

## CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2013-2014

*par Stef Vandeginste*

### Abstract

Political developments in Burundi have, to a considerable extent, been determined by the run-up to the 2015 general election. For the first time since its signature in August 2000, the political power-sharing component of the Arusha Peace and Reconciliation Agreement has been – be it implicitly and only partly – called into question. This coincided with a significant deterioration of the relationship between the CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie) and UPRONA (Unité et progrès national). These political tensions – exacerbated by disagreements over land dispute settlements, transitional justice and constitutional reform – gave rise to a brief institutional crisis, which was – at least apparently – solved by the creation of yet another dissident wing within UPRONA. Major domestic and international concern was expressed at the alleged arming and training of Imbonerakure youth wing members.

### 1. INTRODUCTION

Pendant la période sous étude, le Burundi a connu une montée des tensions politiques qui est intimement liée aux élections lesquelles – à supposer qu’elles seront organisées dans les délais prévus par la Constitution – auront lieu en 2015. Au cours des différentes crises qui ont marqué la période concernée par cette chronique et que nous résumons ci-dessous, la bipolarité qui a vu le jour au lendemain des élections générales de 2010 s’est accrue. Elle oppose, d’un côté, le CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie) qui en une décennie et moyennant des victoires militaro-électorales s’est transformé en parti largement dominant. Pour ce dernier, les élections de 2015 constituent une opportunité dorée de se consolider en tant que parti quasi-unique à l’image d’autres partis issus d’une rébellion armée comme le FPR (Front patriotique rwandais) au Rwanda et le NRM (National Resistance Movement) en Ouganda. De l’autre côté se situe un ensemble d’opposants, d’affiliation ethnique hutu et tutsi confondue, d’origines très diverses et parfois bien étonnés de se trouver ensemble. Aussi diverse (et parfois divisée) qu’elle soit, cette opposition est réunie autour d’une crainte commune, la crainte que, bien avant les élections et l’arrivée tardive des observateurs internationaux, sa défaite électorale aura été organisée par le CNDD-FDD. Ce qui, à son tour, fait croire au CNDD-FDD que l’opposition ne souhaite pas que les élections aient lieu et qu’elle préférerait l’option alternative qu’a connue le Burundi auparavant, c’est-à-dire un accord de partage des postes au sein d’un gouvernement d’union nationale, accord qui d’habitude ne se négocie pas sans troubles politiques préalables (pour la plupart violents) et sans intervention (diplomatique) internationale.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lors d’une conférence publique qui s’est tenue à Bruxelles le 18 mai 2014, Léonard

Ceci explique également l'importance stratégique de la perception que peuvent avoir les gens (parfois plus importante que la réalité qu'elle cache ou fait semblant de représenter) comme instrument dans les mains des élites politiques burundaises. Vu sous cet angle, l'usage du terme génocide – au moment où le monde entier commémorait le génocide rwandais en avril 2014 – pour décrire les activités menées par les Imbonerakure (la ligue des jeunes du parti CNDD-FDD) et la comparaison avec les milices génocidaires Interahamwe n'était certainement pas un hasard. Dans le cadre d'une chronique politique, il est dès lors parfois difficile – sinon impossible – de faire la différence entre ce qui constitue une réalité ou vérité empirique et ce qui n'est présentée ainsi que pour des raisons de stratégie politique. Quoiqu'il en soit, il est indéniable que la perception et la rumeur entretenue par 'la rue' (réelle ou virtuelle sur l'internet) constituent elles-mêmes des réalités parfois importantes et potentiellement menaçantes pour la stabilité politique du Burundi. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas d'un pays où la présence et l'attention internationales se focalisent sur la capitale qui échappe – du moins en partie et contrairement à ce qui vaut pour l'intérieur du pays – au contrôle hégémonique du parti dominant.

## **2. LE PARTI UPRONA ET L'ACCORD D'ARUSHA AU CŒUR DE LA TENSION POLITIQUE**

Pendant environ une décennie (à partir des élections de 2005) et malgré des divisions internes, l'ancien parti unique UPRONA (Unité et Progrès national) a été le partenaire privilégié du CNDD-FDD. Anciens adversaires pendant la guerre civile qui les a opposés durant environ une décennie – de la mise en place du CNDD-FDD en 1994 jusqu'à la signature de l'accord de paix en 2003 – les deux partis ont été 'condamnés' à cohabiter et à collaborer dans le cadre d'un gouvernement (et d'une armée nationale) de coalition issu du long processus de paix, conformément au partage du pouvoir prévu par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation du 28 août 2000 et la Constitution du 18 mars 2005. Tant bien que mal, les deux ténors – surtout à l'initiative de leurs leaders (Pierre Buyoya et Pierre Nkurunziza) qui y voyaient des dividendes alléchants – se sont réconciliés, ce qui a permis au Burundi de

---

Nyangoma, président du CNDD (Conseil national pour la défense de la démocratie) et Alexis Sinduhije, président du MSD (Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie), deux partis membres de la coalition ADC-Ikibiri (Alliance pour la Démocratie et le Changement – Ikibiri) se sont exprimés concernant l'éventuelle création d'un gouvernement d'union nationale élargi. Sans vouloir exiger la mise en place d'un tel gouvernement au nom de l'ADC, ils ont déclaré être favorables à une initiative qui serait prise par le Président Nkurunziza pour mettre en place un gouvernement de transition d'union nationale afin d'apaiser la société burundaise. La conférence publique est à consulter en version intégrale sur [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9294&Itemid=1](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=9294&Itemid=1) (site visité le 22 mai 2014).

mettre un terme aux crises et vides institutionnels qu'il a vécus à partir de fin 1993. Alors qu'il serait prématuré de tirer des conclusions définitives, il n'est pas exclus de penser que la fièvre pré-électorale qui s'est manifestée en 2013 et au début 2014 a inauguré une autre, troisième décennie dans les relations entre le CNDD-FDD et l'UPRONA.

Plusieurs éléments ont mené à une crise profonde entre les deux partenaires et nous ne mettrons l'accent que sur quelques aspects dans les lignes qui suivent. D'autres aspects seront développés dans la section 3 (relatives à la révision de la Constitution, au troisième mandat du président la République, à la justice transitionnelle, et cetera). Dans leur ensemble, ces aspects ont trait aussi bien à une lutte politique interne entre ténors au sein du parti UPRONA – c'est d'ailleurs l'explication mise en avant par le parti CNDD-FDD pour expliquer la crise dans ses relations avec l'UPRONA – qu'à la remise en question – crainte par certains, souhaitée *off the record* par d'autres – du partage du gâteau (que constitue l'État) négocié à Arusha en 2000 et constituant l'assurance-vie politique du parti UPRONA. Les deux dimensions (internes au fonctionnement du parti et externes) sont d'ailleurs intimement liées, surtout après la 'nomination' d'une nouvelle présidence du parti UPRONA par le ministre de l'Intérieur Edouard Nduwimana (CNDD-FDD) en février 2014.

### **2.1. Le remplacement controversé du premier vice-président de la République**

Ayant accédé à la présidence du parti en plein imbroglio juridique<sup>2</sup> en septembre 2012, le député Charles Nditije (Hutu provenant de la province de Bururi) a réussi à organiser un rapprochement entre les deux ailes qui avaient continué à diviser l'UPRONA, l'une dite gouvernementale, l'autre dite du courant de la réhabilitation. Début octobre 2013, dans le cadre de ce rapprochement, la direction du parti a retiré sa confiance au Premier Vice-Président de la République issu de l'UPRONA, Térance Sinunguruza, accusé de graves manquements et d'opposition aux efforts de réunification du parti pour servir ses propres intérêts. Désavoué par son parti et invité par le Président de la République Pierre Nkurunziza à 'prendre ses responsabilités', Sinunguruza a démissionné le 14 octobre.

À la surprise de plusieurs observateurs et également d'un grand nombre de députés du CNDD-FDD, le président Nkurunziza a par la suite nommé le député Bernard Busokoza comme nouveau Premier Vice-Président de la République. La nomination de Busokoza (Tutsi, originaire de la province de Bururi) – depuis longtemps homme de confiance de l'ancien Président Pierre Buyoya – fut controversée pour des raisons historiques bien évidentes.

---

<sup>2</sup> Voir notre Chronique politique dans l'*Annuaire* précédent.

Après la victoire électorale du parti FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi) et son candidat aux élections présidentielles, Melchior Ndadaye, un coup d'État fut monté contre le président nouvellement élu pendant la nuit du 2 au 3 juillet 1993. Alors qu'il a toujours nié son implication dans ce putsch manqué<sup>3</sup>, Busokoza – à l'époque major des Forces armées burundaises – fut arrêté et mis en détention préventive et il est cité comme un des dirigeants de la tentative de coup d'État par de nombreux observateurs.<sup>4</sup> Ayant été libéré de la prison de Mpimba « sans la moindre opposition »<sup>5</sup> durant la tentative du coup d'État du 20 au 21 octobre 1993, pendant laquelle le Président Ndadaye a été assassiné, il est également mentionné parmi les bénéficiaires (sinon instigateurs) de ce coup qui a profondément marqué l'histoire du Burundi et qui fut le point de départ de plusieurs années de violences et d'instabilité institutionnelle.<sup>6</sup> Comment expliquer alors la nomination de ce même Busokoza – le 16 octobre 2013, à quelques jours près vingt ans après l'assassinat de Melchior Ndadaye – par le Président de la République dont le parti politique est un héritier du FRODEBU qui trouve ses origines dans le renversement de la démocratie en 1993 ? Plusieurs hypothèses – qui ne sont d'ailleurs pas mutuellement exclusives – viennent à l'esprit. Est-ce un modèle de réconciliation politique ? Ou faut-il plutôt y voir une rencontre entre les intérêts économiques et financiers d'hommes d'affaires ? Était-ce un geste pour tranquilliser l'ancienne élite politique et militaire originaire de Burundi ? Ou s'agit-il tout simplement de la confirmation d'une tradition d'impunité et

3 Voir, entre autres, sa lettre adressée à la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme, datée du 4 février 1994 (en possession de l'auteur).

