux diplomates belges jugés indésirables par Kigali ont regagné Bruxelles", *Le Soir*, 1 June 2020; "Belgium Recalled Diplomats – Rwanda Says", *KTPress*, 2 June 2020; "Rwanda clarifies recall of two Belgian diplomats", *The New Times*, 2 June 2020

are sustainable. Based on recent events in Ethiopia, he argues that the case for authoritarian development falls apart, and that authoritarian politics can even have devastating development consequences.<sup>114</sup>

Looking at Rwanda through a predominantly ethnic lens must of course be avoided, but in light of the country's history it is impossible not to see the dangers of strong Tutsi dominance in the institutions. Although the regime practices a policy of de-emphasising ethnicity, the reality is that Rwandans do take ethnic belonging into account. Ethnocratic rule by a minority causes resentment that, together with other factors, fuels structural violence. Already in 2008, the US embassy in Kigali saw this problem well: "While the Rwandan government (GOR) presents itself as a champion of national unity and equal opportunity, de-emphasizing ethnic identity and ostensibly opening positions throughout society to those of skill and merit, political authority in the country does not yet reflect this ideal. Ethnic identity is still keenly felt and lived, and ordinary Rwandans are well aware of who holds the levers of power. The long-term stability of Rwanda depends upon a government and ruling party that eventually shares real authority with the majority population".<sup>115</sup> Twelve years later, if anything the situation has further deteriorated, as the statistics given earlier in this chronicle show. The reality is that the ethnic amnesia imposed by the RPF mainly serves to hide ethnocratic rule, reminiscent of Burundi during the Bagaza years.

While Rwanda is not exceptional in this respect, the strong gap between the small urban elite and the rest of the country adds to this structural violence. The existence of "two Rwandas" is apparent every day in the RPF's daily *The New Times*, which addresses issues similar to those found in European newspapers. It is replete with first world themes and concerns, miles apart from the world in which 80 per cent of Rwandans live.<sup>116</sup> This divide was reflected clearly in a decree on "Enhanced Covid19 Prevention Measures", which was a copy and paste of directives issued in high income countries with developed economies that are however not necessarily appropriate throughout the entire country and imposed a great deal of hardship and even violence on ordinary people.

International tolerance for the regime has been waning during the last few years. The RPF is understandably concerned by the critical stance expressed by countries like the US and the UK on Rwanda's human rights record and the RPF's narrative, as well as growing international support for the reanimation of the DRC Mapping Report. However, this need not result in concrete

<sup>114</sup> CHEESEMAN, N., "The Conflict in Ethiopia Calls Into Question Authoritarian Aid", Carnegie Europe, 22 December 2020.

<sup>115</sup> US Embassy, "Ethnicity in Rwanda – Who governs the country?", Kigali, 5 August 2008 ([https://wikileaks.org/plusd/cables/08KIGALI525\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08KIGALI525_a.html)).

<sup>116</sup> It must be said that *The Chronicles* do regularly enquire into issues affecting ordinary people, often sending reporters to faraway hills.

measures, for instance under the form of sanctions, as shown by the lacklustre reactions to Kizito Mihigo's suspect death in police custody. The reason is banal, namely that "there is no alternative". The risks now seen in destabilising Kagame are the consequence of decades of tolerance for his rule, with all the dangers this entails. The idea may well be that it is too late to act now and that, despite some apprehension, one must hope for the best. That said, what may threaten the regime is not so much the international community or rebel groups operating in the DRC, Burundi or Uganda, but internal fragmentation.

Antwerp, January 2021

# **UGANDA**

*Ivan Ashaba and Karolina Werner*

## **1. INTRODUCTION**

This chronicle revisits the major events in Uganda in 2020, reaching into the early weeks of January 2021 to include coverage of the tense presidential election. COVID-19 and its handling as well as the presidential and parliamentary elections are discussed in detail. Politics interplayed with the handling of the pandemic as exemplified by the banning of political activities in some districts and cities seen as opposition strongholds. The emergence of the National Unity Platform (NUP) as the opposition party with the largest number of seats in parliament, taking the place of the Forum for Democratic Change (FDC), is perhaps the main highlight on the Ugandan political scene. Four-time presidential candidate and veteran opposition leader Kizza Besigye did not run in 2021, insisting on mobilising for the so-called Plan B. According to official results, incumbent Yoweri Museveni won his sixth term, in an election marred by allegations of irregularities. The singer-turned-opposition leader Robert Kyagulanyi Ssentamu, also known as Bobi Wine, defeated the incumbent Yoweri Museveni in the central region and some parts of Busoga in the east. Finally, two retired army generals once seen as potentially strong rivals to Museveni, Mugisha Muntu and Henry Tumukunde, each failed to reach one percent of the vote.

## **2. COVID-19 AND ITS HANDLING**

President Museveni delivered his first national address on the COVID-19 pandemic in March 2020, before Uganda reported its first case.<sup>1</sup> Throughout the year he became a regular television figure with his updates on how the pandemic was evolving and the new measures adopted to contain the spread. During the president's first address, he closed all educational institutions, suspended communal prayers, banned political and cultural gatherings, discouraged extravagant Ugandan-style weddings while encouraging so-called "scientific" ceremonies, and suspended discos, cinemas, concerts, bars and music shows. "The next frontline of fighting the virus is to stop the merry-making — the discos, the dances, bars, sports, music shows, cinemas and concerts. These are very dangerous gathering points with the virus around.

---

<sup>1</sup> Address on the Coronavirus (COVID 19) guidelines on avoiding the pandemic, 18 March 2020. <https://yowerikmuseveni.com/address-corona-virus-covid-19-guidelines-avoiding-pandemic>.

[...] All these are suspended for a month”<sup>2</sup>, Museveni told the nation. The president also closed the international airport and other entry points except for cargo trucks. In the measures that followed, the president stopped all public transport. Private vehicles were at first allowed to continue with only three people per vehicle but later were banned as the president argued that owners had turned into taxi operators and were charging exorbitant amounts. The president went on to close shopping malls, arcades, and hardware shops that attract multiple people looking for non-food items. Only food stores, agricultural product stores, pharmacies, and veterinary shops were authorised to remain open.<sup>3</sup> The presidential addresses were always concluded by a reading of the list of donations from companies, civil society organizations (CSOs) and individuals offering to assist the government’s response to the pandemic. Uganda was home to one of the most stringent lockdowns on the continent.<sup>4</sup>

In a country with no safety nets, the measures by government to control the pandemic had a big impact on businesses that were categorized as “non-essential” and had to be closed. Those in the informal economy were also hit hard by the pandemic, with little government relief in the form of cash payments or support towards vulnerable groups.<sup>5</sup> According to a 2018 International Labor Organization (ILO) report, informal employment (including and excluding agriculture) contributes a significant part of all employment in Uganda.<sup>6</sup> The severe lockdown was harshest on the most vulnerable. An attempt at food distribution was rolled out in the districts of Kampala, Wakiso and Mukono. The government set up an inter-agency taskforce to handle relief food distribution in the wider Kampala metropolitan area. This task force comprised district officials, resident district commissioners, the army and local council authorities. The president barred politicians from distributing food, threatening those who did with charges of attempted murder. In the end, relief efforts became highly politicized as the NRM party monopolized control of the COVID-19 response.<sup>7</sup> A Ministry of Finance report concluded

<sup>2</sup> STATE HOUSE OF UGANDA, “Guidelines on avoiding the corona virus pandemic”, 18 March 2020.

<sup>3</sup> “Museveni imposes 14-day COVID-19 lockdown”, *The Observer*, 30 March 2020.

<sup>4</sup> LIRRI, E., “How Uganda’s Tough Approach to Covid-19 Is Hurting Its Citizens,” *The Telegraph*, 26 August 2020.

<sup>5</sup> YOUNG, G., “Lockdowns’ effects are political. Restrictions on the poor always are”, *African Arguments*, 20 April 2020.

<sup>6</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Women and men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Third edition, Geneva, International Labour Organization, 2018. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf).

<sup>7</sup> MACDONALD, A., AWOR, A., “Food distribution and corona-politics in Uganda: the view from Kampala”, *LSE Blogs*, 15 June 2020. <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2020/06/15/food-distribution-coronapolitics-uganda-lockdown-elections-kampala/>.

that many vulnerable households did not benefit from the food distribution and there was no equitable distribution in terms of gender. That report noted that poor information management by local councils hindered distribution and cited poor accountability for the items distributed.<sup>8</sup> Opposition figures such as Kampala’s mayor accused the government of sidelining them in food distribution efforts. Francis Zaake, an opposition lawmaker and NUP youth leader, was brutalized by the police for distributing food to constituents.<sup>9</sup> A comparative study of Uganda and Zimbabwe shows that in opposition areas repression by the government intensified, with public measures not really designed in the interest of public health.<sup>10</sup>

Finally, an important issue in the government’s handling of the pandemic was accountability for loans and donations received from international groups such as the World Bank, foreign governments, individuals, CSOs and corporate organizations. A report by the Budget Monitoring and Accountability Unit of the Ministry of Finance, Planning and Economic Development shows that by July 2020 the Ugandan authorities had received coronavirus-related budget support from the World Bank, the Islamic Development Bank, the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, and the global vaccine alliance known as GAVI.<sup>11</sup> Notably, in June 2020 the World Bank provided \$300 million to meet fiscal gaps, combat the coronavirus, protect vulnerable groups, and support economic recovery.<sup>12</sup> Interestingly, shortly before receiving the money, the government dedicated a similar amount to classified expenditure.<sup>13</sup> The International Monetary Fund (IMF) approved a loan worth \$491.5 million to help Uganda’s economy deal with the impact of the coronavirus.<sup>14</sup> Despite the tremendous sums of money received from abroad, the government appeared to struggle to implement even the most basic programs. A proposal to distribute free face masks to the poorest Ugandans failed to meet expectations<sup>15</sup>, renewing corruption concerns

<sup>8</sup> “COVID-19 Interventions Report. Financial Year 2019/20”, Budget Monitoring and Accountability Unit, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, October 2020.

<sup>9</sup> HUMAN RIGHTS WATCH., “Uganda: Opposition Leader Reported Tortured by Police. Pandemic Restrictions No Excuse for Abuse”, 28 April 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/04/28/uganda-opposition-leader-reported-tortured-police>.

<sup>10</sup> GRASSE, D., PAVLIK, M., MATFESSION, H., CURTICE, T., “Autocratic governments are using coronavirus as a pretext to clamp down on opponents”, *Washington Post*, 31 July 2020.

<sup>11</sup> Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *op. cit.*

<sup>12</sup> THE WORLD BANK, “Uganda: World Bank Provides \$300 Million to Close COVID-19 Financing Gap and Support Economy Recover”, 29 June 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/29/uganda-world-bank-provides-300-million-to-close-covid-19-financing-gap-and-support-economy-recover>.

<sup>13</sup> TITECA, K., REUSS, A., “Museveni and the West. Relationship Status: It’s Complicated,” *African Arguments*, 7 January 2021.

<sup>14</sup> “IMF approves \$491.5 mln loan for Uganda to limit coronavirus impact”, *Reuters*, 6 May 2020.

<sup>15</sup> MUGERWA, Y., “Uganda: Why We Don’t Have Government Masks”, *Daily Monitor*, 3 June 2020.

in a country where officials routinely steal from government coffers without facing consequences. Many Ugandans still cite the mask fiasco as an example of why the government cannot be relied on to deliver on some of the more ambitious pandemic-related relief projects, including a proposal to distribute thousands of free portable radios to aid learning in villages across the country. Uganda parliament declined the approval of a supplementary expenditure request to purchase 9 million radios that were meant to facilitate long distance learning of children under lockdown.<sup>16</sup> A budget committee of parliament established that the purchase of radios by government was not a wise decision. Specifically, it cited operational challenges in the implementation of radio assisted learning.<sup>17</sup>

### 3. THE ELECTION

Uganda has never had a peaceful transition of power and there have been many irregularities found in past elections, but the 2020-21 election season was especially violent. The election, or what Nic Cheeseman has called “a staged event to try to legitimate Museveni’s presidency and the ruling party”<sup>18</sup>, drew criticism from across the world, including some strongly worded statements from Western policymakers and organizations.<sup>19</sup> It was marred by increasing violence, arrests, kidnappings, and severe limitations on freedom of expression. As in other authoritarian countries, coronavirus restrictions were used to justify various excesses, including the use of lethal force, by the government.<sup>20</sup> The government securitized the election and created exceptionalities in order to justify violence against the opposition, as it engaged in a seemingly liberal process.<sup>21</sup> Following President Museveni’s “scientific wedding” decree, the Electoral Commission called for all candidates to campaign “scientifically”—primarily online and through other media channels, later allowing limited gatherings to a maximum of 200 people.<sup>22</sup> In December the Commission suspended campaign meetings in several districts as well as the capital, in

<sup>16</sup> PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF UGANDA, Education ministry’s request for radio money rejected, 3 March 2021. <https://www.parliament.go.ug/news/4872/education-ministrys-request-radio-money-rejected>.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> WHEELDON, T., “Uganda Prepares to Vote in General Election Marred by Repression”, *France24*, 12 January 2021.

<sup>19</sup> MUTYABA, M., “Uganda: How Donors Can Go beyond ‘Strongly-Worded Statements’”, *African Arguments*, 13 January 2021.

<sup>20</sup> ROTH, K., “How Authoritarians Are Exploiting the Covid-19 Crisis to Grab Power”, *The New York Review of Books*, 31 March 2020.

<sup>21</sup> BIGO, D., “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality Issue,” *Alternatives* 27, 2002, pp. 63–92; TRIPP, A. M., *Museveni’s Uganda: Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2010.

<sup>22</sup> MUMBERE, D., “Inside Uganda’s Proposed ‘Scientific Election’”, *Africanews*, 24 June 2020.

all cases citing coronavirus risks.<sup>23</sup> Opposition leaders and critics argued that these rules were applied selectively, as the opposition saw their access to radio and TV stations limited while the incumbent’s ability to campaign under the guise of performing his duties was unaffected.<sup>24</sup>

The election was not only a race for the presidential office but also for a parliamentary majority. The opposition hoped to garner as many parliamentary seats as possible to ensure that the NRM is unable to pass laws through parliament with impunity, as they have in the recent past with the removal of age limits on the presidency. Winning parliamentary seats is a difficult task for the opposition because the NRM is well positioned with representatives running for positions across Uganda. The opposition, with smaller networks and limited funds, often struggle to nominate candidates. There is also a prohibitive nomination fee for each candidate (Shs3 million or over US\$800), which the NRM covers for their nominees.<sup>25</sup> Despite these difficulties, this election featured many fewer unopposed NRM candidates than the last, and NUP claimed an impressive number of seats - at least 61 - despite being less than a year old.<sup>26</sup>

While independent observers such as the European Union (EU) would typically be expected to observe and report on how free and fair the elections are, the EU did not send an observer mission to Uganda in 2021 due to the government’s failure to implement any of the past recommendations made by EU observer missions (some since 2005). There have been some reports suggesting other factors also contributed to this decision, including the lack of a formal invitation from the Ugandan government and logistical complications associated with COVID-19.<sup>27</sup> The government officially refuted the accusation that it had not invited the EU to observe and later declined the EU offer to send a small team of electoral experts to Uganda.<sup>28</sup> Regionally, the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) and the East African Community (EAC) deployed observer missions to Uganda.

<sup>23</sup> “Uganda: ‘Deteriorating’ Human Rights Situation in Run-up to Elections next Week”, *UN News*, 8 January 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081662>; THE ELECTORAL COMMISSION OF UGANDA, “Press Statement: Suspension of General Election Campaign Meetings in Specified Areas of the Country”, Kampala, 26 December 2020.

<sup>24</sup> AFP, “Uganda Wraps up Violent and Chaotic Election Campaign”, *Daily Monitor*, 8 January 2021.

<sup>25</sup> ATHUMANI, H., “Ugandan Parliamentary Candidates Say Nomination Fee Too High”, *VOA*, 12 October 2020.

<sup>26</sup> KAMOGA, J., “Will Bobi Wine Party Hurt NRM after Winning Court Case?”, *The East African*, 29 October 2020.

<sup>27</sup> “2021 Election: European Union Will Not Deploy Observers”, *Daily Monitor*, 19 June 2020.

<sup>28</sup> BORRELL, J., “Uganda: Statement by High Representative Josep Borrell on the Upcoming General Elections”, *European Union External Action Service*, Brussels, 12 January 2021; MUFUMBA, I., “Inside Uganda, EU Standoff over Election Observers”, *Daily Monitor*, 29 November 2020.

While the US sought accreditation for an observer mission, two days before the election the US ambassador released a statement noting that the Electoral Commission had not granted them the majority of the requested accreditations and they were thus unable to proceed.<sup>29</sup> In December the government moved to freeze the accounts of non-governmental organizations involved in election observation and polling, such as the NGO Forum and the Women's Network, under allegations of espionage and funding terrorism.<sup>30</sup> A number of civil society organizations, including National Elections Watch Uganda, also did not receive or hear back from the Commission regarding their accreditation.<sup>31</sup> Furthermore, on election day police raided an NGO election observer centre in Kampala and arrested the accredited observers present. These actions raised concerns and outrage from various human rights organizations.<sup>32</sup> As such, the election had a limited number of observer missions, at a time when concerns over the validity of the process were already high.

