

CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA ET DU BURUNDI, 2003-2005

par Filip Reyntjens

Abstract

The political evolution in Rwanda has been marked by a great degree of continuity. While in 2003-4 the regime completed the process of the elimination of the political opposition, it succeeded in finishing the destruction of civil society as an autonomous force in 2004-5. The control of the political space and of those who live in it is nearly complete, and from authoritarian the regime has grown increasingly totalitarian. However it is threatened by intra-Tutsi cleavages. Attempts to clear the backlog of 80,000 detainees through *gacaca* justice are being frustrated by sabotage, rumours and fear, thus increasingly opening the perspective that not reconciliation but rather the opposite will be achieved. Good bureaucratic/technocratic governance blinds the international community for the prevailing disastrous political governance.

Burundi attempts to succeed ending a long and violent transition. Contrary to Rwanda, its dispensation is based on power-sharing and the acknowledgment of ethnicity. This process has met with resistance, but Burundi was put under a *de facto* trusteeship by the regional leaders, who imposed solutions backed by the deployment of a military force. Together with a political and military leadership become more responsible and an active civil society, including in the form of 'peace media', this has created more favourable conditions than in the past. Nevertheless, the process remains under threat because of the disastrous socio-economic situation, the risks inherent in the post-election period and regional instability.

1. INTRODUCTION

Etant donnée l'actualité rwandaise de l'époque, nous n'avons pas publié l'année dernière la chronique politique habituellement consacrée au Rwanda et au Burundi. Celle que nous proposons ici couvre dès lors deux années, du premier trimestre 2003 au premier trimestre 2005. Puisque la «transition démocratique» rwandaise a fait l'objet de larges développements dans l'*Annuaire* précédent, nous n'y reviendrons plus ici.

L'évolution au Rwanda s'est inscrite dans la continuité. Après que, en 2003-2004, le régime a pu achever le processus, en cours depuis de nombreuses années, de l'élimination de l'opposition politique, 2004-2005 voit l'aboutissement de l'anéantissement de la société civile en tant qu'acteur autonome. Le contrôle de l'espace et de ceux qui l'habitent est pratiquement complet, faisant ainsi que d'autoritaire, le régime est devenu totalitaire. Comme semble l'indiquer la façon dont sont entamées les procédures *gacaca*, le pays n'évolue pas dans le sens de la réconciliation. Bien au contraire, alors que le régime s'est donné pour mission de mettre fin à l'antagonisme ethnique, l'ethnicité refait dangereusement surface, contribuant ainsi à une augmentation sensible de la violence structurelle, qui est toujours le précurseur de graves violences aiguës. Faisant confiance à une bonne gouvernance bureaucratique/technocratique, la communauté des bailleurs de

fonds ignore délibérément les conséquences d'une désastreuse gouvernance politique. L'émergence de fissures intra-tutsi ne fait qu'augmenter les risques.

Quant à lui, le Burundi, qui tente sa sortie d'une longue et violente transition, choisit la voie du partage du pouvoir entre les partis et les ethnies. Ce pari est risqué mais semble, dans le contexte du moment, le seul à même de permettre le passage à la paix, dans l'attente de l'émergence d'une politique plus citoyenne. Grâce à d'intenses efforts de la communauté régionale et malgré les résistances, le Burundi devrait avoir accompli sa transition au moment de la parution de cet *Annuaire*. Après le passage sous ce qui a été dans la pratique une tutelle 'bienfaisante' de la région, le relais passera aux politiciens et à la société civile burundais. Cette dernière, y compris sous la forme des médias, s'est considérablement renforcée et elle a joué et, on doit l'espérer, continuera à jouer un rôle important de chien de garde.

2. GOUVERNANCE ET INSTITUTIONS

2.1. Rwanda

L'année dernière, nous avons analysé la transition «démocratique» du Rwanda¹. Il suffit de rappeler ici que le processus référendaire et les élections présidentielle et législatives ont été fondamentalement viciés et qu'ils ont permis au FPR de consolider son pouvoir sans partage². Malgré quelques timides protestations, en particulier de la part de l'UE, la communauté internationale a décidé d'accepter le fait accompli.