4 À titre d'exemple, citons les ouvrages suivants de deux personnalités politiques encore actives au plus haut niveau. NSANZE, A., *Le Burundi contemporain. L'État-nation en question (1956-2002)*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 341 et NTIBANTUNGANYA, S., *Une démocratie pour tous les Burundais. De l'autonomie à Ndadaye (1956-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 284 (« le lieutenant-colonel Ningaba Sylvestre et le major Busokoza, autour desquels l'état se resserrait comme instigateurs du putsch, demeuraient jusque-là dans les grâces du pouvoir. Mais, nous étions convaincus que les deux officiers supérieurs étaient bel et bien dans le coup. Vers 16 heures, nous en avons eu la confirmation avec un fax que le directeur général de l'ONATEL (Office national des Télécommunications) a envoyé au Président Ndadaye. Le fax contenait des preuves accablantes qui mettaient en cause les deux officiers. Le Président Ndadaye en a aussitôt vite envoyé une copie au major Buyoya qui, convaincu, s'est décidé finalement à faire arrêter ses deux collaborateurs »).

5 HUMAN RIGHTS WATCH *et al.*, *Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993. Rapport final*, s.l., 5 juillet 1994, p. 24.

6 Busokoza est également mentionné dans le rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi, Commission mise en place par le Secrétaire général des Nations Unies ; le rapport est annexé au document suivant : NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 25 juillet 1996 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général*, S/1996/682, 22 août 1996, paras. 161, 176 et 190.

d'absence de vérité en ce qui concerne les responsabilités, même (et surtout) pour les crimes les plus odieux ?

Le 1er février 2014, le Premier Vice-Président Busokoza a été démis de ses fonctions. Dans le décret présidentiel portant sa destitution, il lui était reproché de confondre ses fonctions et celles d'un président de parti politique, notamment en ce qui concerne le projet de révision de la Constitution de la République, adopté en conseil des ministres des 9 et 10 octobre en présence de son prédécesseur Térance Sinunguruza mais fort contesté par le parti UPRONA. Nous y reviendrons plus loin. L'occasion plus immédiate fut la décision prise par le Premier Vice-Président le 31 janvier d'annuler une décision du ministre de l'Intérieur Nduwimana concernant la direction du parti UPRONA – thème que nous abordons dans la section suivante.

## **2.2. Le remplacement controversé de la direction du parti**

En effet, la détérioration des relations entre le CNDD-FDD et l'UPRONA a culminé dans une saga politico-judiciaire à partir de la fin du mois de janvier 2014. Le 29 janvier, le ministre Nduwimana a adressé une lettre au président du parti UPRONA, Charles Nditije, lui signifiant que son parti serait désormais dirigé par les anciens membres du comité exécutif qui étaient en place en 2011 (mais dont le mandat avait pris fin avec la tenue d'un congrès du parti en septembre 2012). Pour motiver sa décision, le ministre s'est basé sur une interprétation bien ingénieuse d'un arrêt de la chambre administrative de la Cour suprême. Celle-ci avait rendu un arrêt de non-lieu à statuer suite au règlement à l'amiable du litige qui opposait les deux ailes de l'UPRONA. Selon le ministre, la direction du parti devait par conséquent être remise aux organes qui le dirigeaient avant le début du procès en 2011. La direction du parti, les députés de l'UPRONA et le Premier Vice-Président Busokoza (cf. *supra*) ont dénoncé ce qu'ils considéraient comme une ingérence dans les affaires internes au parti. Cette réaction a non seulement donné lieu à la destitution de Busokoza, mais elle a aussi été suivie d'un bras de fer politique entre les deux partis, partenaires au sein du gouvernement de coalition. En effet, après l'annulation de la décision du ministre par le Premier Vice-Président – tant l'annulation que la décision étaient contestables du point de vue juridique – et la destitution du Premier Vice-Président mais sans annulation de sa décision, il n'était plus facile du tout de déterminer qui, en réalité, était le président légal du parti UPRONA.

Dans un premier temps, le combat semblait se solder par une victoire de l'UPRONA. Le 6 février, l'ancien président désigné nouveau président du parti, Bonaventure Niyoyankana, s'était vu obligé – sous de fortes pressions et après avoir été suspendu de son parti par le comité central – de renoncer à la présidence du parti à lui offerte par le ministre Nduwimana. Quelques

jours plus tard, un rebondissement dans la saga s'est produit. Le 11 février, Concilie Nibigira, ancienne vice-présidente du parti a déclaré que, suite à la démission de Niyoyankana pourtant déclaré président du parti par le ministre, elle en était la représentante légale et légitime. Cette déclaration a été bien reçue par le ministre Nduwimana qui n'a pas hésité à reconnaître Nibigira comme présidente.

Le 12 février, la nouvelle direction du parti a alors soumis au Président Nkurunziza une liste de trois candidats au poste vacant de Premier Vice-Président.<sup>7</sup> Comme prescrit par la Constitution, la nomination du nouveau Premier Vice-Président, Prosper Bazombanza, ancien gouverneur de la province de Mwaro, par le Président Nkurunziza nécessitait également l'aval du parlement.<sup>8</sup> Ceci a donné lieu à un vote remarquable, symbolisant la position 'paradoxale' de l'UPRONA dans le paysage politique burundais. En effet, le 13 février 2014, la nomination du nouveau premier vice-président de la République a été approuvée par 82 députés (sur 84 votants, avec deux abstentions des députés du FRODEBU Nyakuri). À l'exception de Bonaventure Niyoyankana, tous les députés de l'UPRONA, parti dont émane Bazombanza ont boycotté la séance. Le même phénomène s'est reproduit au Sénat. Un an avant les élections de 2015, le premier vice-président de la République, qui, suivant la logique de l'Accord d'Arusha et de la Constitution, est censé représenter le parti UPRONA, n'a pas l'appui des parlementaires issus du même parti mais a été nommé par les députés et sénateurs du parti CNDD-FDD. S'agit-il de la fin d'un des équilibres convenus à Arusha le 28 août 2000 ?

### **2.3. La fin du pilier politique du partage du pouvoir négocié à Arusha ?**

Pour la première fois depuis sa signature, l'Accord pour la Paix et la Réconciliation signé le 28 août 2000 ainsi que le nouveau cadre institutionnel qu'il prévoit, ont implicitement été remis en question. À noter toutefois, comme nous l'expliquerons ci-dessous, que cette remise en question s'est fait de manière plus implicite qu'explicite, plus factuelle que juridique et qu'elle

7 Le 13 février, l'UPRONA aile Nditije a également proposé trois noms (les anciens Premiers Vice-Présidents Bernard Busokoza et Yves Sahinguvu et le député Bonaventure Gasutwa).

8 « *Les Vice-Présidents sont nommés par le Président de la République après approbation préalable de leur candidature par l'Assemblée nationale et le Sénat votant séparément et à la majorité de leurs membres. Ils sont choisis parmi les élus* » (article 123). À noter que Bazombanza n'était pas député ou sénateur, mais qu'il avait été élu comme conseiller communal à Rusaka (province de Mwaro). En 2007, la Cour constitutionnelle avait interprété l'article 123 de manière à permettre la nomination des élus au niveau communal (affaire RCCB 183 du 12 janvier 2007).

n'a été que partielle, affectant le pilier politique mais pas le pilier militaire.

D'abord, il y a lieu de constater qu'aucun des partis politiques n'a ouvertement déclaré vouloir mettre un terme à l'Accord d'Arusha. Tous, y compris le CNDD-FDD, ont – du moins au niveau de leurs discours public – continué à manifester leur adhésion à l'Accord d'Arusha comme texte fondamental et contrat social régissant le fonctionnement des institutions. Deuxièmement, nonobstant ce discours 'rassurant', plusieurs observateurs de la société civile ont vu dans les tentatives de révision de la Constitution (voir *infra*) une intention de la part du CNDD-FDD de mettre fin, *de jure*, à l'Accord d'Arusha. Comme nous verrons dans la section suivante, cette initiative de révision constitutionnelle, dont il n'est d'ailleurs pas clair dans quelle mesure elle mettrait effectivement fin aux équilibres d'Arusha, n'a pas été couronnée de succès. Troisièmement, ce qui à notre avis s'est produit en réalité, suite aux 'affrontements'<sup>9</sup> entre le CNDD-FDD et l'UPRONA, constitue surtout une remise en question *de facto* de l'Accord d'Arusha. En d'autres termes, sans ouvertement ni formellement (juridiquement) remettre en question cet Accord, l'évolution politique a en réalité évolué de telle sorte à ce que la représentation des tendances politico-ethniques souhaitée par l'Accord d'Arusha n'est plus respectée dans la pratique. Il existe, bien évidemment, encore un parti UPRONA dit « concilienne » (d'après le nom de sa présidente Concilie Nibigira), mais se posent au moins deux problèmes au niveau de l'UPRONA qui font que l'actuelle mise en œuvre de l'Accord de l'Arusha est devenue très artificielle. En premier lieu, il n'est pas clair du tout de dire dans quelle mesure la direction du parti est encore représentative de ses membres ou appuyée par son électorat. En second lieu, ni la direction du parti ni la première vice-présidence ne sont appuyées par les parlementaires qui représentent le même parti. Cela ne s'est pas seulement manifesté au moment de l'approbation de la nomination de Bazombanza (voir ci-dessus). À plusieurs occasions depuis fin 2013, des lois ont été proposées par le conseil des ministres et adoptées au parlement sans l'appui du parti UPRONA, y compris la nouvelle loi sur la Commission nationale terres et autres biens (CNTB), la loi sur la Commission vérité et réconciliation (CVR) et la loi sur la Cour spéciale des terres et autres biens (voir ci-dessous). En plus, le 5 février 2014, la fête de l'Unité nationale a été célébrée en l'absence des députés UPRONA. Dans ces conditions, peut-on alors encore parler d'un gouvernement de coalition et d'institutions politiques basées sur l'accord de partage de pouvoir négocié et signé à Arusha ?