As expected, all access to social media was blocked on January 12. Ostensibly, President Museveni explained that this was in response to how some government-run profiles on Facebook were shut down by the social media company, and the shutdown was thus “unfortunate” but “unavoidable.” Facebook in turn noted that the profiles were disabled for manipulating public opinion around the election.<sup>33</sup> An unprecedented and complete blackout on the eve of election day followed. Before the blackout, videos of rows of military vehicles and security forces marching down streets were circulated on social media, in an ominous indication of things to come.

A week before the elections the Electoral Commission announced that voters would not be allowed to witness the counting of votes due to coronavirus precautions.<sup>34</sup> In direct opposition to this, three presidential candidates, Patrick Amuriat, Robert Kyagulanyi, and Mugisha Muntu, along with long-time opposition leader Kizza Besigye, came together in a press conference two

<sup>29</sup> OTTO, A., “US Embassy, British High Commission Seek Accreditation to Observe Elections”, *URN*, 8 December 2020.

<sup>30</sup> DRAKU, F., “Government Accuses 2 NGOs of funding terrorism”, *Daily Monitor*, 13 December 2020.

<sup>31</sup> US Embassy in Uganda, “Statement by U.S. Ambassador Natalie E. Brown on Cancellation of U.S. Diplomatic Observer Mission of Uganda’s Elections”, 13 January 2021, <https://ug.usembassy.gov/statement-by-u-s-ambassador-natalie-e-brown-on-cancellation-of-u-s-diplomatic-observer-mission-of-ugandas-elections/>; “NGO Bureau suspends operations of National Election Watch Uganda”, *The Independent*, 20 October 2020.

<sup>32</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, “Uganda: Elections Marred by Violence”, 21 January 2021; “Over 20 poll observers arrested on election day”, *Daily Monitor*, 16 January 2021.

<sup>33</sup> MWAKIDEU, C., “Uganda Election Feels like a War: Human Rights Lawyer”, *DW*, 13 January 2021; DAHIR, A. L., “Uganda Blocks Facebook Ahead of Contentious Election”, *The New York Times*, 13 January 2021.

<sup>34</sup> “Voters Will Not Be Allowed to Witness Vote Counting – Electoral Commission”, *Kampala Dispatch*, 6 January 2021.

days before the election to call on people to turn out to vote, to observe, and to protect their vote. This was a rallying call for much of the campaign season, with the opposition calling for voters to register and vote in large numbers<sup>35</sup> and to remain and observe the counting of votes as is their constitutional right according to the Presidential Elections Act, 2005.<sup>36</sup>

### 3.1. The Incumbent

The 76-year-old President Yoweri Kaguta Museveni, who faced ten opposition candidates, was once known for proclaiming that the problem in Africa is one of leaders who overstay their welcome.<sup>37</sup> In 2021 he stood for his sixth term in office as NRM party presidential nominee. He entered the race after changing the constitution twice, once to scrap term limits in 2005 and once to lift age limits in 2017, despite opposition in parliament and the general population.<sup>38</sup>

Following some of the most stringent COVID-19 restrictions on the continent and calls for “scientific” events where only the main stakeholders are present, Museveni implemented a “scientific” campaign. Instead of holding rallies, he held “scientific” meetings with NRM leaders in each district, directing them to spread the NRM gospel to the voters.<sup>39</sup> By likening the NRM leaders to priests spreading the gospel, he positioned the NRM as a religion, all the while speaking out against sectarianism and tribalism, which he has long criticized as being responsible for conflict and divisions in the country. He has also increasingly used references to homosexuality negatively, claiming that it is a deviancy, inciting hate and violence against the already vulnerable LGBTQ+ community.<sup>40</sup> The use of anti-gay sentiment to gain political capital before elections is not new for Museveni, who signed into

<sup>35</sup> Just under 18 million people registered to vote, up from just over 15 million in the 2016 election according to statistics by the Ugandan Electoral Commission (see [ec.or.ug](http://ec.or.ug) for more details).

<sup>36</sup> According to the Act voters and observers can “stand or sit at least twenty metres away from the table” (section 31.4) observing the election and vote counting.

<sup>37</sup> MUSEVENI, Y. K., *What Is Africa’s Problem?*, ed. Elizabeth Kanyogonya, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>38</sup> ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda”, in *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2019*, Antwerp, University Press Antwerp, 2020, pp. 83–104; Afrobarometer, “Most Ugandans Favour Proposed Reforms to Improve Election and Parliament, New Afrobarometer Survey Shows”, Kampala, 28 April 2017; “The Economist Explains - Why Uganda’s Politics Are Failing Its People”, *The Economist*, 3 October 2017; TAYLOR, L., “In Uganda, Bobi Wine Sparked a Movement. Its Supporters Want a Revolution”, *World Politics Review*, 25 August 2020.

<sup>39</sup> “Maintain Spirit of Service to the People - President Museveni”, *Uganda Media Centre*, 14 November 2020.

<sup>40</sup> “Museveni: I will accept election results”, *CNN*, 12 January 2021, <https://www.cnn.com/videos/tv/2021/01/12/amanpour-uganda-president-yoweri-museveni-election-bobi-wine.cnn>.

law the Anti-Homosexuality Bill in 2014, ahead of elections in early 2016.<sup>41</sup>

While accusing the opposition, especially Kyagulanyi, of being misguided and supported by unidentified foreign actors and homosexuals, Museveni touted his unique experience and wisdom as leader of Uganda.<sup>42</sup> Considering that he has been president for 35 years, it is difficult to deny that there indeed is no one in the country with the experience he has accumulated as head of state. He argued that he was seeking another term not for the job, but because his mission remained incomplete.<sup>43</sup> According to Museveni, following years of peace and development thanks to his wise decisions, the government is now in a position to do anything it wants using the money it has accumulated from an expanding tax base.<sup>44</sup>

The president also reasoned that it was the duty of Ugandans to vote for the NRM because the party delivered development and peace to the country.<sup>45</sup> Many of these arguments were made not during campaign speeches but rather while attending to his duties as head of state, in this case at a public appearance for the reconstruction and upgrading of roads in Mityana Municipality.<sup>46</sup> In fact, Museveni made an increasing number of public appearances at the opening of roads and bridges, touring a sugar factory in Amuru and other developments in the last weeks of 2020, emphasizing completed or upcoming government-sponsored projects. Days before the election he also ordered the release of all impounded boda bodas (motorcycle taxis) in Kampala because he was ostensibly concerned about how the owners were surviving. After many years of delay he approved an increased government pay out of war debt claims in compensation for livestock in the Acholi, Lango and Teso sub-regions (areas which include historically low support for the NRM) and released over 100 Rwenzururu soldiers from prison (also an area where he has historically struggled to secure the majority of votes), among other activities conveniently timed to shore up support ahead of voting.<sup>47</sup>

In response to requests from local leaders challenging him on failing to deliver on previous campaign promises, Museveni suggested that Members of

<sup>41</sup> TAMALE, S., "Homosexuality is not un-African", *AlJazeera*, 26 April 2014.

<sup>42</sup> HILSUM, L., "Agent of foreign interests": Museveni lashes out at Uganda election rival", *The Guardian*, 11 January 2021.

<sup>43</sup> KAZIBWE, K., "I Am a Man on a Mission to Liberate This Country- Museveni", *Nile Post*, 24 November 2020.

<sup>44</sup> "Museveni Preaches the Story of NRM Ideology to Bugisu", National Resistance Movement, 24 November 2020, <https://www.nrm.ug/news/museveni-preaches-story-nrm-ideology-bugisu>.

<sup>45</sup> KAZIBWE, K., "Supporting NRM Is a Duty Ugandans Must Fulfill - Museveni", *Nile Post*, 7 January 2021.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> BAGALA, A., "Museveni Orders Police to Release Boda Bodas", *Daily Monitor*, 11 January 2021; "About 132 Rwenzoruru Kingdom Royal Guards Released", *Kasese Guide Radio*, 9 January 2021; MATOVU, M., "Lango: Museveni Pledges Shs150b to Compensate People Who Lost Animals during NRA War", *Nile Post*, 12 November 2020.

Parliament were to blame for the failures. He noted that it was up to everyone in various communities to vote for the "right" people who could budget and help distribute government revenues to their communities, not representatives who would fight the president in parliament.<sup>48</sup> He also suggested in campaign speeches that voting for him in large numbers would increase the likelihood of getting good jobs for people from a given region.<sup>49</sup>

President Museveni started the electoral race from a significant position of power. The NRM continues to be popular in the countryside where the majority of Ugandans live. Vokes and Wilkins argue that the NRM itself is "owned" by Museveni and cannot be separated from his personality. The party is first and foremost an ideational concept that provides people with the *promise* of local and participatory politics, development, and peace, rather than actually delivering on these values.<sup>50</sup> The long standing of the party also means that they are able to organize more effectively in rural areas where the opposition struggles to identify representatives.<sup>51</sup> Furthermore, as the incumbent, he has a built-in advantage.<sup>52</sup> He is able to move around freely, without concern for his security. He also has the media and government funds at his disposal. His ability to campaign is not hindered by strict limitations set by the Electoral Commission as he is able to refer to his achievements and promises even while attending or hosting events seemingly unrelated to the election. Finally, many stand to gain from supporting Museveni as his patronage networks have been nurtured over many years.

Acknowledging that young people are an important demographic – 76% of the population is under 30 – throughout his campaign the president held special meetings with NRM youth leaders and engaged more broadly in social media, actively responding to comments.<sup>53</sup> In advance of the election

<sup>48</sup> NSUBUGA, M., "Museveni Blames Govt Failures on 'Useless' MPs", *Daily Monitor*, 7 January 2021; "President Museveni Tells Kasese Residents Not to Vote Opposition MPs", *The Independent*, 16 December 2020.

<sup>49</sup> "About the jobs for the Bamasaba (people from Bugisu region), I will be looking out and whenever there are some good jobs and there are good Bamasaba, I will be putting them there. That is not a problem. If the Bamasaba vote 90%, the encouragement will be greater", Official NRM account @NRMONline, 25 November 2020, <https://twitter.com/nrmonline/status/1331543824728993795>.

<sup>50</sup> VOKES, R., WILKINS, S., "Party, Patronage and Coercion in the NRM'S 2016 Re-Election in Uganda: Imposed or Embedded?", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, no. 4, 2016, pp. 581–600.

<sup>51</sup> TAYLOR, L., *op. cit.*

<sup>52</sup> CHEESEMAN, N., "African Elections as Vehicles for Change", *Journal of Democracy*, vol. 21, no. 4, 2010, pp. 139–53.

<sup>53</sup> LUGAAJU, G., "Hero? I'm Now on Instagram! Museveni Switch to Cool Platform Excites Bazzukulu", *PML Daily*, 18 September 2020; BULUBA, A. B., "How Museveni Strategically Neutralised Toxic Opposition Attacks on Social Media", *Watchdog Uganda*, November 2020; KAZIBWE, K., "Museveni Says His New Love for Social Media Has Won Him More Supporters", *Nile Post*, 9 September 2020; UBOS, "National Census Main Report (2014)", 20

he launched an application called Mzee Nalo showcasing developments and achievements under the NRM.<sup>54</sup> In his 2021-2026 manifesto, entitled “Securing Your Future”, he notes that he wants to consolidate the gains the NRM has made and focus on reaching middle-income status as a country. The almost 300-page document broadly outlines how the party plans to achieve these priorities. Its length is partially due to the fact that it has several sections which refer back to historical circumstances to explain how Uganda has benefited from NRM leadership. This is a common occurrence, as Museveni often reminds Ugandans of his role as a liberation fighter and the historical challenges the country faced at the time, to emphasize why it is important to vote for him, as someone who has delivered them from the pre-1986 violence and has the experience to preserve relative stability.<sup>55</sup> Even in his campaign song “Ekigoma” the video shows some images of the past before moving on to showcasing various locations in Uganda which feature recent developments. The song compares Museveni favorably against the late Idi Amin and Milton Obote. Indeed, a military ethos has largely dominated Ugandan politics, as fear of the military and the tactic of reminding citizens of the horrors of war, through discourse and actions, seems an effective manipulation.<sup>56</sup> As some Ugandans are fond of saying, at least thanks to Museveni they can now sleep through the night.

### 3.2. The Opposition

#### 3.2.1. *The main contender: Bobi Wine*

Robert Kyagulanyi Ssentamu, also known by his stage name Bobi Wine, was the main contender against President Museveni in the 2021 elections. As noted in last year’s chronicle, Kyagulanyi has risen to international fame, not only as a musician but as a formidable opposition leader.<sup>57</sup> While the hope was once again that in this election the opposition would unite and choose one candidate, giving the person a more realistic chance of winning, this did not come to pass. Kyagulanyi was one of 11 nominees for the highest political office in Uganda.

This year saw many obstacles put in front of the opposition as each of

March 2014, [https://www.ubos.org/wp-content/uploads/publications/03\\_20182014\\_National\\_Census\\_Main\\_Report.pdf](https://www.ubos.org/wp-content/uploads/publications/03_20182014_National_Census_Main_Report.pdf).

<sup>54</sup> LUGAAJU, G., “Museveni Launches App to Showcase His Achievements”, *PML Daily*, 29 September 2020.

<sup>55</sup> REUSS, A., TITECA, K., “When revolutionaries grow old: the Museveni babies and the slow death of the liberation”, *Third World Quarterly*, vol. 38, no. 10, 2017, pp. 2347-2366

<sup>56</sup> KAGORO, J., “The Military Ethos in the Politics of Post-1986 Uganda”, *Social Sciences Directory*, vol. 2, no. 2, 2013, pp. 31–46; CHEESEMAN, N., “The Rise of Africa’s ‘Old Men’ and How to Stop It”, *The Africa Report*, 17 September 2020.

<sup>57</sup> ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*

the candidates prepared for the official nomination process in November. Kyagulanyi, along with other nominees and campaign members, was arrested and threatened, locked out of venues, and assaulted. In February he petitioned the Electoral Commission to intervene after the police continually prevented him from holding consultative meetings.<sup>58</sup> He also faced police raids on his offices, where his campaign alleged that nomination documents were stolen by the security forces.<sup>59</sup>

Throughout his campaign, which was livestreamed on social media almost continuously, he could be seen sleeping in his car on the road between stops, because security forces either barricaded roads or denied access to hotels or violently pulled him out of his car and arrested him for no obvious reason, sometimes mid-interview.<sup>60</sup> His campaign staff were killed, injured, or arrested in large numbers. Following the killing of his driver, Yasin Kawuma in 2018 and the death of Ziggy Wine in 2019<sup>61</sup>, this year Francis Zaake, the leader of People Power’s youth wing, was detained and badly beaten, and Kyagulanyi’s bodyguard, Francis Senteza Kalibala, was killed by security forces.<sup>62</sup> His close friend and fellow artist Nubian Li, as well as his personal bodyguard Eddie Mutwe, remain in jail along with many other supporters.<sup>63</sup>

Most of the arrests were defended by authorities as justified by the fact that Kyagulanyi broke COVID-related protocols, or Standard Operating Procedures (SOPs), and thus endangered the health and lives of Ugandans. But critics pointed out that the SOPs were enforced unequally and that NRM supporters were never violently dispersed when they gathered in large numbers. Finally, in November the lethal violence employed by the government became international news as protests and riots began following the news of another arrest of Kyagulanyi. Protestors lit fires and tore down NRM campaign posters first in Kampala and then in other major town and cities. Security forces and police responded with tear gas, rubber bullets, and live ammunition, killing over 50 people.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> “Frustrated by Police, Bobi Seeks EC Help”, *Daily Monitor*, 24 February 2020; ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*

<sup>59</sup> ATHUMANI, H., “Ugandan Police Raid Opposition Party Offices, Take Election-Related Documents”, *VOA*, 14 October 2020.

<sup>60</sup> HAYDEN, S., “Uganda’s Revolution Will Be Livestreamed”, *Vice*, 11 January 2021.

<sup>61</sup> “Bobi Wine Driver Kawuma Shot Dead in Arua”, *The Observer*, 13 August 2018; ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*

<sup>62</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, “Uganda: Opposition Leader Reported Tortured by Police”, 28 April 2020; “Uganda’s Bobi Wine Says Bodyguard Killed by Police Who Deny Charge; Three Reporters Hurt”, *Reuters*, 27 December 2020.

<sup>63</sup> “126 Bobi Wine Supporters to Be Charged with Assault of Police Officers, Incitement”, *Daily Monitor*, 4 January 2021.

<sup>64</sup> EPSTEIN, H., “In Uganda, Another Museveni Crackdown”, *The New York Review of Books*, 25 November 2020; “Deadly Protests in Uganda after Bobi Wine Arrested Again”, *Al Jazeera*, 18 November 2020.