Dans le cadre de la mise en place d'un régime de plus en plus totalitaire, la fermeture de tout espace de contestation a continué. Le 7 juin 2004, l'ancien président Pasteur Bizimungu, détenu depuis 2002 pour avoir tenté de créer un parti d'opposition, est condamné à quinze ans de prison. L'ancien ministre Charles Ntakirutinka est condamné à dix ans et six autres co-accusés à cinq ans. D'après Amnesty International, «cette condamnation (...) est une nouvelle preuve de la volonté gouvernementale d'user du système judiciaire rwandais pour éliminer toute opposition politique»³. L'UE exprime sa «préoccupation» au sujet d'un procès «resté en deça des normes internationales d'honnêteté et d'impartialité» et elle s'inquiète «de la nature des charges retenues» contre l'ancien président⁴. En appel, la Haute Cour

¹ REYNTJENS, F., "La «transition politique» au Rwanda", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp.1-21.

² Il est assez cynique qu'une délégation de la commission électorale rwandaise, qui a présidé à cette vaste fraude, part observer les élections éthiopiennes en mai 2005...

³ Amnesty International, *Rwanda. Le gouvernement claque la porte à la vie politique et à la société civile*, Londres, 9 juin 2004.

s'estime incompétente en avril 2005 et renvoie l'affaire à la Cour suprême qui n'a pas encore statué au moment où nous écrivons ces lignes.

On se rappelle qu'en avril 2003, le parlement, faisant suite au rapport d'une «commission chargée d'étudier les problèmes du MDR», recommande la dissolution du principal parti d'opposition, recommandation que le gouvernement s'empresse d'approuver le 16 mai⁵. Quelques mois avant les élections, l'opposition politique est ainsi éliminée. Le même procédé exactement est utilisé un an plus tard pour éliminer ce qui reste d'une société civile autonome. Fin juin 2004, une «commission d'enquête parlementaire sur l'idéologie génocidaire» recommande la dissolution d'un nombre d'associations «prêchant l'idéologie du génocide et la haine ethnique». Parmi celles ciblées figurent la dernière organisation indépendante des droits de la personne, la LIPRODHOR, ainsi qu'une demi-douzaine d'associations engagées notamment dans la promotion paysanne. Une autre demi-douzaine d'ONG internationales sont accusées, de même que la France et les Pays-Bas.

Tant Human Rights Watch qu'Amnesty International expriment leur inquiétude : «La commission interprète la notion d'«idéologie du génocide» (...) tellement largement qu'elle va jusqu'à inclure le désaccord avec des projets gouvernementaux dans le domaine foncier. Sous pareille interprétation large, toute opposition au gouvernement peut être qualifiée d'«idéologie du génocide» et ses auteurs peuvent être sévèrement punis»⁶. «L'Assemblée nationale rwandaise se sert de façon inconsidérée du concept de génocide pour contraindre au silence non seulement les organisations et personnes qui affichent leur désaccord avec le gouvernement, mais aussi des associations qui entretiennent des liens profonds avec le peuple rwandais et dont la loyauté est mise en doute par le gouvernement»⁷. Même African Rights, qui par le passé avait pourtant montré beaucoup d'indulgence pour le FPR, proteste cette fois-ci et parle d'«une méprise flagrante quant à la signification exacte de l'expression «idéologie génocidaire» (...). Le chef d'accusation semble résider dans le fait que les organisations en question sont prétendument impliquées dans des activités politiques anti-gouvernementales (...). Mais ceci ne devrait nullement équivaloir à museler toute critique du gouvernement»⁸.

⁴ Council of the European Union, *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the case of Pasteur Bizimungu*, Bruxelles, 9 juillet 2004.

⁵ REYNTJENS, F., «Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2002-2003», *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp.6-7.

⁶ Human Rights Watch, *Rwanda: Parliament Seeks to Abolish Rights Group*, New York, 2 juillet 2004.

⁷ Amnesty International, *Rwanda. Glissement inquiétant: les autorités en guerre contre la société civile*, Londres, 6 juillet 2004.

⁸ African Rights, *Faux pas pour le Rwanda. Remarque sur la recommandation parlementaire prônant l'interdiction de six ONG*, Kigali, 9 juillet 2004.

Contrairement au MDR un an plus tôt, il ne s'avère même pas nécessaire d'interdire la LIPRODHOR. Puisqu'une liste comprenant une douzaine de ses cadres est envoyée par le parlement au gouvernement avec prière de les arrêter et poursuivre, début juillet sept des membres dirigeants de l'association fuient en Ouganda et deux autres, dont le président, au Burundi. C'est la fin de la LIPRODHOR en tant qu'organisation indépendante, ce dont le gouvernement se réjouit ouvertement : dans une déclaration du 17 septembre 2004, le conseil des ministres «note que la LIPRODHOR vient de se séparer de ceux de ses membres rongés par l'idéologie génocidaire (et que) l'assemblée générale de la LIPRODHOR, réunie en date du 11.9.2004, demande pardon au peuple et au gouvernement du Rwanda pour le mauvais comportement de certains de ses représentants et membres»⁹. Pour cause, puisque la plupart des nouveaux membres du conseil d'administration sont des militants du FPR proches du régime : au lieu de l'interdire, le FPR a donc investi la LIPRODHOR, la neutralisant par voie de conséquence. Le fait que l'organisation ne se soit plus exprimée depuis confirme ce constat.