Suite à ces développements successifs, l'UPRONA se trouve en position

---

9 Le 17 janvier 2014, le CNDD-FDD a publié une déclaration pour répondre aux accusations selon lesquelles il aurait semé la division au sein du parti nouvellement réunifié. Aux termes de cette déclaration, « le CNDD-FDD ne s'est jamais ingéré dans les affaires internes des autres partis » (Communiqué N° 001/2014 du parti CNDD-FDD, disponible ici : [http://www.burundi-info.com/IMG/pdf/Communique\\_No001-2014\\_du\\_parti\\_CNDD-FDD\\_F.pdf](http://www.burundi-info.com/IMG/pdf/Communique_No001-2014_du_parti_CNDD-FDD_F.pdf), site visité le 26 mai 2014).

extrêmement difficile. Tout d'abord, un ensemble de litiges portés devant des instances judiciaires par les différentes tendances au sommet du parti pèse sur son avenir immédiat. Constatons également que les efforts de médiation entre les deux ailes par le sénateur Pontien Niyongabo n'ont pas abouti. Ensuite, au moment où nous écrivons ces lignes, la scission au sein du parti est devenue beaucoup plus tangible que par le passé si l'on prend en considération sa représentation dans les institutions politiques.<sup>10</sup> En effet, tandis qu'au niveau de l'exécutif, en début février 2014, les trois ministres de l'UPRONA tendance Nditije (Jean-Claude Ndiokubwayo, Léocadie Nihazi et Victoire Ndikumana) ont démissionné et ont été remplacés par des ministres de l'UPRONA « concilienne » (Tharcisse Nkezabahizi, Marie Rose Nizigiyimana et Dieudonné Giteruzi), la situation est tout autre au niveau du législatif. Malgré leur opposition à la nouvelle direction, les députés du parti UPRONA n'ont pas démissionné, ni été exclus du parti.<sup>11</sup> En troisième lieu, que peut-on attendre des élections de 2015 ? Le parti UPRONA officiellement reconnu étant tout à fait fidèle au parti CNDD-FDD, il risque de perdre une bonne partie de son électorat, notamment parmi les jeunes Tutsi à Bujumbura mairie, qui passerait à un autre parti d'opposition dit « principalement Tutsi », c'est-à-dire le MSD présidé par Alexis Sinduhije.

Comme nous le disions plus haut, cette remise en question *de facto* de l'Accord d'Arusha n'a été que partielle. En effet, malgré les développements bouleversants au niveau des pouvoirs législatif et exécutif, ceux-ci n'ont affecté que le pilier politique du partage du pouvoir d'Arusha, sans toucher au pilier militaire. Facteur très important pour la stabilité institutionnelle du pays, le ministre de la Défense, le général Pontien Gayicubwenge (un Tutsi issu des anciennes Forces armées burundaises) n'a pas démissionné. Bien au contraire, le 17 février 2014, le ministre de la Défense, ensemble avec les ministres de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Justice, ont animé une conférence de presse pour réaffirmer la neutralité des corps de défense et de sécurité et pour rassurer l'opinion publique en affirmant que la crise politique entre l'UPRONA et le CNDD-FDD n'avait aucun impact négatif sur la cohésion au sein de ces corps.<sup>12</sup> Ceci soulève une question en rapport avec les sources de

10 En plus, le 17 mars 2014, une attaque à la grenade contre la résidence du secrétaire général Gaston Sindimwo ainsi que des affrontements à peine évités entre deux ailes au sein des jeunes du parti ont failli rendre violente la division politique interne.

11 Nous avouons ne pas comprendre pourquoi les députés de l'UPRONA (à part Niyoyankana qui a approuvé la nomination de Bazombanza) n'ont pas été renvoyés par la direction du parti. En effet, l'article 112 du Code électoral stipule que « le mandat d'un député peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes ». L'exclusion des députés 'dissidents' de l'UPRONA aurait notamment permis l'adoption de la Constitution révisée proposée par le gouvernement mais qui n'a pas obtenu les votes requis au niveau de l'Assemblée nationale (voir ci-dessous).

12 Voir le Communiqué de presse du Ministre de la Défense nationale et des anciens



stabilité (et les risques d'instabilité) institutionnelle au Burundi. Force est de constater, en effet, que malgré le tremblement de terre politique, il ne s'est pas produit une instabilité institutionnelle majeure : le gouvernement a continué à se réunir et à prendre des décisions, le parlement a continué à adopter des lois, et cetera. Ceci semble indiquer que la stabilité du Burundi issue du long processus de paix est moins due au partage du pouvoir *politique* qu'à son équivalent *militaire et sécuritaire*. Aussi longtemps que les équilibres (entre les différents anciens corps, entre ethnies, entre régions) seront respectés au niveau des corps de défense et de sécurité, la stabilité politique obtenue à Arusha perdurera-t-elle ?<sup>13</sup> Si tel est le cas, quelles seraient les conséquences de ce qui semble être la mise en place progressive d'une institution sécuritaire parallèle aux instances officielles ? Est-ce que, parallèlement à ce qui s'est passé sur le plan politique, la croissance du phénomène Imbonerakure (sur lequel nous reviendrons à la section 3.5) pourrait remettre en cause *de facto* le deuxième pilier de l'Accord d'Arusha, cette fois-ci avec des conséquences plus néfastes en termes de stabilité du pays ? Voilà des questions qui nous semblent importantes mais auxquelles il serait probablement trop tôt d'essayer de répondre.

### 3. LES DOSSIERS LES PLUS MARQUANTS

Après avoir présenté la crise politique à partir d'une perspective institutionnelle (le fonctionnement des partis politiques et des institutions), tournons maintenant notre attention vers les dossiers qui ont profondément affecté la relation entre le CNDD-FDD et l'UPRONA (ainsi que, bien évidemment, avec les autres partis politiques), mais également, de façon moins visible, les relations au sein du parti dominant.

#### 3.1. La révision de la Constitution

L'Accord d'Arusha annonçait l'élaboration et l'adoption d'une Constitution post-transition conforme à un ensemble de principes constitutionnels convenus par les négociateurs de paix. La Constitution élaborée sur base de l'Accord d'Arusha et destinée à être appliquée à partir de la fin de la transition fut adoptée par référendum le 28 février 2005 et promulguée le 18 mars 2005. Les 9 et 10 octobre 2013, le conseil des ministres a adopté un projet de loi portant modification de certaines dispositions de cette Constitution. Le 21 mars 2014,

---

combattants du 17 février 2004, disponible ici : [www.burundi-gov.bi/IMG/pdf/COMMUNIQUE\\_DE\\_PRESSE\\_DU\\_MDNAC\\_DU\\_17\\_FEVRIER\\_2014.pdf](http://www.burundi-gov.bi/IMG/pdf/COMMUNIQUE_DE_PRESSE_DU_MDNAC_DU_17_FEVRIER_2014.pdf) (site visité le 26 mai 2014).

13 Une recherche récente menée par Cyrus Samii aboutit à des conclusions positives en ce qui concerne l'intégration et la cohésion interethniques des différentes composantes au sein de l'armée burundaise (SAMII, C., "Perils or Promise of Ethnic Integration? Evidence from a Hard Case in Burundi", *American Political Science Review*, Vol. 107, N° 3, 2013, pp. 558-573).

l'Assemblée nationale a voté mais n'a pas pu adopter la Constitution révisée, faute de pouvoir réunir les quatre cinquièmes des voix requises par l'article 300. Pendant cette période d'environ cinq mois, entre octobre 2013 et mars 2014, le débat autour de la nouvelle Constitution a constitué un tremblement de terre politique au Burundi. Nous essayons d'en résumer les grandes lignes ici, sans pouvoir entrer dans les détails quant au fond du texte constitutionnel rejeté par l'Assemblée. Ailleurs, nous avons analysé la question – à première vue technique mais ayant des conséquences potentiellement majeures – de savoir si le projet adopté par le conseil de ministres les 9 et 10 octobre proposait une *révision* de la Constitution ou plutôt son *abrogation et remplacement* par une nouvelle Constitution.<sup>14</sup>

### 3.1.1. Objectif visé par la révision constitutionnelle

Pourquoi amender la Constitution actuellement en vigueur ? La longévité d'une Constitution est un facteur de stabilité d'un pays. En même temps, une constitution doit pouvoir évoluer en cas de besoin, éventualité d'ailleurs prévue par le Titre XIV, « De la révision de la Constitution ». Lors des débats concernant ce dossier, plusieurs hypothèses et raisons ont été mises en avant, certaines par ceux qui ont soutenu l'initiative, d'autres imputées à ces derniers par ceux qui n'étaient pas favorables à la démarche considérée, avant tout, comme trop unilatérale.