There were also several legal hurdles to cross. Kyagulanyi's People Power Movement faced the difficulty of not being a registered political party. There was uncertainty around its status and lack of a unifying symbol, especially for parliamentary elections.<sup>65</sup> Politicians could claim membership in the movement but had to campaign under a registered party or as independents, so allegiance was divided. Furthermore, Kyagulanyi was aware that the government would make it very difficult, if not impossible, for him to register a party. In July, however, Kyagulanyi surprised everyone when he announced that he had secretly acquired a previously registered party. The National Unity, Reconciliation and Development Party had originally been registered in 2004 and was defunct until Kyagulanyi took leadership, renaming it to the National Unity Platform (NUP).<sup>66</sup> Following the announcement, Kyagulanyi along with several other NUP leaders and the Electoral Commission were sued by alleged former party members over ownership of the party. These charges were dismissed by the court.<sup>67</sup>

Although Museveni has long spoken of national unity as a priority, Uganda is an extremely divided country. The fragmentation, more often than not along ethnic lines, is largely a result of colonialism and continued government manipulation.<sup>68</sup> The Buganda kingdom (from which Uganda derives its name) is one of the most influential cultural institutions in the country, although they feel largely excluded from the national political scene. Buganda's *kabaka* (king) inspires deep loyalty from his subjects and therefore has significant sway over them. Likely in an effort to present himself as a national figure rather than as the *omubanda wa kabaka*, or “the [Buganda] king's hustler” he has been known for in the past, Kyagulanyi has tried to rise above these divisions.<sup>69</sup> Like Museveni, he spoke of peace and unity. His songs feature languages from across the country.<sup>70</sup> In his nomination speech he listed several ethnic groups in the country that he said he would represent as president of all Ugandans. Still, some Ugandans perceived his rise to power as equivalent to the rise of Buganda, which is already viewed as too powerful by many.<sup>71</sup>

This is not the only thing Kyagulanyi had to change opinions on. In 2019

<sup>65</sup> “How Bobi Wine, NUP Deal Was Negotiated”, *Daily Monitor*, 23 July 2020.

<sup>66</sup> BAKER, A., “Uganda's Reggae Star Politician Bobi Wine Wants a Revolution”, *Time*, Kampala, 19 November 2020; BROADWAY, S., “Small Changes”, *Africa is a Country*, 3 December 2020.

<sup>67</sup> KAMOGA, J., *op. cit.*; KIGONGO, J., “Court Orders Kibalamo to Pay Bobi Wine Costs”, *Daily Monitor*, 21 October 2020.

<sup>68</sup> WERNER, K., “From Inclusive Governance to Peace: Exploring African Governance Systems”, PhD diss, Wilfrid Laurier University, 2019.

<sup>69</sup> TAYLOR, L., *op. cit.*

<sup>70</sup> ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*; TAYLOR, L., *op. cit.*

<sup>71</sup> TAYLOR, L., *op. cit.*; WERNER, K., *op. cit.*

he famously stumbled when asked about fiscal policy.<sup>72</sup> His reply suggested that not only did he not have plans how to address fiscal issues, but likely did not understand what fiscal policy was. A discussion in the media and online ensued on his fitness to take on the job of head of state. This year, questions about his foreign policy seemed to result in similar discussions.<sup>73</sup> Yet it could be argued that his rather general reply to the question, including harmonizing relationships across East Africa and ensuring that the nations work together, was not very different from the generalities proffered by other candidates in the election.<sup>74</sup>

In his nomination speech he addressed several priorities which he hoped his government would focus on as part of his party's manifesto theme “A New Uganda”. This included improving the welfare of members of the security forces, increasing access to affordable and quality healthcare and education for all, creating more jobs, and investing in agriculture, science and technology, including in schools and innovation hubs, as well as access to clean water and electricity.

Despite the crowds of followers, at the end of the day, none of this was likely to make a difference. Most experts agreed that Museveni would not give up power, and analysts and opposition candidates, including Kyagulanyi himself, said that they expected the election results to be rigged in Museveni's favour. The president's hold on institutions, and the military in particular, is all encompassing. Tensions remain high as Kyagulanyi refuses to accept the results of an election he calls fraudulent, spurring accusations by the government that he wants to incite an insurrection.<sup>75</sup> Museveni, in turn, has resorted to the use of increased intimidation and extreme force to keep order.<sup>76</sup> The heavy security deployment during and following the elections is a testimony to this. Museveni also continues to accuse Kyagulanyi of sabotaging Uganda's development for which he is fighting, in an eerie semblance of imperial narratives about the colonial system being implemented for the purpose of developing the country.<sup>77</sup> Meanwhile, voices against how and by what means this development is currently being achieved are also increasing,

<sup>72</sup> ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*

<sup>73</sup> BAKER, A., *op. cit.*; BROADWAY, S., “I Only Have Eyes for Bobi Wine”, *Africa is a Country*, 20 December 2019.

<sup>74</sup> KATUSIIME, I., “Uganda's Presidential Hopefuls Have No Clear Foreign Policy Plans”, *The East African*, 20 November 2020.

<sup>75</sup> BAKER, A., *op. cit.*; PEISNER, D., “Uganda's ‘Ghetto President’: How Bobi Wine went from Dancehall Grooves to Revolutionary Politics”, *Rolling Stone*, 25 April 2020; BROADWAY, S., “Uganda's People Power in the Age of COVID-19”, *Africa Is a Country*, 20 April 2020.

<sup>76</sup> ATHUMANI, H., “Uganda's President Museveni Nominated for Another Term”, *VOA*, 2 November 2020.

<sup>77</sup> KAZIBWE, K., “Bobi Wine Is a Saboteur of Uganda's Development - Museveni”, *Nile Post*, 10 December 2020; LUGARD, F.D., *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Edinburgh and London, William Blackwood and Sons, 1922.

with Kyagulanyi and others calling on Western donors, especially the United States, to suspend support to the regime as it deploys funds primarily for patronage and its security apparatus.<sup>78</sup>

Bobi Wine may not have become president, but his singular success in drawing the world's attention to what he says is a dictatorial, brutal regime in Uganda has done serious damage to Museveni's prestige abroad. The Ugandan leader is now on a path of belligerence towards the international community, including major development partners such as the US and EU.

### **3.2.2. Other opposition candidates**

President Museveni faced nine other challengers. Three of them are worth noting, mainly because of their poor performance in the elections: Patrick Oboi Amuriat, as well as retired generals Mugisha Muntu and Henry Tumukunde. Their campaigns failed to take off amid the rise of Kyagulanyi, who was always tipped to consolidate the opposition vote.

Mugisha Muntu once served as army commander and fell out with Museveni while serving as Uganda's representative to the East African Legislative Assembly.<sup>79</sup> As one of Uganda's longest serving army chiefs, Muntu was known for his integrity in an institution that had many corruption scandals.<sup>80</sup> He joined the opposition Forum for Democratic Change (FDC) and rose to become the party's president between 2012 and 2017. Facing a power struggle with Amuriat, Muntu left the FDC and started his own Alliance for National Transformation (ANT) party. Muntu argued that there had emerged two views about the future of the FDC, one of defiance and one of building party structures.<sup>81</sup> Muntu, who favoured building party structures, in a departing letter to the FDC criticized the "culture of individualism" in the country and said the real task was building a party with "structures that are stronger than individuals".<sup>82</sup> In the 2021 elections, Muntu ran a campaign based on respect for human rights and zero tolerance for corruption. According to official results, he obtained less than 70,000 votes nationally, representing less than one percent of the total vote.<sup>83</sup> His party failed to win a single seat

<sup>78</sup> ATHUMANI, H., BEARAK, M., "Uganda's Election Will Be Decided by Its Young People", *The Washington Post*, 8 January 2021; EPSTEIN, H., *op. cit.*; SMITH, J., "Opinion | Ugandan Opposition Leader Bobi Wine Survives an Attack. The U.S. Should Take a Stand", *The Washington Post*, 2 December 2020; TITECA, K., REUSS, A., *op. cit.*

<sup>79</sup> KHISA, M., "Managing elite defection in Museveni's Uganda: the 2016 elections in perspective", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, no. 4, 2016, pp. 729-748.

<sup>80</sup> TANGRI, R., MWENDA, A. M., "Elite corruption and politics in Uganda", *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 46, no. 2, 2008, pp. 177-194.

<sup>81</sup> MUNTU, M., Why We Have Left and Why We Should Hope, 25 September 2018.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> THE ELECTORAL COMMISSION OF UGANDA, Publishing of the Final Results for Presidential Elections 2021, 28 January 2021. <https://www.ec.or.ug/sites/default/files/press/>

in parliament.

Henry Tumukunde, a retired lieutenant general who served as an intelligence chief and security minister in the Museveni era, did not fare much better. He believed he was the candidate Museveni was most afraid of because of his deep security experience. Tumukunde, who has family ties with the president, still faces treason charges stemming from his public comments about how a foreign government could help remove Museveni from power. He is widely seen as a crafty figure who in the past has fallen out with Museveni only to return and serve him. After opposing the removal of term limits in 2005 as an army representative in parliament, he was arrested and prosecuted in the military court on charges of spreading harmful propaganda, abuse of office, and military misconduct. Following eight years of trial, he was given a "severe reprimand" by the military court martial in 2013. He was promoted to a higher rank and retired from the army in 2015.<sup>84</sup> He then openly campaigned for Museveni's re-election in 2016, "canvassing local opinion on a wide range of issues and handing out money to soften the ground for the president and, when necessary, sabotaging opposition candidates' rallies".<sup>85</sup> Tumukunde's reward was to be appointed security minister, but he did not last in the job. When, in February 2020, he wrote to electoral authorities seeking clearance to consult with the electorate about his presidential bid<sup>86</sup>, the state withdrew his military guards.<sup>87</sup> A month later he was arrested on charges of treason and illegal possession of firearms.<sup>88</sup> According to the police, Tumukunde's arrest followed a series of radio and television interviews that fostered hatred, glorified violence and called upon a neighbouring country to support him in removing Museveni.<sup>89</sup> For his presidential campaign, he formed a pressure group called "Kisoboka" (it is possible) after failing to start a political party.<sup>90</sup> Despite his efforts, Tumukunde received only 51,392 votes nationally, representing 0.5 percent.<sup>91</sup>

Patrick Oboi Amuriat, despite the backing of his established FDC party, came a distant third in the elections. With veteran opposition leader Kizza

Press%20Publishing%20of%20Final%20Results%20of%20Presidential%20Elections%202021\_0.pdf

<sup>84</sup> KASASIRA, R., "Speculation as army recalls Lt Gen Tumukunde's guards", *Daily Monitor*, 26 February 2020.

<sup>85</sup> GOLOOBA-MUTEBI, F., HICKEY, S., "The master of institutional multiplicity? The shifting politics of regime survival, state-building and democratisation in Museveni's Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, no. 4, 2016, p. 608.

<sup>86</sup> TUMUKUNDE, H., Re: Presidential Aspirant Aspirations, 28 February 2020.

<sup>87</sup> KASASIRA, R., *op. cit.*; KAAYA, S.K., MUKASA, R.S., "Tumukunde moves to oust Museveni", *The Observer*, 4 March 2020.

<sup>88</sup> "Lt Gen Tumukunde arrested on treason charges – Police", *The Independent*, 13 March 2020.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> "Tumukunde to run as independent", *Daily Monitor*, 11 August 2020.

<sup>91</sup> The Electoral Commission of Uganda, *op. cit.*

Besigye announcing that he would not run again, most analysts noted that Amuriat had big shoes to fill. Having lost the four previous elections, Besigye announced that he had lost faith in voting as a means for change. He announced that he would focus on what he called Plan B<sup>92</sup>, never really explaining what this plan was even though it was assumed it entailed some form of defiance. In the end, Besigye failed to rally his support base for Amuriat. For example, northern Uganda, a region where Besigye had obtained many votes in past elections, voted strongly for Museveni. The central region, where the FDC previously performed well in parliamentary and local council elections, voted overwhelmingly for Kyagulanyi's NUP. Amuriat ran a barefoot campaign, in protest after he was picked up on nomination day at FDC party headquarters and taken to the nomination grounds without shoes.<sup>93</sup> A believer in defiance, he was on the receiving end of police brutality during the entire election season. He was arrested, charged in court and teargassed several times by police who accused him of flouting COVID-19 campaign guidelines. Amuriat obtained 337,589 votes, representing 3.26 percent of the total vote.<sup>94</sup>

These three opposition candidates represented different styles and approaches, and at least one of them, Muntu, is universally described as a good man. However, only one candidate was bound to consolidate the anti-Museveni vote, and in these elections it was Kyagulanyi.

### 3.3. Violence

As already noted, the election season was marked by unprecedented levels of violence ahead of voting, and various threats made by government officials against the opposition and its followers. This violence is not new as Museveni has always employed carrots and sticks in his 34-year rule. He has mastered the art of employing a wide range of measures to frustrate the opposition without much escalation.<sup>95</sup> Throughout the campaign period, the ruling NRM party continued to hold gatherings unhindered by the police, including large gatherings in churches and other places organized by government ministers. On the other side, opposition rallies were frequently broken up, sometimes with deadly force. The violence appeared to intensify as polling day drew closer, with Kyagulanyi regularly in the news as the victim of police brutality when he tried to campaign in central Uganda, his stronghold.

Major protests broke out on November 18 and 19 following Kausalya's arrest. He was arrested in the eastern Uganda district of Luuka while addressing

<sup>92</sup> "Inside Besigye's Plan B move", *Daily Monitor*, 24 August 2020.

<sup>93</sup> MUKHAYE, D., "Police pick FDC's Amuriat, deliver him at nomination centre bare feet", *Daily Monitor*, 3 November 2020.

<sup>94</sup> The Electoral Commission of Uganda, *op. cit.*

<sup>95</sup> TITECA, K., REUSS, A., "How Museveni mastered violence to win elections in Uganda", *African Arguments*, 19 November 2020.

a rally and was detained at Nalufenya police station in neighbouring Jinja.<sup>96</sup> Protests broke out in different cities as rioters demanded his release. Yet, there also seemed to be cases of hooliganism taking advantage of the fragile situation. Closed Circuit Television (CCTV) images that emerged in the aftermath of the riots showed people undressing women dressed in yellow (ruling NRM party colour) and attacks on buses plying the western Uganda route (seen as the birthplace of the incumbent). There were also other acts of looting, vandalism and robbery by individuals taking advantage of the demonstrations.<sup>97</sup> Despite the deaths of over 50 people, the police force denied using excessive force but rather emphasised that it was dealing with a volatile society. In response to those attacking NRM supporters during the November unrest, Museveni promised the attackers that they would 'lose appetite for violence'.<sup>98</sup>

In arresting Kyagulanyi, police accused him of violating the Electoral Commission's guidelines aimed at containing the spread of COVID-19. Human rights organisations have been critical of the use of COVID-19 preventive guidelines to curtail dissenting voices. Amnesty International, for example, observed that COVID-19 regulations in Uganda had become 'weaponised and disproportionately applied'.<sup>99</sup> The use of ambiguous laws has also been the case in the past to unlevel the political playing field especially during elections. For example, the Public Order Management Act (POMA) in the 2016 elections as well as a preventive arrest law with roots from the colonial era. Opposition candidate Kiiza Besigye was prevented from leaving his house for over one month following the 2016 elections. Police argued that they were mandated to restrict the movement of a person if they thought they were a threat to public order.<sup>100</sup>

Following the November riots, security Minister Gen. Elly Tumwine appeared to have set the standard when he suggested that police could kill with impunity, arguing that the "police has a right to shoot you and kill you if you reach a certain level of violence. Can I repeat? Police has a right or any security agency if you reach a certain level, they have a right".<sup>101</sup> Coming after dozens of people had been killed by the security forces for protesting against the jailing of Kyagulanyi, Tumwine's comments had a chilling effect on a

<sup>96</sup> "Bobi Wine arrest sparks off protests in Kampala, Masaka, Hoima", *The Observer*, 18 November 2020.

<sup>97</sup> BWIRE, J., "Bobi Wine protests: Police say death toll is now seven", *Daily Monitor*, 19 November 2020.

<sup>98</sup> "Troops move to quell protests over Bobi Wine arrest, 16 killed", *Reuters*, 19 November 2020.

<sup>99</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, "Uganda: Stop Killings and Human Rights Violations Ahead of Election Day", 14 December 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/12/uganda-stop-killings-and-human-rights-violations-ahead-of-election-day>.

<sup>100</sup> "Uganda's Besigye House Arrest Reaches 40<sup>th</sup> Day," *VOA*, 29 March 2016.

<sup>101</sup> "Gen Tumwine; Police has a right to kill if attacked", *The Independent*, 20 November 2020; "Bobi Wine protests; Shoot to kill defended by Uganda minister", *BBC*, 20 November 2020.

country already on edge from the ubiquitous presence of soldiers patrolling the streets of Kampala and other urban centres. Police chief Ochola told reporters days ahead of voting that rioters would “regret why their mothers gave birth to them”.<sup>102</sup> Other officials also uttered warnings to protesters, and President Museveni himself, speaking at a political rally in the north-eastern town of Kotido, warned people against protesting, saying they would be “crushed”.<sup>103</sup>

In response to the ongoing terror, Kyagulanyi, with the backing of US-based lawyer Bruce Afran, petitioned the ICC to investigate serious rights abuses perpetrated by the security forces.<sup>104</sup> The petition specifically cited Museveni and Tumwine, focusing most of its evidence on civilian killings during the November riots. However, there is little the international court may do as the example of the Kasese killings demonstrated. The court had received complaints and requests to investigate the killings that followed a 2016 security personnel raid on the Rwenzururu kingdom offices. The court concluded that the killings did not amount to crimes against humanity or genocide.<sup>105</sup>

Although polling day itself was widely reported to be peaceful, the internet blackout likely allowed instances of violence to go unreported. At the time of writing this chronicle, Kyagulanyi has accused the security forces of waylaying his polling agents and beating or detaining them in an effort to suppress the collection of evidence of voting irregularities as he headed to court to challenge the election outcome. In the meantime, the NUP party has said several of its members, including some of the presidential candidate’s associates, are missing, the victims of kidnappings perpetrated by the security forces before and after the elections. Abductions appear to be continuing as global media takes note.<sup>106</sup> Museveni in his address to the country acknowledged that the missing individuals were in the hands of security agencies following the deadly November riots. He instructed security agencies to make the names public so as to end the talk of disappearances.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> “You will regret why your mother produced you – IGP to rioters”, *The Independent*, 8 January 2021; “Whoever causes trouble will regret why they’re born – IGP Ochola”, *Daily Monitor*, 8 January 2021.