Dans la foulée de l'assaut final contre la société civile, le ministère de l'Education entame une campagne d'épuration dans les écoles. Le 2 octobre 2004, le ministère publie une «liste des directeurs, professeurs et élèves considérés comme propagateurs de l'idéologie du génocide au sein des établissements secondaires». Le 10 octobre, lors d'une émission sur Radio Rwanda, à laquelle participent plusieurs ministres dont ceux de l'Education et de la Justice, ainsi qu'une représentante de la police nationale, il est confirmé que des enseignants et élèves ont été arrêtés et que le «dépistage» continuera. Début 2005, le début des procédures *gacaca* (cf. *infra*) devient une nouvelle source de craintes pour les élites hutu, ou ce qui en reste : notamment le ministre de la Défense, le général Gatsinzi (ex-FAR), le général Munyakazi (ex-FAR)¹⁰, le gouverneur de Ruhengeri Boniface Rucagu¹¹, ainsi que le

⁹ Déclaration du conseil des ministres à l'issue de sa réunion au Village Urugwiro, le 17 septembre 2004, relative au rapport de la Chambre des Députés sur les tueries de Gikongoro et l'idéologie génocidaire au Rwanda, Kigali, 18 septembre 2004. Après avoir attendu la réaction gouvernementale, l'UE formule une mise en garde, affirmant que «des individus ont été publiquement accusés sur base d'information insuffisamment étayée» (Kigali, Fondation Hirondelle, 8 octobre 2004). Protais Mitali, le ministre de la Coopération régionale, n'est pas impressionné : la déclaration de l'UE est, selon lui, «une sorte d'intimidation inacceptable» (Kigali, IRIN, 12 octobre 2004).

¹⁰ On constate avec étonnement que la presse gouvernementale s'en prend ouvertement à cet officier en service actif. Dans un article intitulé «Gacaca : doute sur la crédibilité du Général Major Munyakazi», *La Nouvelle Relève* no.519 du 16-23 mai 2005 le condamne avant même qu'il soit jugé, violant ainsi en même temps la présomption d'innocence.

¹¹ Les accusations portées contre Rucagu ne sont pas étonnantes, puisqu'il figurait déjà sur la première liste des suspects du génocide publiée en 1996. Ce qui est plutôt étonnant, c'est qu'il ait pu rester en fonction des années durant, sans doute parce qu'il servait le régime dans une province difficile avec un passé de «radicalisme hutu» (cf. REYNTJENS, F., «L'évolution politique au Rwanda et au Burundi, 1997-1998», *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1997-*

président de la Chambre des députés Alfred Mukezamfura et quatre autres députés sont accusés d'avoir participé au génocide. En mars 2005, Alberto Basimongera, mandataire de l'Etat et ancien doyen de la Faculté de Droit de l'UNR, est arrêté : en cause, semble-t-il, un texte fort critique du FPR dont il avait présidé la rédaction lors de son exil à Bukavu en 1995. En mai, l'ancien candidat à l'élection présidentielle et ancien ministre, Jean-Népomuscène Nayinzira, est interpellé par la police et soumis à d'incessantes menaces après qu'il ait, dans une interview avec la *Voix de l'Amérique* et un journal électronique¹², critiqué fermement la politique gouvernementale.

Alors que la gouvernance politique est déplorable, celle technocratique/bureaucratique est parmi les meilleures du continent. Cela se traduit dans de bons rapports avec les principaux bailleurs, qui apprécient la 'vision' et les compétences techniques du partenaire rwandais. La diaspora rentrée depuis 1994 a injecté un incontestable degré de modernisation, de dynamisme et de cosmopolitisme, du moins à Kigali¹³. C'est ce qui explique sans doute pourquoi l'équipe du NEPAD qui conduit au Rwanda le deuxième (après le Ghana) «mécanisme d'évaluation intra-africain» du continent semble rentrer satisfaite à l'issue d'une visite de deux semaines en mai 2005. Dans ce qui apparaît comme une campagne contre la corruption, plusieurs personnalités sont mises en cause et certaines poursuivies, notamment pour l'attribution irrégulière de marchés. Parmi eux, le maire de la ville de Kigali Théoneste Mutsindashyaka, le ministre de l'Agriculture Patrick Habamenshi, l'ancien directeur de cabinet à la Présidence le major Théogène Rudasingwa et les ambassadeurs Jacques Bihozagara (Paris) et Pascal Ngoga (Addis-Abéba). En même temps, avec l'appui du journal *The New Times*, devenu de plus en plus clairement le porte-voix de Kagame, des critiques sont formulées notamment au sujet des travaux communautaires *Umuganda*, de la mise en application de la villagisation (*imidugudu*) et de l'utilisation de véhicules de luxe par des officiels.