L'exposé des motifs du projet de loi de révision adopté en conseil des ministres renvoie, en premier lieu, à la fin de la période post-transition, comme si la Constitution de 2005 était destinée uniquement à régir les institutions d'un régime post-transition qui a pris fin avec les élections de 2010. À notre avis, bien qu'effectivement la Constitution contienne un titre XV, « Des dispositions particulières pour la première période post-transition », cela ne nécessite nullement une révision de la Constitution, car l'application de ces dispositions dites anachroniques et désuètes est en tout cas limitée dans le temps.

Un autre argument, plus convaincant, était lié à l'intégration du Burundi au sein de la Communauté Est-Africaine, notamment en ce qui concerne l'année budgétaire de l'État (articles 176 et 177 de la Constitution).

14 VANDEGINSTE, S., *Une nouvelle Constitution pour le Burundi? Un défi pour la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Analysis and Policy Brief n° 4, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, octobre 2013. Ce papier a contribué au débat public, aussi bien par rapport à la forme qu'au fond du projet de loi. Ainsi la version du projet soumis à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2013 a repris la forme plus habituelle d'une révision (au lieu d'une abrogation). Dans une déclaration du 11 novembre 2013, le gouvernement a insisté sur le fait que « contrairement à ce qui est répandu par une opinion mal éclairée, le Gouvernement rassure l'opinion que la Constitution promulguée le 18 mars 2005 n'a pas été abrogée » ([www.presidence.bi/spip.php?article4193](http://www.presidence.bi/spip.php?article4193), site visité le 28 mai 2014).

Du côté de l'opposition (voir Section 3.1.2) et de la société civile<sup>15</sup>, on a vu dans le projet de révision une tentative de mettre fin à l'ère Arusha. Qu'en est-il en réalité ? L'exposé des motifs du projet de loi d'octobre 2013 maintenait la référence à l'Accord d'Arusha dans le préambule proposé. Il était ajouté qu'il fallait, par conséquent, confirmer les dispositions avec les forces de défense et de sécurité et celles se rapportant aux quotas ethniques et de genre.<sup>16</sup> En même temps, il était pourtant prévu une modification parfois substantielle en ce qui concerne les différentes institutions. Est-il possible de réformer plusieurs institutions dans le respect du fameux esprit d'Arusha ? À même supposer que cela soit l'intention du conseil des ministres, il n'est pas facile de procéder à une telle réforme sans créer au moins une certaine perception d'abandon de cet esprit. Les propositions les plus contestées concernaient le remplacement des deux vice-présidents par un vice-président (plutôt cérémoniel) et un premier ministre, la réduction des pouvoirs du parlement dans ses relations avec le président de la République et l'introduction de la majorité absolue (au lieu des deux tiers actuellement requis) pour l'adoption des lois au parlement, ce qui rendrait théoriquement<sup>17</sup> possible l'adoption d'une loi anti-Tutsi par un bloc homogène de députés Hutu. Sur un point précis, le projet de Constitution renforce l'esprit d'Arusha dans la mesure où il introduit des quotas ethniques (au plus 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi et au moins 30 % de femmes) au niveau de la magistrature.

L'élément qui a attiré la plus grande attention par rapport aux motifs inavoués du projet de loi concerne la révision de la Constitution au service d'un troisième mandat présidentiel de Pierre Nkurunziza. Nous reviendrons sur ce point ci-dessous (voir Section 3.2), mais signalons déjà qu'il nous semble peu probable qu'une révision de la Constitution soit nécessaire pour permettre à Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat. Sa candidature aux élections présidentielles de 2015 serait effectivement contraire à l'Accord d'Arusha, mais pas nécessairement à une interprétation fort contestable de la Constitution.

---

15 Voir, entre autres, OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Burundi : Projet de révision de la Constitution. Vers le rejet du consensus et le triomphe de l'unilatéralisme en politique*, Bujumbura, novembre 2013, ainsi que la campagne « Ne touchez pas au consensus d'Arusha ! » lancée par le FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile) le 5 novembre 2013.

16 Par contre, une note préparatoire datée du mois de septembre 2012 du ministre de l'Intérieur Nduwimana avait proposé d'élarguer la référence à l'Accord d'Arusha dans les vises du texte constitutionnel, tout en ajoutant néanmoins que l'esprit d'Arusha devra toujours inspirer les décideurs politiques pour que la paix soit consolidée. L'argument avancé consistait à dire que les institutions étaient élues et stables et que la période post-transition était terminée.

17 Signalons que le clivage politique actuel n'est plus principalement ethnique comme il l'était avant le processus de paix – ce qui n'exclut pas toutefois qu'il pourrait le redevenir dans un avenir proche.

### 3.1.2. Positionnement et stratégie des acteurs politiques

Le dossier de la révision constitutionnelle a fait l'objet de prises de positions et de jeux stratégiques très intenses de la part de plusieurs acteurs politiques, aussi bien en dehors qu'au sein du parti CNDD-FDD. Commençons par les premiers.

Depuis les élections de 2010, on a tendance à dire qu'il n'y a pas d'opposition parlementaire au Burundi et qu'il ne reste qu'une opposition extra-parlementaire. Dans la mesure où les trois partis politiques représentés au parlement (CNDD-FDD, UPRONA et FRODEBU Nyakuri) ont également des ministres dans le gouvernement, cela paraît une évidence. Celle-ci est pourtant à relativiser, d'abord parce que – comme nous l'avons évoqué ci-dessus – les députés de l'UPRONA se sont clairement opposés à plusieurs projets de lois soumis à l'Assemblée nationale par le gouvernement dont ils font partie. Cette opposition n'a, toutefois, généralement pas eu d'impact sur le travail législatif. Par contre, dans le dossier particulier de la révision de la Constitution, l'UPRONA et le FRODEBU Nyakuri, avec l'appui des députés cooptés représentant la minorité des Batwa ont fait usage de leur minorité de blocage<sup>18</sup>, situation assez remarquable et sans doute unique pendant la législature en cours. Le 26 novembre 2013, les présidents des trois groupes parlementaires susmentionnés ont adressé une lettre au président de l'Assemblée nationale lui proposant de demander au gouvernement de bien vouloir retirer le projet de révision de la Constitution.<sup>19</sup> Le bureau de l'Assemblée nationale, avec l'appui du BNUB (Bureau des Nations Unies au Burundi) a par la suite organisé un atelier de consultation les 19 et 20 décembre 2013, entre autres avec l'opposition extra-parlementaire et la société civile. Finalement, le gouvernement n'a pas retiré le projet. En effet, le CNDD-FDD avait entretemps réussi à convaincre les députés twa de se rallier derrière la révision proposée, paraît-il en leur offrant un poste ministériel.<sup>20</sup> Selon la rue,

18 Suite aux résultats des élections tenues en 2010 et aux cooptations, le CNDD-FDD a obtenu 81 sièges sur 106, contre 17 pour l'UPRONA, 5 pour le FRODEBU Nyakuri et 3 pour la communauté des Batwa. Quatre cinquièmes étant requises pour une révision de la Constitution (article 300), 85 députés doivent appuyer une révision.

19 Lettre signée par les honorables Alfred Ahigejeje (Communauté Batwa), Juvénal Gahungu (FRODEBU Nyakuri) et Bonaventure Gasutwa (UPRONA), copie en possession de l'auteur. Plusieurs raisons étaient mises en avant par les auteurs. Ils dénonçaient la démarche dite solitaire, car même certains ministres n'auraient pas préalablement pris connaissance du projet. En outre, ce projet violait, à leur avis, l'Accord d'Arusha à plusieurs égards et risquait de porter atteinte à l'unité, la réconciliation et la démocratie.

20 *Vote favorable des députés batwa non-gratuit mais motivé*, [www.fr.igihe.com/politique/vote-favorable-des-deputes-batwa-non-gratuit-mais.html](http://www.fr.igihe.com/politique/vote-favorable-des-deputes-batwa-non-gratuit-mais.html), site visité le 28 mai 2014. Au-delà de leur représentation garantie au parlement (voir, à ce sujet, VANDEGINSTE, S., "Political representation of minorities as collateral damage or gain: the Batwa in Burundi and Rwanda", *Africa Spectrum*, Vol. 49, N° 1, 2014, pp. 3-25), les Batwa auraient d'abord exigé 10 % dans

il y aurait également eu des tentatives de séduire le président du FRODEBU Nyakuri moyennant une carotte financière, mais sans succès.<sup>21</sup> Les 3 voix des députés Batwa n'ont pas suffi pour atteindre le minimum requis de 85 voix. À une voix près, la révision a par conséquent été rejetée lors du vote du 21 mars 2014.<sup>22</sup>

Les réactions de la part de certains dignitaires issus du CNDD-FDD montrent que la révision proposée ne fait pas du tout l'objet d'une unanimité au sein du parti. Certains de ses membres ont sans doute été sensibles aux commentaires des partenaires internationaux ainsi que des acteurs de la société civile, comme par exemple la conférence des évêques catholiques.<sup>23</sup> D'autres ont plutôt préféré faire le forcing. Après la 'défaite' au parlement, le ministre de l'Intérieur ainsi que le président du parti, Pascal Nyabenda, ont annoncé qu'un referendum serait organisé pour permettre au peuple burundais de se prononcer en définitive sur la nouvelle Constitution.<sup>24</sup> D'autres personnalités au sein du parti ont plutôt opté pour une approche différente. Tout de suite après le vote, le président de l'Assemblée nationale, Pie Ntavyohanyuma, a déclaré que « le projet de loi était renvoyé au gouvernement et que pour retourner sur la table de l'Assemblée nationale, il faudra attendre une période d'une année »<sup>25</sup>. Déjà en décembre, lors de l'atelier de consultation qu'il

---

toutes les institutions pour lesquelles il est prévu des quotas pour les Hutu et les Tutsi par la Constitution (*Politique : les Twa veulent 10 % de représentativité dans les institutions*, www.iwacu-burundi.org/politique-les-twa-veulent-10-de-representativite-dans-les-institutions/, site visité le 28 mai 2014).