<sup>103</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *op. cit.*

<sup>104</sup> “Bobi Wine asks ICC to investigate Museveni over human rights abuses”, *The East African*, 8 January 2021; DAHIR, A.L., “Uganda Opposition Candidate, Citing Abuses, Petitions International Court”, *The New York Times*, 8 January 2021.

<sup>105</sup> KIGGUNDU, E., “ICC lets Museveni off the hook over Kasese killings”, *Nile Post*, 16 December 2020.

<sup>106</sup> MUHUMUZA, R., “Tensions rise in Uganda over abductions during Elections”, *Associated Press*, 5 February 2021; “Uganda: Unease after Alleged Election Abductions”, *DW*, 10 February 2021.

<sup>107</sup> KAZIBWE, K., “They are not missing; security has them – says Museveni on kidnapped Ugandans”, *Nile Post*, 13 February 2021.

#### 4. EVERYDAY GOVERNANCE AND SECURITY RESHUFFLES

As reported in last year’s chronicle and the earlier section on elections, various development projects continued to be launched in 2020 with President Museveni in attendance. These launches happened throughout the campaign season, even as the EC suspended campaign meetings in specified areas that health experts termed as “high, sustained and diffuse transmission districts/areas” due to non-compliance with the newly implemented SOPs in light of COVID-19.<sup>108</sup> Despite this, President Museveni officiated at the launch of several projects two days after the EC ban. In Mukono, one of the districts under the EC ban, the president commissioned a 189-megawatt hydropower sub-station meant to supply power to run an industrial park in the area. Just like other projects we highlighted in the last chronicle, this hydropower station is financed through a loan from the Exim Bank of China at an estimated cost of \$100m.<sup>109</sup> A 50-megawatt substation funded by UMEME Uganda Limited was commissioned in Mbale. In early January, just one week before the presidential elections, the president opened Isimba bridge connecting the districts of Kayunga and Kamuli. This bridge is part of the Isimba Hydroelectric Power Station project, which is funded by both the government and a loan of \$482.5m from the EXIM Bank of China.<sup>110</sup> In Wakiso, the president signed off construction works for the Kira-Kasangati-Matugga road and later spoke to party leaders and flag bearers in the district.<sup>111</sup> In total, the president commissioned five roads during the last days of the campaign season with only two complete<sup>112</sup> and the other three still to be constructed. The timing of these events was questioned by the opposition, at a time when their campaigns were suspended due to the ban.

Several other projects were launched by the president during the campaign season, further raising questions on the source of funds and Uganda’s growing debt burden. The government recently took over the management of public markets and four modern markets were constructed at an estimated cost

<sup>108</sup> THE ELECTORAL COMMISSION OF UGANDA, Suspension of General Election Campaign Meetings in Specified Areas of the Country, 26 December 2020. <https://www.ec.or.ug/sites/default/files/press/Press%20Statement%20on%20Suspension%20of%20General%20Election%20Campaign%20Meetings%20in%20Specified%20Areas.pdf>.

<sup>109</sup> KAHUNGU, M.T., “EC treated me like Kyagulanyi on campaigns ban – Museveni”, *Daily Monitor*, 29 December 2020.

<sup>110</sup> MUFUMBA, I., “Who funded projects Museveni launched during campaigns?”, *Daily Monitor*, 24 January 2021.

<sup>111</sup> KAZIBWE, K., “Museveni flags off construction works for Kira-Kasangati-Matugga Road”, *Nile Post*, 30 December 2020.

<sup>112</sup> STATE HOUSE OF UGANDA, Multi-billion projects commissioned in the Rwenzori, 15 December 2020. <https://statehouse.go.ug/media/news/2020/12/15/multi-billion-projects-commissioned-rwenzori>.

of \$22.8m. The African Development Bank loaned the Ugandan government \$93.73m under the Markets and Agricultural Trade Improvement Programme Project II.<sup>113</sup> The president also commissioned Kayunga and Yumbe General Hospitals as well as a fruit factory in Yumbe. In launching these projects, the president was flanked by ministers, religious and district political leaders who re-affirmed their support for the president and the NRM party in the general elections.<sup>114</sup> All the projects described above were funded by the government and loans from the African Development Bank, Islamic Development Bank and Exim Bank of China.<sup>115</sup> Since 2013, Museveni has been pushing for infrastructure upgrades through loans mainly from China and other lenders, in part guaranteed by the anticipated income from oil reserves.<sup>116</sup>

Another project launched was the ‘Emyooga’ programme, through which money was given to different Savings and Credit Cooperative Societies (SACCOS) in the country. Although this project was launched in August 2020, disbursement of the money started closer to election time. Emyooga is a presidential initiative on job and wealth creation in the different districts of Uganda and is being carried out by the Microfinance Support Centre Ltd. The programme, which operates at constituency level, targets 18 clusters of low-income groups that include taxi operators, boda-boda (motorcycle taxi) riders, women entrepreneurs, veterans, people with disabilities, journalists, mechanics, tailors, fishermen, salon operators, performing artists, carpenters, welders, youth leaders, produce dealers and elected leaders, among others.<sup>117</sup>

Development projects in Uganda have a history of being used for political support. Cash distribution and donations based on allegiances have become common in every election cycle in Uganda’s electoral battlegrounds.<sup>118</sup> The Ugandan cabinet has in the recent past endorsed Museveni’s donation budgets. The president’s welfare fund is used to deliver financial pledges to a wide range of groups.<sup>119</sup> In addition to these monetary incentives, the Museveni regime also employs soft tools of power during electoral campaigns.<sup>120</sup> Soft power in the 2011 elections included the huge amounts of money splashed around in opposition strongholds. In the 2016 elections, the president established “multiple campaign task forces” alongside other task forces established by his

<sup>113</sup> MUFUMBA, I., *op. cit.*

<sup>114</sup> STATE HOUSE OF UGANDA, “Yumbe fruit factory, referral hospital commissioned”, 10 January 2021. <https://statehouse.go.ug/media/news/2021/01/10/yumbe-fruit-factory-referral-hospital-commissioned>.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> VOKES, R., “Primaries, patronage, and political personalities in South-western Uganda”, *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, no. 4, 2016, pp. 660-676.

<sup>117</sup> “51 SACCOS receive Emyooga funds in Katakwi”, *The Independent*, 29 November 2020.

<sup>118</sup> YOUNG, G., *op. cit.*

<sup>119</sup> “Cabinet endorses Museveni’s donation budget”, *Daily Monitor*, 29 January 2019.

<sup>120</sup> GOLOOBA-MUTEBI, F., HICKEY, S., *op.cit.*

NRM party. These task forces played a wide range of roles, from intimidation to the distribution of cash and ruling party paraphernalia.<sup>121</sup> Although the president has in the past pushed for various programs aimed at job creation and boosting Small and Medium Enterprises (SMEs), the rollout of the Emyooga initiative close to the 2021 general elections was very conveniently timed, with opposition leaders highlighting this in the media.<sup>122</sup> In the discussion of government programmes and how they are used to tilt the political playing field, it is also worth re-emphasising the blurred lines between state money and the ruling NRM party’s money. A recent report on pre-campaign financing for the 2021 elections by the Alliance for Campaign Finance Monitoring further highlights this. For example, it reported heavy expenditure on vehicles for NRM LCV chairpersons, motorcycles for Sub County chairpersons and bicycles for NRM LCI chairpersons for voter mobilization.<sup>123</sup>

In the security forces, the president made some changes that again led analysts to question the timing of the reshuffles a few weeks ahead of polling day. Following the November 18 and 19 clashes in which over fifty people died, the president appointed Maj. Gen. Paul Lokech as deputy Inspector General of Police to replace Maj. Gen Muzeyi Sabiiti, who was sent back to Army General Headquarters for redeployment.<sup>124</sup> The reshuffle was interpreted as the president’s rebuke of the police and a renewal of his stated displeasure with the institution that is now effectively led by army officers. In a message that announced the removal of Sabiiti Muzeyi and other changes, the president reminded the police of their duty to defend citizens against lawlessness, threats to life and property.<sup>125</sup> As noted earlier, the riots had followed the arrest of presidential candidate Kyagulanyi, who was accused of not observing campaign rules to prevent the spread of COVID-19. Lokech, the newly appointed Deputy IGP, is a former commander of Ugandan peacekeeping troops under the African Union Mission in Somalia (AMISOM).<sup>126</sup> Between 2011 and 2012 Lokech led operations to capture strategic areas in the Somali capital of Mogadishu.<sup>127</sup> He is popularly referred to as the “Lion of Mogadishu”

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> SAMILU, B., “ANT’s Ssenkubuge Queries ‘Emyooga’ Initiative Timing, Says It Might Get Politicized”, *ChimpReports*, 21 October 2020; KAMURUNGI, E., “Govt pumps shs260b into Sacco initiative”, *Daily Monitor*, 18 October 2020.

<sup>123</sup> ALLIANCE FOR CAMPAIGN FINANCE MONITORING (ACFIM), “Pre-Campaign Spending for Uganda Elections 2021. Ballot Paper or Bank Note?”, <https://drive.google.com/file/d/1C2i2PxyjZ3M1kWrI2U5eVJsWzxqhzl1r/view>

<sup>124</sup> Sabiiti Muzeyi was recently appointed as General Manager of Luwero Industries, a subsidiary of National Enterprises Corporation (NEC). The industries manufacture defence/military hardware.

<sup>125</sup> “Why Museveni moved top army, police chiefs”, *Daily Monitor*, 17 December 2020.

<sup>126</sup> APUULI, K. P., “Uganda in Regional and International Peace Keeping Operations”, *The Round Table*, 106, no. 5, 2017, pp. 505-515.

<sup>127</sup> BURGESSION, S. F., “Has the US Military in The Horn of Africa been a Force that Embraces

for his military prowess in taking on the Islamic extremist group Al Shabaab and has recently served another tour of deployment to Mogadishu in 2017 and 2018. Under him, AMISOM offensives led to the capture of the national stadium and exerted pressure on Al Shabaab strongholds in Mogadishu.<sup>128</sup> Before this appointment, Lokech was on special assignment in South Sudan to monitor the assembling, screening, demobilization and integration of the South Sudanese armed forces on behalf of the guarantors of the country's peace process.<sup>129</sup> Although Lokech has demonstrated leadership and command qualities, the deployment of a battle-hardened general to the police force consolidates the militarisation of the police force as two recent former police bosses, Katumba Wamala and Kale Kayihura, were both military generals. Following the November riots, the president deployed a Commando Unit that had fought Al-Shabaab as well as the Allied Democratic Forces (ADF). These were also assisted by intelligence agencies like the Chieftaincy of Military Intelligence (CMI).<sup>130</sup>

In the same radio message that announced the police reshuffle, the president also made some changes in the army by re-appointing his son, Lt. Gen. Muhoozi Kainerugaba, as Commandant of the Special Forces Command (SFC). Kainerugaba joined the army in 1999 and rose fast through the ranks. He is also a senior presidential adviser on special operations, a position he will retain in addition to leading the SFC. The status of Kainerugaba has always been a talking point in Ugandan circles because of a persistent theory, known as the "Muhozi Project", that he is the president's favoured successor. Some analysts believe that appointing the first son back to the SFC on the eve of elections underscored the urgent security needs at hand. Since its inception, the SFC has grown significantly in size, influence and capability. The role of the force has extended to guarding the country's vital installations, taking part in foreign deployments and assisting sister forces in containing political unrest.<sup>131</sup> Apart from the SFC being in charge of the president's security detail, it also is equipped with the army's most advanced military hardware and specialised branches such as the air force, marines, paratroopers and artillery brigades.<sup>132</sup> A look at the newly commissioned SFC Headquarters in Entebbe is another illustration of the position of the force compared to the national armed forces, the Uganda People's Defence Force (UPDF). Other SFC projects that

Strategic Knowledge and Perspective in Countering Violent Extremism and Assisting with Sustainable Development?", *U.S Air War College*, 2013, pp. 1-37.

<sup>128</sup> BURGESS, S., "A lost cause recouped: Peace enforcement and state-building in Somalia", *Contemporary Security Policy*, vol. 34, no. 2, 2013, pp. 302-323.

<sup>129</sup> KATO, J., "What you should know about new Deputy IGP Maj Gen Paul Lokech", *Uganda Radio Network*, 16 December 2020.

<sup>130</sup> President Museveni's Address on Security Concerns, 13 February 2021.

<sup>131</sup> REUSS, A., TITECA, K., *op. cit.*

<sup>132</sup> "Why Museveni moved top army, police chiefs", *Daily Monitor*, 17 December 2020.

the president commissioned alongside the headquarters included a dormitory and gun shades, a shoot house and a tyre house for live ammunition.<sup>133</sup> The force is said to be the "best-trained, best-equipped and best-paid" of all units in Uganda's military.<sup>134</sup>

Maj. Gen. James Birungi was removed as Commandant of SFC after serving in the position for less than two years and posted to South Sudan to replace Lokech on the special assignment of overseeing compliance with South Sudan's peace pact. In other changes announced by the Chief of the UPDF, Gen. David Muhoozi instituted a seven-man committee to examine and streamline the operations of the Fisheries Protection Unit (FPU) on all major water bodies in Uganda.<sup>135</sup> The FPU was established by the president in 2016 to curb illegal fishing on Uganda's water bodies. There have been allegations of extortion and high handedness during army operations. The military's conduct on Uganda's water bodies was hotly debated in parliament. Alleged acts of mistreatment led to a directive by the parliamentary speaker for the FPU to halt its activities on water bodies.<sup>136</sup>

The army organised refresher training for Local Defence Units force. The officers are popularly known as LDUs. The notorious LDUs have traditionally operated in legal confusion relating to whether they fall under the police or the army. Another auxiliary force that is vague, fluid and poorly defined is the Crime Preventers.<sup>137</sup> The reputation of LDUs has been largely negative. They are "not held in high regard for their discipline. The general perception is that their knowledge of the law is weak, and that they are sometimes trigger-happy and commit human rights abuses".<sup>138</sup> Over the years there have been many calls to disband the force. The president himself has noted that some actions of the LDUs tarnish the image of the armed forces, the NRM party and the country.<sup>139</sup> The LDUs were again in the spotlight during enforcement of COVID-19 SOPs as the Ugandan public accused them of using excessive force, beating, shooting and killing civilians. For example, in April 2020 the military court of the 1<sup>st</sup> Infantry Division convicted seven LDUs for beating citizens during the enforcement of presidential directives

<sup>133</sup> OFFICE OF THE DEFENSE SPOKESPERSON, "H.E. President YK Museveni Commissions SFC Headquarters, 6 November 2020.

<sup>134</sup> TANGRI, R., MWENDA, A. M., "President Museveni and the politics of presidential tenure in Uganda", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, no. 1, 2010, pp. 31-49.

<sup>135</sup> OFFICE OF THE DEFENSE SPOKESPERSON, "UPDF Evaluates Operations of Fisheries Protection Unit", 14 December 2020.

<sup>136</sup> "Parliament halts UPDF Fisheries operations", *Daily Monitor*, 19 December 2019; "Parliament halts UPDF fisheries operations", *The Independent*, 19 December 2019.

<sup>137</sup> TAPSCOTT, R., "Where the wild things are not. Crime preventers and the 2016 Ugandan elections", *Journal of Eastern African Studies*, 10, no. 4, 2016, pp. 693-712.

<sup>138</sup> BAKER, B. "Multi-choice policing in Uganda", *Policing and Society*, vol. 15, no. 1, 2005, pp. 19-41.

<sup>139</sup> BAGALA, A., "How LDUs have lost public confidence", *Daily Monitor*, 7 December 2020.

on COVID-19. Court sentenced six of the accused to two months in jail and handed a six-month jail term to the seventh LDU.<sup>140</sup> Despite this, the army continues to dismiss calls to disband the outfit, insisting that it is a strategic auxiliary force and part of the army reserves.<sup>141</sup> But in July 2020, the LDUs were withdrawn from active operations and taken for refresher training. This training targeted “all the personnel of the 10 Battalions of the LDUs operating in Kampala Metropolitan Policing (KMP) Area”.<sup>142</sup>

## 5. FREEDOM OF EXPRESSION

Continuing the trend from last year, the Ugandan government has increasingly limited freedom of expression. Not only has this restricted the flow of information and increased censorship, but it has happened at a time when the majority of campaigning was relegated to media platforms due to COVID-19. This severely limited opposition campaigns, as official media channels were reportedly gagged and restricted from showing their content, leaving only social media, including YouTube channels, as a way to reach their followers, even as Museveni gave regular broadcasts.