La mise en cause de certaines hautes personnalités pourrait cependant ne pas relever que d'un souci de bonne gouvernance. Elle semble également exprimer de profondes luttes au cœur même du système. En janvier

1998, Paris, L'Harmattan, 1998, pp.86-87).

¹² "L'ex-ministre du gouvernement FPR Jean-Népomuscène Nayinzira fustige la politique actuelle du régime de Kigali", *Libre antenne*, 23 mai 2005.

¹³ En revanche, ce phénomène a encore accentué le clivage entre Kigali et le reste du pays. Les nouvelles élites sont très urbanisées et elles ont très peu de liens avec la réalité rurale. De Lame fait remarquer très à propos que «les liens internationaux des nouvelles populations urbaines ont remplacé les liens organiques et familiaux de l'administration antérieure avec les campagnes» (DE LAME, D., "Deuil, commémoration et justice dans les contextes rwandais et belges. Otages existentiels et enjeux politiques", *Politique Africaine*, n°92, décembre 2003, p.43). Même à Kigali, la modernisation augmente les disparités (à titre d'exemple, voir RWAMATWARA, G., "La modernisation de Kigali tue le petit commerce", *Dialogue*, n°236, septembre-octobre 2004, pp.124-126).

2005, le lieutenant-colonel Emmanuel Ndahiro est nommé à la tête du *National Security Service* (NSS), où il remplace le lieutenant-général Kayumba Nyamwasa, ancien chef d'Etat-Major soupçonné depuis quelques années de vouloir déstabiliser Kagame (voir nos chroniques antérieures). Ce dernier est nommé ambassadeur en Inde, mais ne rejoint pas son poste avant plusieurs mois. C'est par la presse ougandaise que l'on apprend que le colonel Patrick Karegeya, jadis très proche de Kagame et ancien patron de la puissante ESO (External Security Organisation) devenu porte-parole de l'armée, est arrêté début mai 2005¹⁴. *The New Vision* affirme que les «Ougandais» dans l'entourage de Kagame font l'objet d'une épuration, information immédiatement niée et taxée d'ingérence dans les affaires internes du Rwanda dans *The New Times*¹⁵. Cela n'empêche pas que la liste de ceux limogés, éloignés ou soumis à des enquêtes ne cesse de s'allonger : l'ancien patron de la police, le général Frank Mugambage, part aux études ; le procureur-général près la Cour suprême Gérard Gahima et son frère le major Théogène Rudasingwa sont limogés, de même que le ministre Sam Nkusi, ancien patron de Rwandatel. La maison du colonel Richard Masozera, époux d'Aloysia Inyumba, une des dirigeantes historiques du FPR, est fouillée dans le cadre d'une recherche d'armes. La rumeur, qui s'avère fausse, de la fuite en Ouganda du général Jack Nziza, ancien patron du puissant DMI (Directorate of Military Intelligence), 'dégradé' au poste de commissaire politique de l'armée ne fait que contribuer à alimenter les rumeurs d'un coup d'Etat en gestation¹⁶. Même si ces événements sont difficilement interprétables de l'extérieur, ils créent une grande nervosité à Kigali et font apparaître de fortes tensions intra-tutsi¹⁷.

En 2003, l'ancien ministre de la Défense, le général Emmanuel Habyarimana, et le colonel Balthazar Ndengeyinka, député à l'Assemblée nationale, trouvent refuge en Ouganda d'abord, en Suisse ensuite. Après avoir fui le Rwanda fin 2001, le lieutenant Aloys Ruyenzi, en exil en Norvège, publie en 2004 de sévères accusations à l'égard de Kagame : massacres de civils à grande échelle, attentat contre l'avion de son prédécesseur, voire

¹⁴ *The New Vision*, 4 mai 2005. Coïncidence ? C'est au moment de l'arrestation de Karegeya que Kayumba Nyamwasa décide soudainement de rejoindre son poste à New Delhi.