21 Plusieurs interviews avec des observateurs.

22 Selon certaines sources, un accord avec le député 'dissident' de l'UPRONA, Bonaventure Niyoyankana, n'aurait pas été respecté par ce dernier (*Assemblée nationale : le projet de loi d'amendement de la constitution rejetée*, www.cndd-burundi.com/actualites/nouvelles-burundi/103-assemblee-nationale-projet-loi-amendement-constitution-rejete, site visité le 28 mai 2014).

23 « Une Constitution qui serait adoptée sans dialogue ni consensus risquerait de compromettre notre processus de paix et de réconciliation » (CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES CATHOLIQUES DU BURUNDI. Secrétariat général, *Communiqué de presse de la conférence des évêques catholiques du Burundi sur quelques questions d'actualité au Burundi*, Bujumbura, 6 décembre 2013, p. 1).

24 *La nouvelle Constitution cale à Kigobe, le Cnnd-Fdd appelle à un référendum*, www.iwacu-burundi.org/lassemblee-nationale-est-reunie-pour-le-vote-de-la-constitution-revisee/, site visitée le 28 mai 2014. Bien que certains experts aient soutenu qu'un référendum n'était plus possible (www.iwacu-burundi.org/pascal-rwankara-recours-cour-constitutionnelle-revision-referendum-cnnd-fdd/, site visité le 28 mai 2014), il nous semble qu'aucun argument juridique ne s'y serait opposé. En effet, bien au contraire, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit clairement le scénario de la soumission au référendum d'un texte dont l'Assemblée a déjà été saisie (article 114).

25 www.assemblee.bi/Le-Projet-de-loi-portant-Revision,765, site visité le 28 mai 2014. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit effectivement que « Les propositions et les projets de loi repoussés par l'Assemblée Nationale ne peuvent être reproduits avant un délai d'un an » (article 92, para. 3). Mais si le président de l'Assemblée nationale avait voulu

avait organisé sur la révision de la Constitution, le président de l'Assemblée nationale avait déclaré que « nous sommes convaincus que cette révision de la Constitution concerne tous les Burundais, vous concerne en tant que segments bien représentatifs »<sup>26</sup>, prise de position nettement différente de la voie hautement unilatérale et peu transparente choisie par le Conseil des ministres quelques semaines auparavant. Après une rencontre avec l'ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies, Samantha Power, le Président Nkurunziza a confirmé qu'il n'y aurait pas de référendum sur une nouvelle Constitution avant les élections de 2015.<sup>27</sup>

### 3.2. Un troisième mandat présidentiel ?

Tout au long de la période sous étude, la question de la légalité et de l'opportunité d'une éventuelle candidature de Pierre Nkurunziza à un mandat présidentiel supplémentaire en 2015 a attiré beaucoup d'attention. Il nous est impossible de présenter tous les aspects de ce débat ici. Nous nous limiterons à quelques observations par rapport au dossier 'troisième mandat'.

Tout d'abord, signalons que Pierre Nkurunziza n'a pas encore annoncé sa candidature aux élections présidentielles de 2015. À travers des déclarations de son porte-parole Léonidas Hatungimana et de son porte-parole adjoint Willy Nyamitwe<sup>28</sup>, il a toujours renvoyé la question à une décision à prendre par le CNDD-FDD qui choisira son candidat au moment opportun. En revanche, d'autres dignitaires dans l'entourage immédiat du Président ont bel et bien

---

en faire une lecture plus flexible, il aurait certainement pu le faire, par exemple en déclarant qu'une autre version du projet de Constitution – autre que celle 'repoussée' – pouvait bien être soumise, ou qu'un *projet de loi* repoussé n'empêche pas que le même texte soit introduit sous forme de *proposition de loi* par une majorité des membres de l'Assemblée, possibilité prévue par l'article 297 de la Constitution.

26 ASSEMBLÉE NATIONALE. CABINET DU PRÉSIDENT, *Message du Président de l'Assemblée nationale, Son Excellence Honorable Pie Ntavyohanyuma, à l'occasion de l'ouverture de l'atelier d'échanges sur le projet de loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi*, Bujumbura, 19 décembre 2013, p. 4.

27 [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8978&Itemid=1](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=8978&Itemid=1), site visité le 28 mai 2014.

28 Dans une interview qu'il a accordée à Jeune Afrique en avril 2013, Nkurunziza lui-même a déclaré « Si mon parti estime que je suis le candidat qui lui convient en 2015, conformément à la Constitution et au code électoral, je ne me déroberai pas à cette responsabilité » ([www.jeuneafrique.com/Article/JA2725p040\\_041.xml0/](http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2725p040_041.xml0/), site visité le 5 juin 2014). Dans des interviews accordés à TV5 Monde et à Radio France Internationale en juin 2014, le Président Nkurunziza a confirmé cette position (liens aux interviews disponibles ici : [www.iwacu-burundi.org/centrafrique-libertes-civiques-imbonerakure-nkurunziza-intervient-sur-rfi-et-tv5-monde/](http://www.iwacu-burundi.org/centrafrique-libertes-civiques-imbonerakure-nkurunziza-intervient-sur-rfi-et-tv5-monde/), site visité le 5 juin 2014).

confirmé, soit à travers les médias<sup>29</sup> soit de manière informelle<sup>30</sup>, sa future candidature.

La position soutenue par le président du parti, Pascal Nyabenda<sup>31</sup>, et par Pierre Nkurunziza lui-même<sup>32</sup> consiste à dire que pour faire application de l'article 96 de la Constitution<sup>33</sup>, le premier mandat présidentiel qu'a exercé Pierre Nkurunziza ne compte pas.<sup>34</sup> S'il se porte candidat en 2015, ce sera pour un second (au lieu d'un troisième) mandat. Suivant cette lecture, la modalité de l'élection présidentielle en 2005 (indirecte par le parlement, conformément à l'article 302 de la Constitution, au lieu d'une élection au scrutin universel direct) a également un impact sur l'application de la limitation des mandats présidentiels inscrite dans l'article 96. Il s'agit d'une interprétation contestable, surtout si on accorde une valeur constitutionnelle – mais il n'est pas sûr du tout qu'il ait cette valeur – à l'Accord d'Arusha qui stipule de façon non ambiguë que « *Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* » (protocole II, chapitre premier, article 7).<sup>35</sup>

29 Voir les déclarations du ministre de l'Intérieur Nduwimana en mars 2014 : « Ce que je conseille aux politiciens qui vont être candidats à la présidentielle, c'est de se préparer en sachant qu'ils auront en face d'eux le président actuel qui sera candidat. Ce sera à la Cour constitutionnelle de trancher dans un sens ou dans un autre et les Burundais devront respecter cette décision » ([www.rfi.fr/afrique/20140325-burundi-president-pierre-nkurunziza-briguera-troisieme-mandat-uprona/](http://www.rfi.fr/afrique/20140325-burundi-president-pierre-nkurunziza-briguera-troisieme-mandat-uprona/), site visité le 4 juin 2014).

30 Plusieurs entretiens de l'auteur avec des interlocuteurs.

31 Voir le *Discours de la représentation légale lors de la célébration de la victoire des élections générales de 2010*, tenu le 7 septembre 2013 et disponible ici : [www.burundi-info.com/spip.php?article2068&lang=fr](http://www.burundi-info.com/spip.php?article2068&lang=fr) (site visité le 5 juin 2014) : « C'est en 2010, que nous, le peuple burundais, avons élu de façon directe notre président pour la première fois, sans se faire représenter par quelqu'un d'autre aux élections. Il est donc clair que l'actuel Chef de l'État a déjà été élu une seule fois aux suffrages universels directs, c'est-à-dire par le peuple lui-même ».

32 Voir le *Discours à l'occasion de la célébration du 3<sup>ème</sup> anniversaire de l'investiture des institutions démocratiquement élues en 2010 du 26 août 2013* disponible ici : <http://www.presidence.bi/spip.php?article4025> (site visité le 5 juin 2014) : « En effet, c'est le 26 août 2010 que nous avons été investi Président de la République du BURUNDI pour un mandat de 5 ans, après un suffrage universel direct ».

33 « *Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois* » (article 96, Constitution du 18 mars 2005).

34 Cette lecture de la Constitution a inspiré à des compositeurs une chanson intitulée « *Mandat Ya Mbere Nti Yari Mandat* » (le premier mandat n'était pas un mandat) populaire sur YouTube : [www.youtube.com/watch?v=3KuQmx-AKMo](http://www.youtube.com/watch?v=3KuQmx-AKMo) (site visité le 4 juin 2014).