This year was marked by unprecedented levels of restriction and violence against both international and domestic media, and ongoing intimidation and violence against journalists, especially those covering opposition events.<sup>143</sup> In January, four journalists were arrested while trying to cover a planned public event by Kyagulanyi in Wakiso.<sup>144</sup> Later that month, security forces held journalists and barred them from covering other events, or forcibly deleted pictures and video of opposition events from their cameras. In response to allegations that the police were attacking journalists who were displaying their press credentials, police chief Martin Okoth Ochola refused to apologize, stating at a press conference that the journalists were being beaten for their own safety, to stop them from going where their lives would be at risk, and that the police would continue to use force.<sup>145</sup>

Ugandan authorities issued several public notices restricting the media, denied visas to foreign journalists wanting to cover the elections, and even

<sup>140</sup> OFFICE OF THE DEFENCE SPOKESPERSON, “UPDF Court Convicts 7 LDUs Over Beating”, 14 April 2020.

<sup>141</sup> NANGONZI, Y., “Army: Why LDUs are off the streets”, *The Observer*, 22 July 2020.

<sup>142</sup> OFFICE OF THE DEFENCE SPOKESPERSON, “Refresher Training of Local Defence Personnel Starts in Kakiri”, 20 July 2020.

<sup>143</sup> DRAKU, F., “Journalists Paying the Price”, *Daily Monitor*, 20 November 2020.

<sup>144</sup> COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, “Ugandan Police Harass and Detain Journalists Covering Opposition Politician Bobi Wine”, 14 January 2020, <https://cpj.org/2020/01/ugandan-police-harass-and-detain-journalists-cover/>.

<sup>145</sup> “Uganda’s Police Chief: Beating of Reporters for Their Own Good”, *Reuters*, 8 January 2021.

deported some already in the country with press credentials.<sup>146</sup> In addition to the public notice the Uganda Communications Commission (UCC) issued in 2018 regarding the requirement that anyone who posts information online, including blogs and social media platforms, acquire a license<sup>147</sup>, Ugandan state authorities continued to issue similar notices throughout the year which have not only restricted the work of the media in various ways but also made it difficult for many to meet the deadlines.<sup>148</sup> This included a notice by the UCC in July announcing a requirement that radio broadcasters (from whom most Ugandans continue to receive their news) submit new license applications by the end of the month.<sup>149</sup> In December, the Uganda Media Council announced that it had cancelled all media accreditation and directed foreign and domestic journalists to re-apply by the end of the month. Police issued statements saying that journalists without the new accreditation would not be able to cover events related to the elections.<sup>150</sup> This forced journalists from various parts of Uganda to return from the campaign trail to Kampala in order to re-register. The announcement was met with an outcry from media and human rights organizations, while the Human Rights Network for Journalists - Uganda, the East African Media Institute, and the Centre for Public Interest Law filed a temporary injunction against the Council with the Constitutional Court.<sup>151</sup>

In December the UCC sought to have Google turn off 14 YouTube

<sup>146</sup> “CBC News Journalists Deported from Uganda, despite Having Press Credentials”, *CBC News*, 30 November 2020.

<sup>147</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, “Uganda: Government to License Online Posts in Fresh Assault on Freedom of Expression”, 9 September 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/uganda-government-to-license-online-posts-in-fresh-assault-on-freedom-of-expression/>; UGANDA COMMUNICATION COMMISSION, “Reminder To Providers Of Online Data Communication And Broadcasting Services To Obtain Authorisation – UCC: Uganda Communications Commission”, Uganda Communication Commission Public Notice, 8 September 2020, <https://www.ucc.co.ug/reminder-to-providers-of-online-data-communication-and-broadcasting-services-to-obtain-authorisation/>.

<sup>148</sup> GONZALEZ, N., “Uganda’s Forthcoming Elections Put Journalists under Threat”, *International Press Institute Newsroom*, 10 September 2020.

<sup>149</sup> UGANDA COMMUNICATIONS COMMISSION, “Revised Radio Licensing Framework Explained -All Radio Broadcasters in Uganda Are Required to Submit Fresh Applications for Radio Broadcasting Licenses by July 31, 2020”, 25 July 2020, <https://uccinfo.blog/2020/07/25/revised-radio-licensing-framework-explained-all-radio-broadcasters-in-uganda-are-required-to-submit-fresh-applications-for-radio-broadcasting-licenses-by-july-31-2020/>.

<sup>150</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, “Uganda: Stop Killings”, *op. cit.*

<sup>151</sup> HUMAN RIGHTS NETWORK FOR JOURNALISTS-UGANDA, “Human Rights Network for Journalists-Uganda and 2 others File Case against Attorney General over Media Council Registration of Journalists”, 5 January 2020, <https://www.hrnjuganda.org/human-rights-network-for-journalists-uganda-and-2others-file-case-against-attorney-general-over-media-council-registration-of-journalists/>; MEDIA FREEDOM COALITION, “Statement by the Media Freedom Coalition on the Situation in Uganda”, 8 January 2021, [https://www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/2021-01-08-media\\_freedom-liberte\\_medias.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/2021-01-08-media_freedom-liberte_medias.aspx?lang=eng).

channels (mostly accounts showing footage of opposition rallies, including the account BobiWine2021 created by the presidential candidate himself)<sup>152</sup>, which, according to the authorities, misrepresented information in a way that misled the public and, allegedly, fanned violence, compromised national security, and sabotaged the economy.<sup>153</sup> The reference to economic sabotage seems to refer specifically to Kyagulanyi, whom Museveni has previously called a “saboteur” and enemy of development.<sup>154</sup> The UCC has blamed these channels for the November protests which resulted in over 50 deaths and many more injured. Google refused to turn the channels off, arguing that it would need a court order and a thorough review beforehand. Considering the inability of the opposition to campaign freely due to COVID-19 restrictions and the limitations they faced in accessing official media channels, shutting down these established social media accounts would have affected their ability to reach thousands of people, at least until new channels could be created and shared.

In other restrictions to freedom of expression, Nicholas Opiyo, a well-known human rights lawyer and LGBTQ+ activist, founder of Chapter Four Uganda, was arrested in December under charges of money laundering.<sup>155</sup> He represented both Stella Nyanzi and Kyagulanyi following their arrests. Opiyo’s arrest was largely seen as politically motivated, and the allegations were denied by his office. Prior to his arrest he was involved in the defence of various non-governmental organizations which saw their assets frozen by the government prior to the election under charges of financing terrorism. These organizations had been active in promoting participation in the elections of women and young people.<sup>156</sup> He was released on bail 8 days after being detained, following a hearing observed by diplomats from various missions.<sup>157</sup>

Writer and activist Kakwenza Rukirabashaija, who has authored the novel *The Greedy Barbarian*, which criticizes the Ugandan regime and explores the high levels of corruption within the military, was also arrested. He recently published a second book entitled *Banana Republic: Where Writing Is Treasonous*, which details his experiences of torture while in detention for the first time in April. He was detained again in September on charges of inciting

<sup>152</sup> KAFEERO, S., “Uganda Asks Google Shut Anti-Government YouTube Channels Ahead Election”, *Quartz Africa*, 16 December 2020.

<sup>153</sup> BWIRE, J., “Government Wants Google to Close 14 Ugandan YouTube Channels”, *Daily Monitor*, 15 December 2020.

<sup>154</sup> KAZIBWE, K., “Bobi Wine Is a Saboteur”, *op. cit.*; ASHABA, I., WERNER, K., *op. cit.*

<sup>155</sup> OKIROR, S., “Uganda Charges Leading Lawyer for LGBT Rights with Money Laundering”, *The Guardian*, 24 December 2020.

<sup>156</sup> OHCHR, “Uganda: UN Experts Gravely Concerned by Election Clampdown”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 29 December 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26632&LangID=E>.

<sup>157</sup> “Uganda Human Rights Lawyer, Nicholas Opiyo Granted Bail”, Africanews, 31 December 2020.

violence and promoting sectarianism through his writing. In both cases he reported that he had been tortured, and while he has been released on bond, as a condition of this bond he is required to check in every week at a Special Investigations Unit police station 240 kilometres away from his home. He also believes that his family is under constant surveillance.<sup>158</sup>

## 6. CONCLUSION

Despite a large increase in voter registration compared to the last election, officials now report that voter turnout, at 57%, was the lowest it has ever been.<sup>159</sup> President Museveni was declared the winner by the Electoral Commission with 58% of the vote, while Kyagulanyi is credited with just under 35%, with little information on how these results were tallied.<sup>160</sup> Kyagulanyi’s property was surrounded by security forces on polling day and remained under tight security, supposedly for his own protection.<sup>161</sup> Journalists and diplomats are being denied access to his home. Reports have come out that Francis Zaake has once again been arrested.<sup>162</sup>

While voting itself appeared peaceful, arrests, violence, kidnappings, and other irregularities continue to be reported as communications are restored. The internet blackout helped keep violence hidden in some places and those election observers who were allowed into the country have questioned the election’s validity and transparency.<sup>163</sup> Now, perhaps more than ever, there is a pervasive feeling that the country is on a precipice, its future delicately linked with that of the long-time president who refuses to say when he will retire. How much longer Museveni can remain at the helm is a common, urgent question. Will he even be able to serve out his current term? Or will he resign the presidency midway through, as some say, in favour of the vice president or a chosen successor he will soon announce?

<sup>158</sup> “PEN International — Day of the Imprisoned Writer 2020: Take Action For”, PEN International, 9 November 2020, <https://pen-international.org/news/day-of-the-imprisoned-writer-2020-take-action-for-kakwenza-rukirabashaija>; AMNESTY INTERNATIONAL, “Uganda: Activist Arrested for Criticising the President: Kakwenza Rukirabashaija”, 20 April 2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/afr59/2158/2020/en/>.

<sup>159</sup> AKINWOTU, E., “Uganda’s President in Decisive Election Win as Bobi Wine Alleges Fraud”, *The Guardian*, 16 January 2021; “Uganda Says President Wins 6th Term as Vote-Rigging Alleged”, *AP News*, 16 January 2021.

<sup>160</sup> CHAPPELL, B., “Uganda Election: President Yoweri Museveni Declared Winner As Bobi Wine Alleges Fraud”, *NPR*, 16 January 2021.

<sup>161</sup> SPARKS, J., “Uganda: Are Armed Government Troops Using Intimidation Tactics?”, *Sky News*, 15 January 2021.

<sup>162</sup> TUMWESIGYE, J., “MP Zaake Arrested as Bobi Wine Can’t Leave His Home”, *NTV Uganda*, 16 January 2021.

<sup>163</sup> DAHIR, A.L., “Uganda’s Leader of 35 Years Is Re-Elected Amid Accusations of Vote-Rigging”, *The New York Times*, 16 January 2021.

It seems more likely that the rise of Bobi Wine is forcing the ruling party to genuinely think about life after Museveni, who has never groomed a credible successor. To stave off the threat of revolution which threatens the massive wealth accumulated by regime loyalists over three decades, Museveni will have to go sooner rather than later. As for Kyagulanyi, the question regime strategists must be pondering is how to contain him. He is now too big, and too dangerous, to be simply eliminated. He cannot even be arrested without risking street protests. That is not to say he does not face serious risks, but the regime, which has demonstrated great survival instincts over the years, must find a way to deal with him.

As Museveni embarks on possibly his last term, it also remains to be seen how Kampala will deal with Western partners, particularly the new US administration. In his post-election victory speech Museveni again lashed out at foreigners he accused of meddling in the country's domestic politics. First, he accused one country in the region of meddling and warned that country, presumed to be neighbouring Rwanda, to stop.<sup>164</sup> Museveni then turned to Western governments, calling them the biggest meddlers and vowing that foreign interference would not be tolerated. It was the surest sign yet of Museveni's cooling ties with partners who, by their actions and inactions, have helped keep him in power. If Museveni's cold war with his erstwhile allies in the West proves to be firm and long-lasting, it may mark the beginning of the end of his long rule. In the meantime, Museveni will do what he does best: legitimize oppression by manipulating the narrative, use carrots to distract, and some very big sticks to keep people in line for as long as he can, and perhaps, plan for a successor he can stomach.<sup>165</sup>

Antwerp and Oakville, February 2021

---

<sup>164</sup> Although the president did not mention the said country in his speech, Uganda and Rwanda relations have recently been frosty. See ASHABA, I, WERNER, K., *op. cit.*

<sup>165</sup> WERNER, K., "Opinion – Can Museveni Keep Uganda from Boiling Over?", *E-International Relations*, 2 February 2021.

## BOOK REVIEWS - COMPTES RENDUS

**Ndayicariye, Pierre-Claver, *Burundi 2015: Chronique d'un complot annoncé*, COMPRESS.dsl, 2020, 264 pages**

Pierre-Claver Ndayicariye's memoir, or testimony—to use the author's words—on the 2015 crisis that befell Burundi is a must-read for anyone interested in understanding the country's current political predicament. His is an impassioned, invaluable account narrated with a great sense of urgency by an individual who occupied a privileged position as an observer and an actor of Burundian politics in his role as president of the country's Independent National Electoral Commission (CENI) from 2009 to 2018. In this capacity, Pierre-Claver Ndayicariye oversaw two highly controversial electoral cycles in the years 2010 and 2015. Of these, the first saw Burundi's main opposition parties boycott the elections, alleging widespread fraud orchestrated by the ruling CNDD-FDD party of President Pierre Nkurunziza. The boycott, in hindsight regretted by many in the opposition, paved the way for the CNDD-FDD's near-hegemonic control of all levels of government. The second, in 2015, engulfed Burundi in a full-fledged political, economic, security and humanitarian crisis when influential segments of society (critics within the ruling party, opposition parties, civil society organizations and prominent media personalities) fiercely opposed incumbent President Nkurunziza's bid for another term in office, leading to street protests in the capital of Bujumbura, an attempted coup, as well as pockets of armed resistance, the fallout from which is far from a resolved affair today.

Competition for power is seldom pretty, and often fierce. Burundi is no exception. What is at stake in Burundi, however, is much more than a struggle for power; it is a struggle over what constitutes truth about the country—its history, politics, society, and ultimately its identity as a sovereign state. Radically opposed notions of truth, which the country has failed to reconcile since independence, were once again sharpened in the context of 2015. Those opposed to Nkurunziza's renewed candidacy saw themselves as defenders of the country's hard-earned democracy that emerged from the civil war and was anchored in the Arusha peace accord of 2000. To them, the “forcing” of the elections amidst a crisis and Nkurunziza's continued presidency served as the ultimate proof that the CNDD-FDD had taken the country hostage and was hell-bent on dominating all spheres of life, whatever the cost. For the government, the hostage-takers were those opposed to the “third” term, which they used as a pretext for regime change.

The very first lines of Pierre-Claver Ndayicariye's book leave little doubt as to the author's side in this tragically divided narrative of what transpired

during the long and fragile months between April and December 2015, months framed by the announcement of Nkurunziza's candidacy on 25 April and the fateful events of the night of 11 December, when the Burundian army squashed the last serious attempt by opponents-turned-rebels to take over the country to date. The author opens with a word of thanks to the Burundian population and to its defense and security services, stating that "the good triumphed over the bad" in the face of "threats to national unity", where "the right ideas gained the upper hand over complots" (p. vii).<sup>1</sup> These sentiments are repeated throughout the book.

The book is organized into various chapters zooming in on separate themes, such as the role of the UN in Burundi (portrayed largely as self-serving), relations between Burundi and Europe ("a difficult marriage"), the future of the media and civil society (destined to fade if they continue to behave as political actors), or the role of the Catholic clergy in the context of the 2015 crisis (disappointing in light of their questioning of the Constitutional Court's validation of Nkurunziza's candidacy). The author's argument is nonetheless narrated kaleidoscopically, with each chapter offering fragments of his memories and experiences of actual events through which he came to realize that a conspiracy of "planetary" proportions was afoot in Burundi. Thus, rather than treating separate chapters, I will provide an overview of the author's central argument.

As the title of the book suggests, the author's view is that 2015 was a conspiracy against Burundi's democracy and very sovereignty. This "complot to end all complots" (p. 93) had "planetary proportions" (p. x, 3) in that it was internationally orchestrated by "networks interested in financial gain" (p. 220) in order to sow instability not just in Burundi but in the whole Great Lakes region in order to reconfigure its geopolitics to serve Western interests, which is to exploit its natural wealth and economic potential for its own needs (p. 97, 141). If the scheme has failed, it is only thanks to the fact that friends in the East African Community realized it targeted them all (p. 107), as well as due to the wisdom of Burundians and the readiness of its security forces. In this scheme, institutions of the international community such as the EU, the UN or the AU and their diplomats and bureaucrats collude as "servants" of these powerful international networks (p. 49, 108). Furthermore, as announced in the title of the book, this conspiracy, for which the "third term" provided but a pretext (p. 141), was planned, "announced" from as far back as 2010. Ndayicariye goes to great lengths to point out the signs of the alleged plan to

<sup>1</sup> All quotes in this text are my own translations from the French original. As with all translation, they are not always literal translations of the author's words, but expressions that to the best of my belief most accurately capture the tone and essence of his words. Thus, in this example, "right ideas" is my own rendering of the author's "convictions positives", rather than "positive convictions," which would make little sense to the English reader.

stop the electoral process (p. 3), the ultimate aim of which was a constitutional void that would usher in a transitional government (p. 3), stripping Burundi of its sovereignty. National actors—opposition politicians, civil society representatives, and media professionals alike—functioned as the local vehicles through which this complot was to be realized. While there is little doubt that many local and international actors shared the same view of 2015, and had convergent interests, some ignoble, in painting a picture of a comprehensive complot, the author perhaps gives too much credit to the ability of all these disjointed actors to cooperate over time in an elaborate scheme. By framing national political actors as mere agents of international interests, he also denies them agency and delegitimizes their political views. Those of them who went into exile did so purely due to their "individual tastes and calculations" and "diabolical sympathies" (p. 36).