35 Pour une analyse plus détaillée, voir VANDEGINSTE, S., *L'éligibilité de l'actuel Président de la République du Burundi aux élections présidentielles de 2015 : une analyse juridique*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, février 2012, disponible ici : [www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/](http://www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/) (site visité le 5 juin 2014). Dans ce papier, une autre cause potentielle d'inéligibilité faisait l'objet de l'analyse, que nous avons mise à jour dans le papier suivant : VANDEGINSTE, S., *L'annulation de la condamnation à mort de Pierre Nkurunziza, Président de la République du*

Avant qu'une instance ne statue éventuellement<sup>36</sup> sur *la légalité*, se pose avant tout la question de *l'opportunité politique* d'un troisième mandat. Pour la société civile – ou du moins une partie de celle-ci<sup>37</sup> – un troisième mandat n'est pas du tout souhaitable car il constituerait une violation de l'esprit des Accords d'Arusha et du principe démocratique de l'alternance politique au sommet de l'État.<sup>38</sup> Pour l'opposition, il n'y a évidemment aucun doute que – du moins dans leurs discours public – le troisième mandat de Nkurunziza n'est pas acceptable.<sup>39</sup> Par contre, entre les lignes, certaines autres voix de l'opposition ont suggéré qu'elles pourraient éventuellement donner leur accord à la candidature à un troisième mandat présidentiel sous certaines conditions. D'autres voix visent surtout le troisième mandat et l'ambition personnelle de Pierre Nkurunziza plutôt que le parti présidentiel dans son ensemble<sup>40</sup>, ne fut-ce que pour renforcer la tendance anti-Nkurunziza au sein du CNDD-FDD. Pour au moins certains ténors de ce parti, un troisième mandat de Nkurunziza n'est pas non plus souhaitable car il ne ferait que renforcer le pouvoir du noyau (notamment militaire) autour du Président et son style de gouvernance. La balle est en effet pleinement dans le camp du parti, ce qui donne inévitablement lieu à la question de savoir s'il existe un autre candidat présidentiel qui jouirait, soit avec soit sans l'accord du Président actuel, du même appui électoral en 2015. L'éventuelle alternative aura sans doute également un impact sur le positionnement des partenaires internationaux du Burundi. Ceux-ci ne se sont pas encore prononcés sur l'éventuelle candidature de Nkurunziza à un troisième mandat. En septembre 2013, le ministre belge

---

*Burundi : un commentaire de l'arrêt du 8 juillet 2011 de la Cour Suprême dans l'affaire RPSA 280*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, octobre 2012, disponible ici : [www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/](http://www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/) (site visité le 5 juin 2014).

36 Pour une analyse de cette question, voir VANDEGINSTE, S., *La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels : une coquille vide? Une analyse du cas du Burundi*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, juin 2014, disponible ici : [www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/](http://www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/) (site visité le 19 juin 2014).

37 À notre connaissance, certaines instances de la société civile, comme les confessions religieuses, n'ont pas (ou pas encore) pris position, tandis que d'autres (notamment le PISC, Plateforme intégrale de la société civile, qui est parfois considéré comme étant la société civile créée par le gouvernement à l'instar des partis d'opposition *nyakurisés*) se sont prononcés en faveur de l'éligibilité de Pierre Nkurunziza.

38 Voir entre autres la lettre ouverte du 8 octobre 2013 signée par le FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile), la Ligue Iteka, l'OAG et dix autres organisations (document en possession de l'auteur).

39 Ci-dessus, nous avons fait référence à la position de Charles Nditije du parti UPRONA. Agathon Rwaswa du parti FNL souhaite que Nkurunziza se repose « pour bien s'occuper de ses fermes, de sa brasserie et de ses stades » (*Iwacu*, 13 septembre 2013, p. 4).

40 Voir entre autres la lettre ouverte de Pancrace Cimpaye, porte-parole du parti MSD et ancien porte-parole du parti FRODEBU, du 6 avril 2014 (document en possession de l'auteur).



de la Coopération au développement, Jean Pascal Labille, déclarait ne pas vouloir donner des leçons à qui que ce soit.<sup>41</sup> Le 16 mai 2014, en réponse à une question parlementaire, le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders, a déclaré que « notre position sur la question spécifique du 3<sup>ème</sup> mandat est toujours la suivante : pas de troisième mandat si celui-ci n'est pas permis par la Constitution »<sup>42</sup>. Pour des raisons évoquées ci-dessus, cette prise de position n'offre pas de réponse définitive dans le cas du Burundi.<sup>43</sup>

### 3.3. La Commission nationale des terres et autres biens

Sous la présidence du Monseigneur Sérapion Bambonanire, la Commission nationale des terres et autres biens a continué à faire l'objet de critiques, de controverses et de contestations. Mise en place pour régler des litiges liés au foncier dans un esprit de réconciliation, la Commission a été très active mais, du moins dans un bon nombre de dossiers médiatisés, ses décisions ont plutôt exacerbé les tensions. Dans certains cas, notamment en mairie de Bujumbura, ces tensions ont pris des allures hautement ethniques.

Le dossier le plus emblématique fut l'expulsion de la famille de Justin Nyakabeto de sa résidence sise dans la commune urbaine de Ngagara.<sup>44</sup> Comme dans bien d'autres cas, ce qui, pour la CTNB et certains observateurs, constituait une restitution de leurs biens aux victimes des massacres de 1972 (quasi tous des Hutu) était perçu par d'autres comme une spoliation arbitraire et discriminatoire de maisons et de terres acquises de bonne foi (très souvent par des Tutsi). Ces critiques étaient formulées notamment par des associations œuvrant pour les droits de la minorité Tutsi<sup>45</sup> et de la société

41 *Iwacu*, 13 septembre 2013, p. 6.

42 CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Questions et réponses écrites*, Doc. QRVA 53 161, p. 41.

43 La réponse du ministre doit être lue dans le contexte régional. En effet, la question du troisième mandat se pose également dans deux pays voisins, le Rwanda et la République démocratique du Congo. Dans ces deux pays, la Constitution interdit, de manière non ambiguë, un troisième mandat présidentiel successif. Dans une interview qu'il a accordée à RFI en mars 2014, l'envoyé spécial des États-Unis pour la région des Grands Lacs a également souligné l'importance du respect de la Constitution, tout en ajoutant qu'il n'est pas non plus souhaitable d'amender la Constitution en faveur du chef de l'État en fonction (<http://glpost.com/audio-us-says-amendment-constitution-rwanda-rdc-burundi/>, site visité le 5 juin 2014).

44 En rapport avec cette expulsion et les confrontations violentes avec la police, des commentaires virulents (rappelant parfois le langage haineux des années suivant la mort du Président Ndaye en octobre 1993) sont apparus sur plusieurs forums électroniques. Le Conseil national de la Communication, organe de régulation des médias, a par la suite ordonné la fermeture du forum électronique du journal *Iwacu*. La rédaction d'*Iwacu* a réagi par la suspension (temporaire) de l'intégralité du site.

45 Voir, p. ex., PA PUISSANCE D'AUTODÉFENSE-AMASEKANYA, *Condamnation de l'acte de la CNTB à Ngagara*, Bujumbura, 31 mai 2013.

civile en général<sup>46</sup>. Par contre, le parti CNDD-FDD a tenu à rendre hommage aux résultats enregistrés par la CNTB et a condamné « ceux qui sèment la révolte au sein de la population afin de contrecarrer ou tout simplement rendre impossible le travail que fait la CNTB dans l'intérêt supérieur de toute la Nation burundaise »<sup>47</sup>. Un atelier sur la CNTB fut organisé en juin 2013, à l'issue duquel a été adoptée la recommandation de ne pas ethniciser la question foncière et de ne pas en faire un outil de propagande politique.

Des initiatives législatives dans le domaine foncier ont ravivé les tensions autour de la CNTB, notamment entre le parti UPRONA et le CNDD-FDD. Premièrement, la loi du 4 janvier 2011 sur la CNTB a été révisée par la loi du 31 décembre 2013. Ensuite, en février 2014 fut adoptée une loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales.<sup>48</sup> Finalement, une loi portant création d'une Cour spéciale des terres et autres biens fut adoptée au parlement en mai 2014. Suite à cette réforme législative, des obstructions au travail de la CNTB (par exemple par les occupants qui refusent de collaborer en cachant des renseignements utiles) sont devenues des infractions pénales. La réforme a également permis à l'État de récupérer plus facilement ses terres. Plus importante encore a été la loi permettant la mise en place d'une Cour spéciale. Celle-ci visait à désengorger la justice 'classique' et à permettre à toute partie qui se sent lésée par une décision de la CNTB d'introduire une plainte auprès de la nouvelle instance judiciaire créée. La Cour est la seule juridiction compétente pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours contre les décisions de la CNTB. Selon le International Crisis Group, qui reconnaît la volonté du législateur d'accélérer le traitement du contentieux des restitutions des terres, deux problèmes particuliers peuvent se poser.<sup>49</sup> D'abord, l'indépendance des membres de la Cour (nommés par décret présidentiel sur proposition du ministre de la Justice, article 4 de la loi) risque d'être contestable. Ensuite, la Cour peut remettre en cause la chose jugée. En effet, il est prévu que « *la Cour connaît également des recours formulés contre les décisions judiciaires déjà prises par les juridictions en rapport avec les affaires initialement de la compétence de la Commission connues ou non par celle-ci* » (article 22). Adoptée par les parlementaires du CNDD-FDD, la loi révisée sur le CNTB ainsi que la nouvelle loi sur la Cour spéciale étaient considérées comme contraires à la Constitution par les partis

46 Voir, p. ex., OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Déclaration sur le fonctionnement de la CNTB*, 5 juin 2013.

47 CNDD-FDD, *Communiqué concernant le travail accompli par la CNTB*, Bujumbura, 30 mai 2013, p. 1.

48 « *Sont rurales, toutes les terres situées dans le périmètre des circonscriptions non déclarées urbaines par les services compétents* » (article 1).

49 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi*, Bruxelles, 17 février 2014, pp. 17-18.

FRODEBU Nyakuri<sup>50</sup> et UPRONA (tendance Nditije)<sup>51</sup>.

### 3.4. La justice transitionnelle

Dix ans après l'adoption d'une première loi portant création d'une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CVR) qui n'a jamais été mise en œuvre<sup>52</sup>, et après de multiples annonces faites par le Président Nkurunziza, une nouvelle loi sur la CVR a été promulguée le 15 mai 2014. Au moment d'écrire ces lignes, il est trop tôt pour essayer d'anticiper sur la mise en œuvre de la nouvelle loi (avant ou après les élections de 2015 ?). Signalons toutefois que, dans son discours d'ouverture de la session parlementaire ordinaire de juin 2014, le président de l'Assemblée nationale a déclaré ceci : « Au cours de cette session, une des activités importantes de l'Assemblée nationale sera, en collaboration avec le Sénat, de nous atteler à la mise en place effective de cette Commission. Nous nous engageons à faire tout ce qui sera possible pour que les Burundais aient une Commission Vérité et Réconciliation crédible, capable de remplir avec compétence et probité les missions qui lui sont assignées par la loi ». <sup>53</sup> Cette référence à l'importance de la crédibilité, capacité, compétence et probité n'est sans doute pas un hasard et vient en réponse à des critiques voulant que la CVR ait été mise en place de manière unilatérale par le CNDD-FDD<sup>54</sup> et que la vérité qu'elle établira sera rendue au service du parti dominant. Sans pouvoir remonter dans le temps pour reconstruire tous les antécédents qui ont abouti à l'adoption de la loi du 15 mai 2014<sup>55</sup>, nous mettons simplement l'accent sur deux aspects qui, ne fut-

50 Cour spéciale des terres et autres biens : députés, hâtez-vous lentement!, [www.iwacuburundi.org/la-cour-speciale-des-terres-et-autres-biens-deputes-hatez-vous-lentement/](http://www.iwacuburundi.org/la-cour-speciale-des-terres-et-autres-biens-deputes-hatez-vous-lentement/), site visité le 5 juin 2014.

51 Par le biais d'un communiqué très élaboré, le groupe parlementaire du CNDD-FDD a protesté contre ce qu'il appelle une campagne d'intoxication de la population par Charles Nditije (GROUPE PARLEMENTAIRE CNDD-FDD, *Communiqué du Président du Groupe parlementaire CNDD-FDD à propos des récentes déclarations de l'Honorable Charles Nditije, président du parti UPRONA et député à l'Assemblée nationale, tendant à désorienter l'opinion nationale et internationale au sujet de la nouvelle loi régissant la Commission nationale des terres et autres biens*, 13 janvier 2014, 11 pages).

52 Loi du 27 décembre 2004 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 12bis/2004, 1er décembre 2004, p. 924.

53 RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Discours du Président de l'Assemblée nationale, Son Excellence l'Honorable Pie Ntavyohanyuma, à l'ouverture solennelle de la session parlementaire ordinaire de juin 2014*, Bujumbura, 2 juin 2014, p. 8. Un avis d'appel à candidatures a effectivement été publié le 6 juin 2014.

54 Les 81 députés du CNDD-FDD ont voté pour l'adoption de la loi, un seul député UPRONA a voté contre tandis que les autres députés de l'UPRONA, du FRODEBU Nyakuri et de la communauté des Batwa ont boycotté la séance.

55 Voir, entre autres, RUBLI, S., "(Re)making the social world: the politics of transitional

ce que parce qu'ils ont déjà eu un impact majeur sur la perception de la future CVR, peuvent bien affecter son fonctionnement.

La CVR – dont le mandat durera quatre ans, avec prorogation éventuelle pour une période d'une année – sera composée de 11 membres de nationalité burundaise. Contrairement aux propositions faites pendant le long processus de négociation entre l'ONU et le gouvernement, aux conclusions des consultations nationales sur la justice transitionnelle et à la prise de position du parti CNDD-FDD en mai 2007<sup>56</sup>, il n'y aura donc pas de commissaires internationaux au sein de la CVR.<sup>57</sup> Les candidats membres seront sélectionnés sur base de candidatures libres par une commission paritaire (Assemblée nationale et Sénat) ad hoc qui établira une liste de 33 candidats. La liste définitive des 11 membres sera déterminée par l'Assemblée nationale, à la majorité simple, et transmis au président de la République pour nomination. L'absence d'une véritable procédure de sélection qui n'est pas – indirectement – sous le contrôle total du parti CNDD-FDD a fait l'objet de multiples critiques. Il est seulement prévu que la CVR doit être représentative et inclusive, comprendre au moins quatre femmes et un Mutwa et respecter les « *équilibres constitutionnels* »<sup>58</sup>. Il va de soi que la composition de la CVR aura un impact énorme sur son indépendance ou, du moins, sur la perception de son indépendance. Signalons qu'une même crainte était mise en avant lors de la mise en place de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme, en mai 2011. En fin de compte, sa composition fut largement applaudie, ce qui indique que le CNDD-FDD n'utilise pas sa dominance politique à chaque occasion qui se présente.

Quelle vérité la CVR pourra-t-elle établir ? En principe, le mandat de la CVR est formulé de façon plutôt large. Elle a la mission d'enquêter et d'établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises pendant la période allant de l'indépendance (1<sup>er</sup> juillet 1962) au 4 décembre 2008, date de la fin de la belligérance. Dans les choix

---

justice in Burundi”, *Africa Spectrum*, Vol. 48, N° 1, 2013, pp. 3-24 et VANDEGINSTE, S., “Burundi’s Truth and Reconciliation Commission: How to shed light on the past while standing in the dark shadow of politics?”, *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 6, N° 2, 2013, pp. 355-365.

56 À cette époque, le CNDD-FDD proposait une CVR composée de quatre membres burundais (dont le président de la CVR) et trois membres internationaux (dont le vice-président de la CVR) (CNDD-FDD, *Mémoire du parti CNDD-FDD sur la Commission vérité et réconciliation et le Tribunal spécial pour le Burundi*, Bujumbura, mai 2007, p. 8).

57 Par contre, un conseil consultatif international composé de cinq hautes personnalités « *apportera un soutien éthique ainsi que des conseils et recommandations qui renforcent la Commission dans l’accomplissement de ses missions* » (article 25 de la Loi du 15 mai 2014). Il est important de signaler que les modalités de mise en place du conseil restent à convenir entre le gouvernement et ses partenaires internationaux (article 28).

58 Cette notion juridique – à notre connaissance – nouvelle n'est pas définie et reste donc ambiguë (articles 10 et 11 de la Loi du 15 mai 2014).

qu'elle devra nécessairement opérer, elle prendra en compte la gravité et le caractère systématique et collectif des violations. Par contre, deux limitations majeures risquent de s'imposer au travail de la CVR.

Premièrement, bien qu'elle soit censée « *qualifier toutes les violations* »<sup>59</sup>, il n'est pas clair si elle pourra également qualifier les violations qui ont fait l'objet de ses enquêtes comme étant des crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocide. Lors du débat parlementaire, la ministre des Droits de la personne humaine, Clotilde Niragira, en réponse à des questions qui lui ont été posées aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat, a insisté sur le fait que la CVR n'a pas la compétence de les qualifier ainsi parce que cela ressortira de l'éventuel futur mécanisme judiciaire.<sup>60</sup> En d'autres termes, selon la ministre, malgré l'affirmation contenue dans l'Accord d'Arusha (« *les Parties reconnaissent que des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi* »<sup>61</sup>) le rapport de la CVR qui est censée contribuer à la réécriture de l'histoire du Burundi<sup>62</sup> ne pourra pas confirmer qu'il y a eu un génocide ou des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, ni dire qui en sont les victimes ou les auteurs.

Ce qui nous amène à la deuxième limitation. Partout où dans les versions antérieures de la loi, il était fait référence à d'éventuelles futures procédures judiciaires pénales contre les auteurs des violations identifiés par la CVR, ces dispositions ont disparu de la version adoptée au parlement. Ce n'est qu'après la présentation du rapport final par la CVR qu'une décision sera prise sur l'opportunité de créer un mécanisme judiciaire pénal. Entretemps, tous ceux qui bénéficient de l'immunité dite 'provisoire' (un terme qui devient chaque jour un peu plus ironique) qui leur a été accordée sur base des différents accords de paix continuent d'en bénéficier.<sup>63</sup> Moyennant la création d'un mécanisme de vérité et de réconciliation, la justice pénale pour les personnes les plus responsables des violations des droits de l'homme les plus graves commises au Burundi est donc encore une fois renvoyée aux calendes grecques.

---

59 Article 6, para. 2 de la Loi du 15 mai 2014.

60 RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, SÉNAT, *Rapport sur le projet de loi portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation*, 27 avril 2014, p. 4.