In his seething account, the author spares almost no one, using a tone that is at times humorous, often derogatory. He ridicules a variety of opposition parties (FRODEBU, UPRONA, FNL) for their endless internal animosities, to which he ascribes their splintering (a phenomenon that came to be known as *nyakurisation*). Many individuals are attacked personally, including Parfait Onanga-Anyanga, the UN's special representative in Burundi during much of the key period covered by the book (p. 45). The author repeatedly insinuates that Onanga portrayed Burundi as needing assistance because he wanted to stay in his job (p. 57). He accuses him of inventing the concept of a "political actor", referring to politicians who found themselves without an officially recognized party due to *nyakurisation*, and included them in the UN-facilitated political dialogue under the guise of "inclusive politics" (p. 14, 55, 106). On multiple occasions, the author also targets Patrick Spirlet, the EU ambassador in Burundi, casting him as the ultimate messenger of the coming apocalypse. An entire section of the book is devoted to Antwerp-based academic Stef Vandeginste, whom the author sees as an excellent analyst, but he suggests that Professor Vandeginste may also have had a hidden agenda as an advisor to EU authorities (p. 125).

In the author's diatribe against a wide variety of actors, both national and international, one exception stands out: the ruling CNDD-FDD party. Ndayicariye shows an unqualified admiration for the late President Nkurunziza, whose oath of office on 20 August 2015 he describes as the only medal he needs (p. 2), and as a moment when he could finally sleep like after a successful romantic night (p. 66). When cited, statements by former CNDD-FDD foreign minister Laurent Kavakure and other CNDD-FDD cadres are typically framed in positive light. While mocking the internal divisions within all other parties, those within the CNDD-FDD—which were no less significant in both 2007 and 2015—are glossed over entirely. On one occasion only does the author hint at a critique of the conduct of the CNDD-FDD in the context of 2015,

and this is when he says that just as Louis Michel (former minister of foreign affairs of Belgium) spoke “too often and badly” about Burundi, so did the CNDD-FDD in return (p. 97). Otherwise, if there is any discernible critique of the ruling party made at all, it is done in generalized terms when discussing the failings of Burundian political elites, such as when he emphatically warns about the fear of a loss of power among politicians, affecting “those who were excluded yesterday and those who are discriminated against today” (p. 115). Although “the CNDD-FDD, for the time being, seems to be the one political force with reach across the whole country” (p. 193), elsewhere he reminds political parties that all of them “will face their death one day” (p. 183). Perhaps a critique of CNDD-FDD is one of the book’s *non-dits*, or unsaid things so often hailed as a hallmark of Burundian rhetoric, for which one must look all too carefully between the lines. As he writes, “On the shores of Tanganyika, one has to know how to listen, for what is not said is often louder than what is said” (p. 150).

It is regrettable that much of the tone and content of the book centers on conjectures with the aim to show an international conspiracy, and much in it often feels like a settling of scores. Indeed, many of the author’s reflections, observations and critiques are worthy of serious consideration and pose a whole range of legitimate questions. This includes a well-founded critique of the continued manipulations by former colonial powers (and by the West more broadly) of the Global South, and the collusion of local elites therein—critiques raised by many commentators in other contexts, without resorting to allegations of a well-coordinated complot. The author is also correct to question the inability of some political leaders to accept that their time has passed and their lack of vision for society. Finally, he rightly points the finger at the international community’s double standards, where a “third term” of one president is met with a far greater outcry than that of some of his homologues: “Don’t let me be misunderstood. I am against leaders who want to stay in power forever. I believe, however, that the harassment of Bujumbura was excessive” (p. 135).

The book is not just a powerful insight into the author’s mind but perhaps more so into the mind of an entire generation, one which is so deeply scarred by the country’s tragic history of colonial as well as independence-era violence and discrimination that its healing has proven to be ever so difficult: “How can you expect a miracle of democracy in countries tormented by colonialism, traumatized by vicious battles of interests, and suffocated by ethnic divisions?” (p. 153). Pierre-Claver Ndayicariye, a Hutu born in 1960, has witnessed and no doubt personally suffered many of the injustices committed in Burundi’s contemporary history. His career has spanned many walks of life, including those of a journalist, diplomat and even minister (in the government of Pierre Buyoya), a private entrepreneur and consultant for international or-

ganizations, the president of CENI and currently of the country’s Truth and Reconciliation Commission. Therein lies the book’s greatest importance for anyone who wishes to understand Burundi. The author’s disappointment with the political class and its myopia is explicit. His pain and love for his country are unquestionable, as is his desire for the past to finally pass. But this may not be possible as long as the past is narrated through the prism of a conspiracy of the forces of evil against the forces of good, in black and white colours rather than as containing many shades of gray—messy and uncomfortable though this may be.

Andrea Filipi  
av473@cam.ac.uk

**REVER, Judi, *Rwanda. L'éloge du sang*, Paris, Max Milo,  
2020, 475 pages**

Le Rwanda est un sujet controversé qui suscite, en France en particulier, des échanges parfois virulents entre « camps » opposés. Ce fut encore le cas à l'occasion de la parution en anglais du livre de Judi Rever, *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*.<sup>2</sup> Le caractère envenimé du débat se révéla à nouveau lorsque Fayard, cédant aux pressions, décida en 2019 de ne pas publier la traduction française du livre, en dépit de la signature du contrat. La petite maison Max Milo prit alors le risque de sortir l'ouvrage, malgré des tentatives aussi fortes pour en empêcher la publication.

Prévisible, la polémique reste étonnante. En effet, de nombreuses publications –ouvrages scientifiques, rapports de l'ONU et d'ONG, récits dans la presse– avaient déjà fait état des crimes commis par le Front patriotique rwandais (FPR) et son armée (Armée patriotique rwandaise-APR) pendant et après le génocide des Tutsi en 1994, au Rwanda et en République démocratique du Congo.<sup>3</sup> Il reste que ce qui rend cet ouvrage différent des autres publications sur les crimes commis par le FPR se trouve dans la précision et la nature détaillée des récits ainsi que dans le nombre et la qualité des sources. En outre, Rever affirme que le FPR s'est rendu coupable d'un génocide contre les Hutu et souscrit ainsi à la thèse dite du double génocide. Nous reviendrons plus loin sur ce dernier point.

Des dizaines de massacres commis par le FPR sont décrits en détail, avec leur mode d'opération, l'identité des auteurs, la nature des victimes et une estimation de leur nombre. Le récit de ces faits est basé sur un grand nombre de sources, parmi lesquelles de nombreux témoins oculaires et des documents inédits du bureau du procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Ces témoins sont pour la plupart des anciens militaires de l'APR qui en majorité restent anonymes pour leur sécurité et celle de leurs proches. Les documents confidentiels proviennent essentiellement du travail d'une « équipe enquêtes spéciales » mise en place par le procureur du TPIR pour enquêter sur les crimes du FPR, tandis que le gros du travail de son bureau était axé sur le génocide des Tutsi. Contrairement à la version originale, celle en français publie sur 120 pages un échantillon de ces documents.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Toronto, Penguin Random House Canada, 2018.

<sup>3</sup> Pour un aperçu, voir le chapitre « Les droits humains, un bilan terrible » dans REYNTJENS, F., *Rwanda. Gouverner après le génocide*, Paris, Les Belles Lettres, 2014, pp. 125-152.

<sup>4</sup> Signalons que parmi ces documents se trouvent quatre témoignages d'anciens du FPR. Même si ces documents sont anonymisés, le parcours qu'ils décrivent et les faits qu'ils relatent rendent probablement leur identification facile. Dépendant d'où ils se trouvent, ils doivent être considérés comme en danger. Une trentaine d'autres documents a par la suite été publiée par le *Mail & Guardian* (<https://mg.co.za/africa/2020-11-29-exclusive-top-secret-testimonies-implicate-rwandans-president-in-war-crimes/>).

Alors que Rever a été violemment prise à partie par des voix qui d'habitude sympathisent, tant au Rwanda qu'à l'étranger, avec le régime rwandais, les faits qu'elle relate n'ont jusqu'à présent pas été contestés ou contredits de façon crédible. Pourtant, s'ils étaient faux il aurait été facile de le démontrer, tant ils sont décrits en détail. Ces faits constituent au moins des crimes contre l'humanité et/ou des crimes de guerre qui étaient du ressort du TPIR, mais dont les suspects n'ont pas été poursuivis. Rever se pose la question des raisons de l'impunité dont a bénéficié le FPR. Elle y voit la main de la communauté internationale et en particulier des Etats-Unis et le Royaume-Uni.

La qualification de ces faits comme génocide par Rever a été fortement contestée. Elle a même été accusée de négationnisme, alors qu'elle reconnaît explicitement le génocide des Tutsi, « tués, d'abord et surtout, en raison de leur ethnicité » (p. 298). A notre connaissance, le livre original n'a pas fait l'objet de comptes rendus académiques, mais quelques chercheurs se sont exprimés à son propos. Ainsi Claudine Vidal rappelle que l'existence de crimes commis par le FPR est documentée depuis longtemps. Cependant elle reproche à Rever de ne pas s'en tenir à l'investigation, mais de formuler un réquisitoire au sens juridique du terme. Il ne lui paraît pas nécessaire d'affirmer l'existence d'un génocide pour justifier des enquêtes sur les « massacres de Rwandais hutus » par le FPR.<sup>5</sup> De même, Scott Straus estime que la qualification de génocide ne convient pas pour décrire les crimes commis par le FPR contre des civils hutu au Rwanda. En termes de sciences sociales (mais pas juridiques), il les définit comme « violence de masse catégorique : une violence à large échelle, répétée et systématique visant une population civile spécifique (les Hutu rwandais) ». En revanche, les massacres de réfugiés hutu par l'APR au Zaïre/Congo « pourraient mériter la qualification de 'génocide' ».<sup>6</sup>

Il faut rappeler ici les termes de la convention de 1948 sur le crime de génocide. Il s'agit d'un certain nombre d'actes « commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ». Le fardeau de la preuve est donc considérable : non seulement faut-il prouver l'intention de détruire un groupe, mais également que ce groupe est visé en tant que tel, en l'occurrence parce qu'il est hutu. Deux indications vont dans ce sens. D'abord, le livre relate une douzaine d'incidents où des militaires du FPR, parfois aidés par des civils tutsi, séparent les Hutu et les Tutsi, après quoi les Hutu sont tués et les Tutsi mis en sécurité. Les récits des massacres de Hutu à Byumba et plus tard à Giti, où aucun Tutsi n'avait été tué pendant le génocide, sont particulièrement accablants. Ensuite, plusieurs sources de Rever affirment que les ordres étaient de tuer un maximum de

<sup>5</sup> VIDAL, C., « Rwanda: Judi Rever et la recherche à tout prix d'un deuxième génocide », *The Conversation*, 6 juin 2018.

<sup>6</sup> STRAUS, S., « The Limits of a Genocide Lens: Violence Against Rwandans in the 1990 », *Journal of Genocide Research*, Vol. 21, no. 4, 2019, pp. 504-524.

Hutu. Il est question de « trier » les ennemis, souvent explicitement désignés comme étant les Hutu, et de « faire le ménage ».

L'accusation selon laquelle le FPR aurait commis un génocide est évidemment très grave et ne saurait être considérée comme acquise en l'absence d'une détermination judiciaire. La commission d'autres crimes qui relevaient de la compétence du TPIR ne fait pourtant pas de doute, mais aucune des « cibles de poursuite » identifiées par le Bureau du procureur du TPIR ne fut inquiétée. Puisque après la clôture des travaux du TPIR, des poursuites judiciaires sont hautement improbables, sauf peut-être pour les crimes commis au Congo, l'intérêt du livre de Rever est donc d'avoir exposé les faits de façon détaillée devant la « Cour de l'histoire ».

Cela dit, le livre comporte également des faiblesses. Sans être exhaustif nous en relevons quatre. *Primo*, Rever utilise un langage par trop conspirationniste et parfois inutilement spectaculaire, ainsi lorsqu'elle compare les lieux d'incinération de victimes aux fours crématoires de l'Allemagne nazie. *Secundo*, le bilan du nombre de victimes hutu qu'elle avance est hasardeux, basé qu'il est sur des données anecdotiques et des extrapolations aléatoires. *Tertio*, la version française du livre comporte un chapitre additionnel (« Le génocide des Tutsis de Bisesero », p. 167-177) qui reprend un article publié dans *Marianne*.<sup>7</sup> Rever y affirme que ce massacre très médiatisé a été organisé par le FPR. Or le massacre de Bisesero a fait l'objet de nombreuses informations, notamment dans des procès au TPIR, et cette accusation à l'encontre du FPR n'a jamais été formulée ni même suggérée.<sup>8</sup> *Quarto*, même si en général elle est de bonne facture, la traduction française est défaillante à certains endroits. Cela pose problème lorsque le sens est modifié sur des points cruciaux. Deux exemples sur la même page 147 illustrent le problème : « The international community has long viewed Tutsi civilians primarily as victims » devient « Les civils tutsis furent longtemps considérés comme des victimes par la communauté internationale », ainsi abandonnant la nuance de la version anglaise (*primarily*) et se transformant en une phrase indéfendable ; « Tutsi civilians betrayed and killed their Hutu neighbors » est traduit comme « les civils tutsi ont eux aussi trahi et tué leurs voisins hutus », ainsi suggérant qu'il s'agit de *tous* les civils tutsi, alors que la traduction adéquate aurait été « *des* civils tutsi ». Il y a d'autres cas. Une relecture attentive et plus consciente du sens précis des mots aurait évité des malentendus sur des thèmes importants et très délicats.

<sup>7</sup> REVER, J., « Rwanda: révélations sur les massacres de Bisesero », *Marianne*, 21 décembre 2019.

<sup>8</sup> Cependant, publié après la rédaction de ce compte-rendu, le rapport de la « Commission Duclert » fait allusion à quelques reprises à des infiltrations du FPR dans la zone de Bisesero (Commission de recherche sur les archives françaises relatives au Rwanda et au génocide des Tutsi, *La France, le Rwanda et le génocide des Tutsi (1990-1994)*, Paris, 26 mars 2021, pp. 505-509).

Malgré ces imperfections, le livre de Rever est important parce qu'il met à mal de façon convaincante une image partielle et même fausse du Rwanda post-1990. Il montre que le pays n'a pas seulement connu un génocide contre la minorité tutsi, mais que, de son côté, le FPR a commis des crimes de masse contre les Hutu, crimes qui peuvent être qualifiés de crimes de guerre ou contre l'humanité, voire d'actes de génocide. Même si ces faits étaient connus depuis longtemps en termes généraux, le livre de Rever invite à une relecture de l'histoire du Rwanda durant ce dernier quart de siècle.

Filip Reyntjens  
filip.reyntjens@uantwerpen.be

**PODUR, Justin, *America's Wars on Democracy in Rwanda and the DR Congo*, Palgrave Mac Millan, Switzerland, 2020, 404 pages**

This book opens with the fantasy that in 2020, Patrice Lumumba, still alive, would celebrate his 95th birthday. The father of Congolese nationalism would be enjoying a well-deserved retirement, which was only to be the happy ending of a career as former Prime Minister, President of the Republic and Secretary General of the United Nations. The dream of a unified and independent DRC that he had called for would have been realized, and it is with a calmer spirit that this Lumumba would no doubt have retired from (inter) national public life.

This fictional description of what the DRC could have become under Lumumba's leadership is the starting point chosen by Podur to write this book full of historical information, and pertinent criticisms of Western colonialism in Africa. If Podur chooses fiction to describe the political trajectory that Lumumba would have offered his country, it is in order to question the writings of Africanists who have always doubted Lumumba's ability to realize his plans for unity and prosperity in an Africa torn apart by war and corruption. Although writing about Africa, Podur presents himself from the outset as not being among the Africanist experts who are pessimistic about the future of the continent.

The rest of the book is not fictional but based on a review of a diverse literature, extensively quoted, reinterpreted and then criticized by the author. The writers criticized in the book will not necessarily agree with this reinterpretation. The literature on which Podur relies is all the more important to deconstruct, as it constitutes one of the sources of information in which the "Europeans and North Americans who govern the Congo through mining corporations, smuggling operations, international financial institutions, NGOs, United Nations operations, and foreign aid programs" (p. 20) forge their imaginations about themselves and about Africa. For example, their writings have often portrayed the Tutsi of Rwanda as aristocrats, while the Hutu are presented as skilful farmers. As for the Luba of Kasai, the Belgian racist taxonomy placed them on the pedestal of the great workers of the Congo (p. 32), as opposed to other ethnic groups. The entrenchment of this social taxonomy of ethnic groups not only fuelled future conflicts within this region, but was also exacerbated by a refusal of the former colonizer to develop education within his former colonies. This refusal later served as a subterfuge for Belgium, when it opposed independence, on the pretext that its colonies were not prepared for it (p. 34).

According to Podur, Western Africanists, as well as the Western media, play a central role in the fabrication of public opinion on Africa. However, Podur does not mention the friendships, student-teacher contacts or conjugal

interactions between Africans and Westerners that generate an opinion parallel or even contradictory to that of the media and Africanists. Podur goes even further, believing that there is a tendency among Africanists to manipulate historical facts and insult African leaders. He detects such a propensity to insult, for example, in the work of Michela Wrong, Jason Stearns and Romeo Dallaire. The first two criticized Laurent Désiré Kabila's physical appearance in terms of "big heads" and a "funny chubby face", while the third presented "violence in Rwanda as a local art form" (p. 55).