61 Protocole I, Chapitre Premier, Article 3, para. 3 de l'Accord d'Arusha.

62 Article 6, para. 5 de la Loi du 15 mai 2014.

63 Voir, plus en détail, VANDEGINSTE, S., *Stones left unturned. Law and transitional justice in Burundi*, Anvers, Intersentia, 2010, pp. 213-223. Le projet de loi tel qu'élaboré, en octobre 2011, par le Comité technique chargé de la préparation de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation (connu sous le nom de « Comité Kavakure ») avait prévu que « le dépôt du rapport définitif de la Commission mettra fin aux immunités provisoires accordées par différents textes de loi ou de règlements adoptés conformément aux différents accords de paix » (article 78). Cette disposition n'a pas été retenue dans la version définitive.

### 3.5. Les Imbonerakure

Aux yeux de ceux qui n'appartiennent pas au parti dominant, la ligue des jeunes du CNDD-FDD Imbonerakure est devenue le symbole par excellence de la gouvernance du régime en place. Pour l'ADC-Ikibiri, il s'agit d'une milice paramilitaire commandée par le Président Nkurunziza lui-même, qui a « le droit de tuer, de violer, de perturber ou interdire les réunions des partis politiques de l'opposition. (...) ni l'armée ni la police, l'administration encore moins, personne d'autre n'a autorité sur eux »<sup>64</sup>. Dans le rapport annuel qu'il a présenté au Conseil de Sécurité des Nations Unies en janvier 2014, le Secrétaire général de l'ONU a également évoqué « les actes incessants d'intimidation, de harcèlement et de violence commis par des jeunes affiliés aux partis politiques »<sup>65</sup> – sans se limiter aux Imbonerakure – qui ont contribué à réduire l'espace politique. Le rapport fait état d'une cinquantaine d'actes constatés par le BNUB, y compris des agressions physiques et des violences commises en toute impunité de même qu'un défilé en tenue militaire à Ngozi en septembre 2013. À plusieurs reprises, le CNDD-FDD a bien évidemment nié que les Imbonerakure constituent une milice armée dont les membres commettent des crimes sans être inquiétés par la justice. Le parti a également déploré et dénoncé des manipulations de l'opinion publique et des montages destinés à noircir l'image des Imbonerakure.

L'accusation la plus grave a fait l'objet d'une fuite – dont les circonstances restent à être élucidées – dans la communication d'une note d'information datée du 3 avril 2014 entre le BNUB et le siège de l'ONU. Cette note cite un message du conseiller principal chargé de la sécurité du BNUB qui fait état de distributions d'armes et de tenues militaires et de police aux Imbonerakure au cours des mois de janvier et février 2014. Deux généraux originaires de la province de Bururi sont identifiés comme présumés superviseurs de ces activités. Rendu public à la veille de la vingtième commémoration du génocide des Tutsi au Rwanda, cette information a attiré l'attention des médias internationaux. Le gouvernement a tout de suite mené une campagne de communication, y compris à travers ses ambassades dans plusieurs capitales de pays partenaires, pour démentir les allégations. Dans une déclaration du 10 avril 2014, le président du parti, Pascal Nyabenda, déclara qu'il s'agissait d'une « désinformation grossière et grave, voire même dangereuse »<sup>66</sup> et, en réponse à une 'traduction' médiatique de la note d'information, a insisté qu'il

64 ADC-IKIBIRI, *Mot liminaire de la conférence publique animée par les Présidents Léonard Nyangoma du CNDD et Alexis Sinduhije du MSD*, Bruxelles, 17 mai 2014, pp. 2-3.

65 NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi*, S/2014/36, 20 janvier 2014, para. 2.

66 CNDD-FDD, *Déclaration n° 004/2014 du parti CNDD-FDD par rapport à la jeunesse Imbonerakure*, Bujumbura, 10 avril 2014.

n'y avait pas de génocide en préparation au Burundi (ce qui n'était d'ailleurs pas dit dans le document en question). Le 11 avril, le BNUB s'est à son tour vu obligé de récuser « les accusations selon lesquelles ce Bureau mènerait une campagne ayant pour but de ternir l'image du pays »<sup>67</sup>. Le gouvernement a vu dans la note une tentative de la part de l'ADC-Ikibiri – qui aurait inspiré l'auteur de la note – de ternir l'image du pays et de remplacer les élections par des négociations politiques.<sup>68</sup> Il a également refusé qu'une commission d'enquête internationale vérifie les allégations. Le conseiller principal chargé de la sécurité du BNUB a été déclaré *persona non grata* et a été ordonné de quitter le pays.

La polémique autour des Imbonerakure a également donné lieu à l'arrestation du défenseur des droits de l'homme internationalement reconnu, Pierre Claver Mbonimpa, le 15 mai 2014. Le président de l'APRODH (Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues) a été mis en accusation pour incitation à la désobéissance publique et atteinte à la sûreté de l'État pour des déclarations qu'il aurait faites et selon lesquelles des jeunes ont été envoyés pour un entraînement militaire en République démocratique du Congo (RDC). Human Rights Watch<sup>69</sup> ainsi que d'autres organisations des droits de l'homme ont demandé la libération immédiate de Mbonimpa.

#### 4. CONCLUSION : QUELLES ÉLECTIONS EN 2015 ?

Eu égard à l'aperçu (inévitavelmente incomplet) des développements politiques en 2013 et dans les premiers mois de 2014, que peut-on attendre des élections de 2015 ? Seront-elles libres et équitables ? Ou constitueront-elles une occasion de violence à plus grande échelle ? Le bilan provisoire, bien que principalement sombre, est tout de même mitigé. Plusieurs éléments analysés ci-dessus ne donnent pas grand espoir : la remise en question (partielle et implicite) du pilier politique de l'Accord d'*Arusha* ; la lecture différente de la Constitution en ce qui concerne un éventuel troisième mandat du Président Nkurunziza ; les divisions au sein des partis politiques ; les activités des jeunes des partis, notamment les Imbonerakure ; les confrontations entre des militants de l'opposition et les forces de l'ordre<sup>70</sup> ; l'intoxication de l'opinion publique

67 BNUB, *Communiqué*, Bujumbura, 11 avril 2014.

68 GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *Communiqué du Gouvernement du Burundi à la suite du rapport confidentiel adressé au Secrétaire général des Nations Unies par Monsieur Onanga-Anyanga*, Bujumbura, 16 avril 2014.

69 HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi : un défenseur éminent des droits humains arrêté*, Nairobi, 17 mai 2014.

70 L'incident le plus grave a été la confrontation entre des membres du parti MSD et les forces de l'ordre le 8 mars 2014 devant la permanence du parti à Bujumbura. Suite à ces événements, le parti MSD a été suspendu pendant quatre mois et 21 membres ont été

et les arrestations d'activistes de la société civile constituent autant de sujets d'inquiétude. À cela s'ajoute avant tout l'enjeu énorme des élections : avoir accès aux ressources de l'État ou en être exclu pour au moins cinq ans.

En revanche, il est important de souligner qu'en pleine crise politique (entre le CNDD-FDD et l'UPRONA) et diplomatique (entre le gouvernement et le BNUB), un nouveau Code électoral (promulgué le 3 juin 2014) a été adopté à l'unanimité des députés et des sénateurs et que plusieurs suggestions faites par les partis d'opposition et la société civile ont été incorporées dans le nouveau code. En outre, des réunions inclusives autour d'une feuille de route et d'un code de conduite électoral se sont organisées à plusieurs reprises. Ceci donne l'espoir que, malgré tout, des élections pourront s'organiser dans les délais et avec la participation de ceux qui en 2010 ont commis l'erreur d'abandonner le processus électoral en cours de route. En effet, malgré les difficultés que certains acteurs politiques éprouvent et qui sont de nature très diverse<sup>71</sup>, aucun parti politique n'a appelé à un boycott du scrutin. Même si ce boycott ne se reproduisait pas et que la participation des différents partis aux élections était assurée<sup>72</sup>, il serait toutefois prématuré d'anticiper sur les effets qu'aura le processus électoral sur la paix, la sécurité et la démocratie au Burundi.

Anvers, juin 2014

---

condamnés à la réclusion à vie après des procédures notablement sommaires. Le gouvernement s'en est défendu en disant qu'il s'agissait d'une attaque contre les forces de l'ordre, y compris une prise en otage de deux policiers, par des militants du parti (GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *Communiqué*, 27 mars 2014).

71 Certains résident à l'étranger (Léonard Nyangoma, CNDD) ou font l'objet d'une demande d'extradition (Alexis Sinduhije, MSD) tandis que d'autres qui résident au Burundi ne sont pas reconnus comme président du parti qu'ils déclarent diriger (Agathon Rwasa, FNL) ou vivent sous le risque de se voir condamnés à des peines qui feraient qu'ils ne sont plus éligibles au regard de la loi (Frédéric Bamvuginyumvira, FRODEBU). Ce dernier – dont le nom avait circulé comme étant le futur candidat commun des partis d'opposition aux élections présidentielles – a été arrêté le 5 octobre 2013, remis en liberté en mars 2014 mais reste en attente de son jugement.

72 À ce sujet, quatre envoyés spéciaux (Mary Robinson, Nations Unies ; Koen Vervaecke, Union Européenne ; Boubacar Diarra, Union Africaine et Russ Feingold, États-Unis) ont adopté une déclaration commune pour exprimer leur inquiétude que des progrès réalisés en matière de paix « risquent d'être remis en cause par la mise en œuvre de mesures visant à entraver le processus électoral et empêcher la pleine participation de toutes les parties prenantes » (*Déclaration commune par les Envoyés spéciaux pour les Grands Lacs sur leur visite au Burundi*, Bujumbura, 2 juin 2014, p. 1).