Beyond the polemics, Podur analyses several historical events in the DRC and Rwanda, highlighting the role played by European colonizers, as well as by the USA, in their occurrence. Among these events is the role played by the secession of Katanga, fuelled by France, Portugal, Belgium, the United States and the United Nations. A secession that Lumumba unsuccessfully wanted to prevent. But once Lumumba was assassinated, the idea of unity in the DRC that he supported was paradoxically encouraged by the same Western powers.

However, the continuation of the post-Lumumba revolutionary nationalist struggle in Katanga and Stanleyville did not bear fruit, despite the involvement of Che Guevara. The neo-colonial mercenaries, the Western military and Mobutu's army used massive violence, burning houses, raping women ("which they considered a sexual buffet", p. 101), destroying crops, so that the villagers had absolutely nothing left to eat. The frustration of the villagers thus deprived the revolutionary nationalists of their popular base, which could have helped them to fight their opponents better. The Congolese rebellion (the term used by Podur), which can also be described as an instance of revolutionary nationalism, was finally defeated, despite the resistance of Guevara. According to Jean Claude Marlair, a Belgian officer, quoted by Podur on page 106, the "rebellion" caused more than 200,000 deaths on the Congolese side, compared with 300 combatants killed on the side of the Western forces.

The work of the Western powers in the DRC and Rwanda, but also in Burundi, was not limited to repression, but also involved choosing the dictators with whom they were to collaborate. Following Mobutu in the DRC, the choice of Westerners fell on Paul Kagame. For example, they accompanied Mobutu in his process of repression against the rebels and facilitated his access to the World Bank and the IMF, thus encouraging him to plunder his country, since they were fully aware of the mismanagement that prevailed in Congo under his leadership. Part of this mismanagement had its roots in Mobutu's Bakajika law, which required all European companies to establish headquarters in Congo, at the risk of having their assets confiscated. Having acquired the management of certain extractive companies such as the Union Minière du Haut Katanga (p. 152), the autocrat set up an economy of predation which ruined the DRC, placing it under the dependence of the Bretton Woods institutions. Poor economic performance, coupled with an accumula-

on of debt, has not obliterated Western support for the DRC dictator.

Western support for the dictators did not fail Paul Kagame either. This support was provided from the outset through the logistical, geographical and geopolitical support provided to Kagame by Yoweri Museveni. After reneging on the promise he made to Juvénal Habyarimana in October 1990 that he would stop the Rwandan Patriotic Front (RPF) offensive, Museveni instead set out to help the RPF destabilize his regime. After being trained by the Americans in the US and by Museveni, according to Podur Kagame embarked on a merciless war against Habyarimana's regime, in a context favourable to him, in which "his US sponsors, and Dallaire (the UN forces Commander) had all decided by this point that the RPF had to come to power by force of arms" (p. 187). Podur also claims that Kagame orchestrated the massacre of hundreds of thousands of Rwandans both in Rwanda and in the refugee camps in eastern DRC. It is apparent from Podur's analysis that the Rwandan genocide cannot be made intelligible in all its historical aspects without taking into account the pre- and post-genocide massacres committed by Paul Kagame and his American bosses.

In the unconditional support he received from the Americans, Kagame would always turn to Washington whenever he was in difficulty, especially militarily (p. 345). This recourse was, for example, observable during the war that pitted him against his former ally Kabila in 1998. When his soldiers led by Kaberebe were losing against the armies of the DRC, Zimbabwe and Angola who were siding with Kabila, the Americans are claimed by Podur to have exerted enormous pressure on these countries to renounce the battle. This respite granted to Kagame gave him the opportunity to return to war, coalescing with Uganda, to better dominate their opponents, and install an economy of plunder of Congolese resources estimated today at several billion dollars. This economy of plunder is not always highlighted in some Africanist writings, which prefer to present the Rwandan leader as a statesman who rebuilt his country after the war, despite the lack of democracy that prevails there.

Podur's book has the merit of having engaged in a major review of the scientific work published on Congo and Rwanda since independence. Such an analytical undertaking is necessary in an Africanist universe in which several works overlap, contradict and criticise each other, without always giving the opportunity to those foreign to the Africanist universe to give their points of view. It is against the background of this kind of external analyses that Africanist writers review their scientific and political positionalities towards Africa. However, Podur fails to take into account the reality of the non-existence of "Africanism as an epistemic community".<sup>1</sup> The qualification of Africanist is

likely to be attributed both to Podur and to the authors he criticises. Moreover, murderous violence, which is one of the fundamental characteristics of "fetishist states"<sup>2</sup>, is not only the prerogative of Paul Kagame. It is inherent in the global history of contemporary societies, in which heads of state, although guilty of crimes, have often enjoyed surprising immunity in the concert of nations. Furthermore, the existence of murderous violence on a global scale does not exonerate the regimes of the DRC and Rwanda of the political disasters caused in the great lakes region.

Denis Augustin Samnick  
Denisaugustin.samnick@uantwerpen.be

<sup>1</sup> ATENGA, T, "L'Africanisme dans les sciences de l'information et de la communication : de l'utopie (?) d'une communauté épistémique ", *Histoire de la recherche contemporaine*, Tome VIII, n°2, 2019, pp. 200-207.

<sup>2</sup> EBOUSSI BOULAGA, F, *les conférences nationales souveraines en Afrique, une affaire à suivre*, Paris, Khartala, 1993.

**Guy AUNDU MASTANZA, *Les violences urbaines en RD Congo : que faire ?*, Académia l'Harmattan, Louvain la Neuve, 2020, 211 pages**

Les neuf chapitres qui structurent ce livre collectif supervisé par Guy Aundu Mastanza sont à la fois des réflexions diachroniques, des interrogations critiques et des propositions concrètes, visant à comprendre et résoudre les problèmes publics générés par la violence urbaine en RDC. Bien que la composition exclusivement masculine des auteurs se construit à rebours des thématiques de parité, de féminisme ou d'intersectionnalité, elle met cependant en lumière une analyse transversale des logiques, des moteurs, des causes, des acteurs et des déclinaisons de la violence urbaine en RDC.

En procédant dans un premier temps à une conceptualisation de la violence, Mastanza pense qu'elle n'est pas éloignée de « la logique politique, car elle a pour quintessence la domination sur autrui, afin de l'amener à perdre son jugement autonome et à agir d'une manière déterminée » (p. 18). Cet exercice de domination sur autrui a d'abord été alimenté par la colonisation, avant de devenir un élément bâsseur des rapports de forces sociopolitiques, économiques et militaires. Mastanza pense que la violence urbaine en RDC est à la fois « structuro-systémique et psycho-symbolique » (p. 18). D'après lui, elle est une forme de résistance à la répression de l'Etat. Dans une RDC où les mésusages militaires de la violence contre les opposants et les cadets sociaux sont permanents, les citadins ont appris à user de représailles contre les militaires et les administrateurs véreux, transformant ainsi « le chasseur en proie » dans la « contre-violence populaire » (p. 35). Toutefois, cette contre-violence populaire, bien qu'elle soit appréhendée dans l'ouvrage comme mode de résistance, ne contribue pas encore à « sortir de la grande nuit »<sup>1</sup> héritée du joug colonial. Elle transforme les citadins et les victimes d'hier en bourreaux d'aujourd'hui, et continue bon gré, mal gré, d'alimenter la violence politique et systémique issue de la colonisation.

Dans cette perpétuation du système colonial, certains citadins sont accusés à tort d'être « complices de l'incapacité de l'État congolais à bien gouverner ou à bien gérer effectivement la chose publique » (p. 50). Les citadins ainsi accusés se retrouvent contraints quotidiennement d'accepter la gêne du « shayer ou marchand ambulant, coopérant ou débrouillard, commissionnaire ou fournisseur de service, chargeur de véhicule, porteur de bagages... », que Kitukumbi Lumumba-Kasongo, appelle génériquement « salaire de la rue ». D'après lui, ces activités d'apparence banale sont éminemment politiques et sociales. Elles sont symptomatiques de la présence d'individus, qui au nom de la recherche de leurs pitances quotidiennes, se permettent de violer le droit des autres citadins à circuler librement dans les rues. Cette perspective d'analyse,

bien que pertinente du point de vue de la violation des droits fondamentaux de libre circulation des citadins, n'est en rien comparable aux violences des gangs des « koulounas » telle qu'analysées par Alidor Tshibanda Mbombo. Selon lui, la particularité des Koulounas est que la violence structure leurs rapports au monde et à la société. Ils recrutent leurs membres en faisant usage de la contrainte physique, provoquent des bagarres dans des lieux publics et sèment la confusion afin de s'emparer illicitemen des biens des citoyens. La violence contre les gangs rivaux appartenant à d'autres quartiers est aussi au cœur de leurs conduites groupales. Ils nourrissent en permanence des rancœurs (ou rando) contre leurs congénères qui vivent dans d'autres cités populaires. Ces cités populaires sont caractérisées par le chômage, l'oisiveté, la pauvreté, et d'autres formes de précarité sociale. Dans ces lieux populaires, la violence ne provoque pas seulement des victimes. Elle génère aussi des attractions, des suivismes et des adhésions au sein de la jeunesse. C'est ce qui fait dire à Tshibanda Mbombo que le koulouna « est perçu comme un modèle, attire d'autres jeunes à adhérer à son gang parfois pour s'affirmer dans leur quartier. Par cette adhésion, l'opportunité leur est donnée de prouver à ceux (amis et adversaires) qui les sous-estimaient, qu'ils sont virils, forts, capables d'exploits » (p. 74).

Les gangs de Koulouna ont donc leurs propres pédagogies, leurs mécanismes spécifiques de recrutement, ainsi que leurs hiérarchies. Cette organisation sociale anomique pourrait se réguler, d'après Tshibanda Mbombo, au travers d'une « prise en charge socio-psychologique », qui doit passer par « la resocialisation au moyen de l'apprentissage d'un métier ». Il renchérit en disant que « les jeunes initiés à la violence devraient être désintoxiqués en étant socialisés aux valeurs de paix » (p. 82). Bien que louable, cette solution ne se fonde pas sur les motivations des Koulounas, mais se donne à lire comme une réflexion propre de l'auteur. Une enquête sur le terrain des Koulounas, appuyée par des entretiens approfondis, telle qu'entreprise l'an dernier par Liwérant et Kiengé-Kieng<sup>2</sup>, aurait pu fournir des données de terrain, mettant en exergue les pistes de solution envisagées par les Koulounas eux-mêmes et sur eux-mêmes.

Toutefois, les Koulounas ne sont pas les seuls groupes de jeunes à produire la violence en RDC. Dans la ville de Kisangani, des bandes de jeunes s'affrontent le plus souvent pendant les deuils, les funérailles et les levées de corps dans les morgues. Ces groupes se disputent les places dans les cérémonies mortuaires, ils s'accusent mutuellement de provocations, de chansons obscènes pendant les deuils, mais aussi d'escroqueries et de rivalités. La police n'intervient pas toujours lors de ces confrontations de bandes. D'après Mwamba Ngwabi et Fundi Assumani, « les interventions de la police varient

<sup>1</sup> MBEMBE, A., *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2010.

<sup>2</sup> LIWERANT, S. et KIENGÉ-KIENGÉ, R., *Puzzle de sorties de la violence urbaine à Kinshasa (RD Congo)*, Louvain la Neuve, Académia l'Harmattan, 2019.

entre l'inaction, le déploiement policier, la médiation, et comportent très rarement des enquêtes et des détentions judiciaires » (p. 106).

Ces interventions de la police sont encore plus difficiles dans la nuit à Kinshasa, d'après Didier Pidika Mukawa. Les quartiers de la Gombé sont présentées comme « des refuges pour les Koulounas ». Dans ces différents espaces, la nuit est un moment privilégié de production de l'insécurité (p. 122). C'est la raison pour laquelle Pidika Mukawa pense qu'il faut une combinaison entre l'éclairage public et la présence de policiers dans les quartiers de Kinshasa pendant la nuit, afin de lutter contre la violence des Koulounas. « À côté de l'implantation des postes lumineux, il faut mettre en place une police de proximité, non pas attentiste mais vraiment dissuasive et proactive. Grâce à l'éclairage public, la police pourrait renforcer son efficacité dans la traque des délinquants et criminels » (p. 130).

Toutefois, Justin Beya Mulumba rappelle au chapitre 6 de l'ouvrage que la police, aussi bien dans ses opérations de sensibilisation que de répression, n'a pas réussi à mettre un terme au phénomène des Koulounas à Kinshasa. D'après lui, « les violences urbaines à Kinshasa seraient causées par la fragilisation des normes sociales, induite par le modernisme, et encouragée par l'inefficacité ou l'inaction des institutions chargées de l'ordre public et du contrôle social des jeunes » (p. 136).

Bokakandani Masomi-Ngambo analyse la violence politique sous l'angle de l'instrumentalisation des Koulounas, à la fois par le pouvoir et par l'opposition. Il existe donc en RDC une violence pour l'accès, le maintien, l'influence, l'existence et la présence dans les cénacles du pouvoir. Cette violence s'est historiquement construite au travers de la répression des manifestations sociales, qui ont à leur tour engendré des rebellions sous Mobutu, comme sous Kabila. La violence se donne à voir comme la conséquence d'une « intolérance politique » (p.155), d'une « diabolisation de l'adversaire politique » et d'une répression militaire et policière frustrante et dégradante. S'il propose la professionnalisation et l'amélioration des conditions de vie des policiers comme solution à la violence dont ils sont les auteurs, c'est surtout parce que « la police recrute au sein de ses effectifs des personnes qui ne savent ni lire ni écrire, parmi lesquelles il y a des délinquants notoires et criminels de gangs dits Koulouna » (p. 160).

Francis Mapanze Mangole va au-delà de la police pour situer les causes de la violence à plusieurs niveaux. D'après lui, « les violences résultent aussi de la faiblesse générale de l'économie. La mauvaise gestion du secteur public et la détérioration des conditions sociales, notamment des jeunes dans les villes, ont affaibli l'État dans ses capacités à pourvoir aux besoins élémentaires du peuple et à assurer sa sécurité » (p. 174).

Toutefois, en filigrane, le travail de Patrice Mukulu Nduku met en exergue une propension de l'Etat à sécuriser le système gouvernant au détriment

des citadins. Il le dit en ces termes: « Soumis à l'impératif de sécuriser au préalable l'État, ou plutôt le régime au pouvoir, les forces de sécurité publique débordées ne savent garantir individuellement la sécurité à tous les privés qui le voudraient face aux menaces potentielles » (p.192).

Ces neuf chapitres, bien que différents en termes de perspectives d'analyse, ont ceci de commun qu'ils offrent une conceptualisation de la violence qui se fonde sur la vie sociopolitique urbaine spécifique à la RDC. Ils inscrivent leurs analyses dans la longue histoire de la répression sociopolitique au Congo, et font ainsi du recours à l'histoire un préalable indispensable pour l'intelligibilité contemporaine de la violence dans ce pays d'Afrique centrale. Toutefois, ces neuf chapitres qui se superposent les uns sur les autres sans thématiques fédératrices, sans clarification à priori ou à postériori de leurs contradictions, ne s'inscrivent pas tous dans le paradigme de la violence. Par ailleurs, la compréhension plurielle et transversale proposée dans cet ouvrage aurait mieux cerné la spécificité congolaise en la mettant en perspective avec les dynamiques globales de la violence en Afrique et dans le monde. Les violences protéiformes de la RDC ne sont en effet qu'un échantillon des atrocités qui foisonnent à l'échelle de la planète.

Denis Augustin Samnick  
[Denisaugustin.samnick@uantwerpen.be](mailto:Denisaugustin.samnick@uantwerpen.be)

## **ANNEXES**

**ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI**  
 (Situation décembre 2020)

**1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT**

<i>prénom et nom</i>	<i>fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Evariste Ndayishimiye	Président de la République	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Prosper Bazombanza	Vice-Président	Uprona, Tutsi, Mwaro
Alain Guillaume Bunyoni	Premier Ministre	Ex-FDD, Hutu, Rutana
Gervais Ndirakobuca	Ministre de la Sécurité publique, Intérieur et Développement local	Ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Jeanine Nibizi	Ministre de la Justice	Hutu, Gitega
Tribert Mutabazi	Ministre de la Défense Nationale et des Anciens combattants	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Albert Shingiro	Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Imelde Sabushimike	Ministre de la Solidarité nationale, des Affaires sociales, des Droits de la personne humaine et du Genre	Société civile (UNIPROBA), Twa, Mwaro
Déo Guide Rurema	Ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Domine Banyankimbona	Ministre de la Fonction publique, Travail et Emploi	Hutu, Bururi
Domitien Ndihokubyo	Ministre des Finances, du Budget et de la Planification économique	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi

Ezéchiel Nibigira	Ministre chargé des Affaires de la Communauté Est-Africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural
Gaspard Banyankimba	Ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique	CNDD-FDD, Hutu, Karuзи
Immaculée Ndabaneza	Ministre du Commerce, du Transport, de l'Industrie et du Tourisme	CNDD-FDD, Tutsi, Bubanza
Thaddée Ndikumana	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya
Deogratias Nsanganiyumwami	Ministre des Infrastructures, Équipement et Logements sociaux	PIEBU, Tutsi, Rutana
Marie Chantal Nijimbere	Ministre de la Communication, des Technologies de l'information et des Médias	Société civile, Association des Guides du Burundi (AGB), Tutsi, Cankuzo
Ibrahim Uwizeyimana	Ministre de l'Hydraulique, de l'Énergie et des Mines	CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga
Prosper Ntahorwamiye	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	Frodebu (?), Hutu, Makamba
Jean Marie NIYOKINDI	Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Thaddée NDIKUMANA	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya
Jean Bosco NTUNZWENIANA	Ministre des Transports, des Travaux publics, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Serges NDAYIRAGIJE	Ministre de la Communication et des Médias	Amizero-Rwasa, Tutsi, Bururi
Côme MANIRAKIZA	Ministre de l'Hydraulique, de l'Energie et des Mines	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza
Prosper NTAHORWAMIYE	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	Frodebu (?), Hutu, Makamba

## 2. GOUVERNEURS

province	prénom et nom	adhésion politique, appartenance ethnique
Bujumbura Mairie	Jimmy Hatungimana	Ex-FDD, Hutu
Bujumbura rural	Désiré Nsengiyumva	CNDD-FDD, Hutu
Bubanza	Cléophas Nizigiyimana	CNDD-FDD, Hutu
Bururi	Léonidas Bandenzamaso	Ex-FAB, Tutsi
Cankuzo	Boniface Banyiyezako	CNDD-FDD, Hutu
Cibitoke	Kareme Bizoza	Ex-FDD, Hutu
Gitega	Venant Manirambona	CNDD-FDD, Hutu
Karusi	Calinie Mbarushimana	CNDD-FDD, Hutu
Kayanza	Rémy Cishahayo	Ex-FDD, Hutu
Kirundo	Albert Hatungimana	CNDD-FDD, Hutu
Makamba	Francoise Ngozirazana	CNDD-FDD, Hutu
Muramvya	Diomède Nzambimana	CNDD-FDD, Hutu
Muyinga	Jean Claude Barutwanayo	CNDD-FDD, Hutu
Mwaro	Gaspard Gasanzwe	Ex-FAB, Tutsi
Ngozi	Epipode Baranyikwa	CNDD-FDD, Hutu
Rumonge	Consolate Ntungane	CNDD-FDD, Hutu
Rutana	Olivier Nibitanga	CNDD-FDD, Hutu
Ruyigi	Emerencienne Tabu	CNDD-FDD, Hutu

## 3. APPAREIL JUDICIAIRE

institution	nom du président	ethnie et région d'origine
<i>Cour suprême</i> <i>Cour constitutionnelle</i> <i>Cour des comptes</i> <i>Parquet général de la République</i>	Emmanuel Gateretse Valentin Bagorikunda Elysé Ndaye Sylvestre Nyandwi	Hutu, Kayanza, Hutu, Bubanza Hutu, Muramvya Hutu, Bujumbura

<i>Cours d'appel</i>		
Mukaza	Nadine Nsabimana	Tutsi, Bujumbura rural
Muha	Jean Damascene Sindayizeruka	Hutu, Bujumbura
Ntahangwa	Jeanne Harerimana	Tutsi, Mwaro
Makamba	Pascaline Habonimana	Hutu, Makamba
Gitega	Fulgence Ruberintwali	Hutu, Gitega
Ngozi	Daphrose Buganyira	Hutu, Ngozi
Bururi	Dieudonné Niyungeko	Tutsi, Bururi

#### 4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

<i>institution</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Chef d'État-major général FDN	Prime Niyongabo	ex-FDD, Hutu, Muramvya
Chef d'État-major général adjoint FDN	Joseph Ndayishimiye	ex-FAB, Tutsi, Bururi
Inspecteur général PNB	Melchiade Ruceke	ex-FAB, Tutsi, Mwaro
Inspecteur général adjoint PNB	Christophe Manirambona	ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Administrateur général SNR	Ildéphonse Habarurema	ex-FDD, Hutu, Muyinga,
Administrateur général adjoint SNR	Albert Bisaganya	ex-FAB, Tutsi

#### 5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>lieu d'accréditation</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Addis Abeba	Joel Nkurabagaya	Hutu, Ruyigi
Ankara	Gérard Bikebako Ntahorwaroye	Hutu, Bujumbura
Berlin	Vacant	
Bruxelles	Thérence Ntahiraja	CNDD-FDD, Hutu, Makamba
Dar-Es-Salaam	Gervais Abayebo	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura

Genève	Rénovat Tabu	Hutu, Cibitoke
Kampala	Epiphanie Kabushemeye Ntamwana	Hutu, Kirundo
Kinshasa	Vacant	
La Haye	Gamaliel Nkurunziza	Tutsi, Ngozi
Le Caire	Vacant	
Londres	Vacant	
Lusaka	Pascal Ruhomvyumworo	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Mogadishu	Joseph Nkurunziza	CNDD-FDD, Hutu, Kirundo
Moscou	Edouard Bizimana	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Kenya	Vacant	
New Delhi	Stella Budiriganya	Tutsi, Mwaro
New York	Vacant	
Paris	Ernest Niyokindi	CNDD-FDD, Hutu, Cankuzo
Pékin	Issa Ntambuka	Hutu, Cibitoke
Pretoria	Vacant	
Rabat	Vacant	
Rome	Espérance Ndayizeye	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Washington	Vacant	

## ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

(Situation décembre 2020)

### 1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT<sup>1</sup>

<i>Prénom et nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Général Major Paul KAGAME	Président de la République	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Judith UWIZEYE	Ministre à la Présidence	NP, Hutu, Cyangugu
Alphonsine MIREMBE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Edouard NGIRENTE	Premier Ministre	NP, Hutu, Kigali-Rural
Evariste RUGIGANA	Directeur de Cabinet	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Inès MPAMBARA	Ministre à la Primature chargée des Affaires du Conseil des Ministres	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Doreen KAGARAMA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Jeannette BAYISENGE	Ministre du Genre et de la Promotion de la Famille	FPR, Hutu, Kigali-Ville.
Assumpta INGABIRE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Butare
Vincent BIRUTA	Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale	PSD, Tutsi, Kigali-Ville
Clémentine MUKEKA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gitarama
Anastase SHYAKA	Ministre de l'Administration Locale	FPR, Hutu, Byumba
Samuel DUSENGIYUMVA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Gitarama
Johnston BUSINGYE	Ministre de la Justice	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Théophile MBONERA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Ruhengeri
Marie Solange KAYISIRE	Ministre de la Gestion des Urgences	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Olivier KAYUMBA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié

<sup>1</sup> NP signifie sans affiliation politique officielle. Nous avons maintenu la référence aux anciennes préfectures en raison de l'absence de signification historique des actuelles provinces.

Général Major Albert MURASIRA	Ministre de la Défense	NP, Hutu?, Gisenyi
Lt-Colonel Innocent GASHUGI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Claver GATETE	Ministre des Infrastructures	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Patricia UWASE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Géraldine MUKESHIMA-NA	Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Claude MUSABYIMANA	Secrétaire permanent	PSD, Hutu, Ruhengeri
Jeanne d'Arc MUJAWA-MARIYA	Ministre de l'Environnement	FPR, Hutu, Ruhengeri
Patrick KARERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Fanfan RWANYINDO KAYIRANGWA	Ministre de la Fonction Publique et du Travail	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Gaspard MUSONERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Kigali Rural
Uzziel NDAGIJIMANA	Ministre des Finances et de la Planification Economique	FPR, Hutu, Gitarama
Soraya HAKUZIYARE-MYE	Ministre du Commerce, de l'Industrie	NP, Hutu, Gitarama
Michel SEBERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Valentine UWAMARIYA	Ministre de l'Education	FPR, Hutu, Cyangugu
Samuel MULINDWA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Aurore Mimosa MUNYANGAJAU	Ministre des Sports	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Didier SHEMA MABOKO	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Kigali-Ville
Daniel NGAMIJE	Ministre de la Santé	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Zacharie IYAMUREMYE	Secrétaire permanent	
Paula INGABIRE	Ministre des Technologies de l'Information, de la Communication et de l'Innovation	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Yves IRADUKUNDA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gitarama

Rosemary MBABAZI	Ministre de la Jeunesse et de la Culture	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Emmanuel BIGENIMANA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gisenyi
Ignacienne NYIRARU-KUNDO	Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargé des affaires sociales	PL, Tutsi, Gikongoro
Solina NYIRAHABIMANA	Secrétaire d'Etat au ministère de la Justice chargé de la Constitution et des autres lois	FPR, Hutu, Gitarama
Gaspard TWAGIRAYEZU	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires	
Claudette IRERE	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé de la Technologie et de l'Enseignement Technique et Professionnel	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Edouard BAMPORIKI	Secrétaire d'Etat chargé de la Jeunesse et de la culture	FPR, Hutu, Cyangugu
Lt Colonel MPUNGA Tharcisse	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires	FPR, Tutsi, ex-refugié
Claudine UWERA	Secrétaire d'Etat au ministère des Finances et de la Planification économique chargée de la planification économique	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Richard TUSHABE	Secrétaire d'Etat au ministère des Finances et de la Planification économique chargé des Finances Publiques	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Manassé NSHUTI	Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires Etrangères, chargé de la Communauté de l'Afrique de l'Est	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Jean Chrysostome NGABITSINZE	Secrétaire d'Etat au ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	PSD, Hutu, Gikongoro
Clare AKAMANZI	CEO of RDB	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Francis GATARE	CEO of Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board	FPR, Tutsi, ex-refugié

## 2. GOUVERNEURS

Province	prénom et nom	adhésion politique, ethnie, région d'origine
Province de l'Est	Fred MUFURUKYE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Province du Nord	Jean-Marie Vianney GATABAZI	FPR, Hutu, Byumba
Province de l'Ouest	Alphonse MUNYENTWARI	FPR, Tutsi, Butare
Province du Sud	Alice KAYITESI	FPR, Tutsi, Gitarama
Mairie de Kigali	Pudence RUBINGISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

## 3. APPAREIL JUDICIAIRE

cour / tribunal	nom du président	ethnie et région d'origine
Cour Suprême (Président)	Faustin NTEZIRAYO	Hutu, Gitarama
Cour Suprême (Vice-présidente)	Marie Thérèse MUKAMULISA	Tutsi, Kigali-Ville
Cour d'Appel	Aimé KALIMUNDA MUYOBOKE	Tutsi, ex-réfugié
Haute Cour	Xavier NDAHAYO	Hutu, Byumba
Procureur Général de la République	Aimable HAVUGIYAREMYE	Tutsi, ex-réfugié
Rwanda Investigation Bureau (RIB)	Colonel Jeannot RUHUNGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

## 4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

Institution	prénom et nom	adhésion politique, ethnie, région d'origine
Commandant en chef	Général-Major Paul KAGAME	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major général	Général Jean Bosco KAZURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de terre	Lieutenant-Général Jean Jacques MUPENZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de l'air	Général-Major Emmanuel BAYINGANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'Etat-major de l'armée de réserve	Général Fred IBINGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

## 5. CORPS DIPLOMATIQUE

lieu d'accréditation	prénom et nom	adhésion politique, ethnie, région d'origine
Abuja	Stanislas KAMANZI	PSD, Hutu, Byumba
Abu Dhabi	Emmanuel HATEGEKA	FPR, Tutsi, Butare
Addis-Abeba	Hope TUMUKUNDE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Accra	Aissa KIRABO KACYIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ankara	Fidelis MIRONKO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Berlin	César IGOR	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Brazzaville	Théoneste MUTSINDASHYAKA	FPR, Tutsi, Kigali-Ville
Bruxelles	Dieudonné SEBASHONGORE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Bujumbura	Vacant	
Dakar	Jean-Pierre KARABARANGA	FPR, Tutsi, Butare
Dar es Salam	Général-Major Charles KARAMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Genève	Marie Chantal RWAKAZINA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Harare	James MUSONI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kampala	Colonel Joseph RUTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Khartoum	Colonel MUNYANEZA MUZUNGU	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kinshasa	Vincent KAREGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
La Haye	Olivier NDUHUNGIREHE	PSD, Hutu, Butare
Le Caire	Alfred KALISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Londres	Yamina KARITANYI	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Luanda	Wellars GASAMAGERA	FPR, Tutsi, Gitarama
Lusaka	Amandin RUGIRA	FPR, Hutu, Cyangugu
Maputo	Claude NIKOBISANZWE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Moscou	Lieutenant Général MUSHYO KAMANZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Nairobi	Richard MASOZERA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
New Delhi	Jacqueline MUKANGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
New York	Valentine RUGWABIZA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ottawa	Prosper HIGIRO	PL, Tutsi, Kibungo
Paris	François Xavier NGARAMBE	FPR, Tutsi, Gitarama
Pékin	James KIMONYO	PSD, Tutsi, ex-réfugié
Pretoria	Eugene SEGORE KAYIHURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Qatar	François NKULIKIYIMFURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Rabat	Zaina NYIRAMATAMA	PDI, Hutu, Gitarama
Seoul	Yasmin AMRI SUED	FPR, Hutu, Ruhengeri
Singapour	Jean de Dieu UWIHANGANYE	NP, Tutsi, Byumba
Stockholm	Christine NKURIKIYINKA	FPR, Hutu, Gitarama
Tel-Aviv	Vacant	
Tokyo	Ernest RWAMUCYOO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Washington	Mathilde MUKANTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée



*Filip Reyntjens* is emeritus professor of law and politics at the Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp.

*Filip Reyntjens* est professeur émérite à l’Institut de politique du développement (IOB) de l’Université d’Anvers.

Continuing the tradition of *L'Afrique des grands lacs. Annuaire*, this companion volume to *Conjonctures de l'Afrique centrale* (Paris, L'Harmattan) offers a survey of political developments in Burundi, the Democratic Republic of Congo, Rwanda and Uganda over the course of 2020. In two of these four countries, presidential elections were held. While the actual vote only took place in January 2021 in Uganda, this chronicle addresses the run-up and the polls. According to the official results, incumbent president Yoweri Museveni won his sixth term with 58% of the vote, in an election marred by intimidation of the opposition, violence and allegations of irregularities. Coronavirus restrictions were used by the government to justify various excesses, including the use of lethal force. Nevertheless, the singer-turned-opposition leader Robert Kyagulanyi Ssentamu, better known as Bobi Wine, won 35% of the vote, defeating Museveni in the central region and some parts of Busoga in the east. In Burundi, incumbent president Pierre Nkurunziza was barred from running for a new term, and he died unexpectedly in June 2020 after his anointed successor Évariste Ndayishimiye was elected in May with almost 69% of the vote. His closest competitor, Agathon Rwasa, obtained 24%. The ruling CNDD-FDD party secured large victories in the municipal and parliamentary polls. The DRC has been the scene of hitherto successful endeavours by President Tshisekedi to break his predecessor Kabila's continued control of parliament and the provincial institutions. By putting into place the Union Sacrée de la Nation (USN), which benefitted from a great deal of opportunistic floor-crossing, he caused the dislocation of Kabila's FCC. Rwanda remains a harsh ethnocratic dictatorship, which is facing increasing international criticism. However, the biggest threat to the regime is not the disapproval of the international community or the activity of rebel groups operating in the DRC, Burundi and Uganda, but the risk of internal fragmentation.

Continuant la tradition de *L'Afrique des grands lacs. Annuaire*, ce volume qui accompagne *Conjonctures de l'Afrique centrale* (Paris, L'Harmattan), présente un aperçu de l'évolution politique au Burundi, en République démocratique du Congo, au Rwanda et en Ouganda au cours de l'année 2020. Des élections présidentielles ont eu lieu dans deux pays. Alors qu'elles ont été organisées en Ouganda en janvier 2021, cette chronique étudie la campagne et les opérations électorales. D'après les résultats officiels, le président sortant Yoweri Museveni s'assura de son sixième mandat avec 58% des votes dans une élection marquée par l'intimidation de l'opposition, des violences et d'accusations d'irrégularités. Les restrictions liées au virus Covid-19 furent utilisées par le gouvernement pour justifier les excès, y compris l'utilisation de la force mortelle. Malgré cela, le chanteur devenu opposant Robert Kyagulanyi Ssentamu, mieux connu comme Bobbi Wine, obtint 35% et battit Museveni dans la région centrale et des parties du Busoga à l'est. Au Burundi, le président sortant Pierre Nkurunziza n'était pas rééligible et mourut inopinément en juin 2020 après l'élection en mai de son successeur Évariste Ndayishimiye avec près de 69% des votes. Son concurrent le plus proche Agathon Rwasa obtint 24%. Le parti au pouvoir CNDD-FDD s'assura de larges victoires aux élections municipales et parlementaires. La RDC a été la scène de tentatives provisoirement couronnées de succès par le président Tshisekedi de briser le contrôle de son prédécesseur Kabila du parlement et des institutions provinciales. Par la mise en place de son Union Sacrée de la Nation (USN), qui a bénéficié du ralliement par de nombreux transfuges opportunistes, il réussit à disloquer le FCC de Kabila. Le Rwanda continue à être une dure dictature ethnocratique qui est cependant confrontée à de plus en plus de critique internationale. Ce qui pourrait menacer le régime ne sont pourtant pas la communauté internationale ou des groupes rebelles opérant en RDC, au Burundi ou en Ouganda, mais les risques de fragmentation interne.