¹⁵ NGANGO RUKARA, "Museveni is on the ropes and Rwanda has to pay", *The New Times*, 6 mai 2005.

¹⁶ Ce n'est que le 13 mai que le chef d'état-major, le général James Kabarebe, se prononce enfin. Il affirme que Karegeya a été arrêté pour indiscipline (l'écart de conduite qui lui est reproché – un crochet non expliqué au Kenya au retour d'une mission en Afrique du Sud – ne semble pas justifier sa détention au camp KAMI dans des conditions, semble-t-il, déplorables) et il balaye d'un revers les rumeurs de coup d'Etat («The talk of a coup is very strange to RDF and Rwanda») ("Gen. Kabarebe speaks out on RDF missions", *The New Times*, 13 mai 2005).

¹⁷ Ce sentiment est bien rendu par un texte qui circule sur des groupes internet vers la fin du mois de mai 2005 : KATABIRORA, P., *Batutsi twirinde kugwa mu mutego*, traduit comme *Chers frères batutsi, faisons attention pour ne pas tomber dans le piège*.

responsabilité directe dans l'extermination des Tutsi en 1994¹⁸. Cela dit, les déboires d'officiers comme Kayumba et Karegeya sont de nature différente, puisqu'il s'agit d'hommes ayant fait partie du 'premier cercle' du pouvoir, au courant de tous les secrets du régime, et par ailleurs eux-mêmes impliqués dans ses crimes.

2.2. Burundi

Même si le processus a failli déraiser à diverses reprises, la période que nous passons en revue a, enfin, vu des progrès considérables dans la mise en application de l'accord d'Arusha d'août 2000. Cette évolution a été rendue possible par la très forte implication des leaders de la région, réunis avec le facilitateur, le vice-président sud-africain Jacob Zuma, au sein de l'«initiative pour paix au Burundi», qui a pratiquement mis le pays sous tutelle.

En accord avec la constitution de transition, qui prévoit deux «tranches» de 18 mois chacune au sommet de l'Etat, le président Buyoya, après avoir hésité durant les mois précédents¹⁹, cède son fauteuil au vice-président Domitien Ndayizeye, Hutu du Frodebu, le 30 avril 2003, un jour avant la date convenue. Alphonse Kadege (Tutsi de l'Uprona) devient vice-président. Comme d'habitude, l'approche de cette échéance est précédée par une intensification des attaques par les mouvements rebelles qui veulent ainsi montrer qu'il s'agira de tenir compte d'eux.

Cependant, la passation au sommet se passe bien et le gouvernement retrouve le second souffle nécessaire pour activer les accords de cessez-le-feu signés avec trois (factions de) mouvements rebelles²⁰ en octobre et décembre 2002. Le seul mouvement restant provisoirement en dehors du processus est le Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa qui estime, puisque le problème est ethnique et non politique, que les négociations doivent se faire entre Hutu et Tutsi, et non pas entre les FNL et le gouvernement, «avec lequel il n'y a pas de problèmes»²¹. Tandis que Rwasa reste sur la touche²², des représentants du CNDD-FDD-Ndayikengurukiye et des FNL-Mugabarabona, ainsi que du

¹⁸ RUYENZI, A., *J'accuse le général-major Paul Kagame d'être un criminel*, Norvège, 5 juillet 2004. Le document fait penser à celui (*Ubuhamya bwa Abdul Ruzibiza*) publié quelques mois auparavant par le lieutenant Abdul Ruzibiza, mais il va encore plus loin, puisqu'il défend la thèse de la «stratégie de la tension» par laquelle le FPR aurait délibérément provoqué les extrémistes hutu à commettre le génocide, thèse qui reste à prouver (voir REYNTJENS, F., «La «transition politique»... », *op. cit.*, pp.12-13).

¹⁹ De l'aveu même de Buyoya, il était de ceux «qui pensaient que les conditions pour son départ n'étaient pas tout à fait réunies», mais il s'est rallié à la transition «après un long débat» («Burundi : le président Buyoya annonce son départ au 30 avril», Bujumbura, AFP, 23 avril 2003).

²⁰ Il s'agit du CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza, du CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye et du Palipehutu-FNL de Alain Mugabarabona.

²¹ «Burundi: rebel group rules out meeting with new president», Nairobi, IRIN, 5 mai 2003.

FROLINA entrent au gouvernement ; le CNDD-FDD-Nkurunziza, mouvement le plus important, refuse de rejoindre les institutions aussi longtemps que l'armée ne cesse pas ses offensives et que certains points politiques et militaires ne soient réglés. Ce ne sera finalement que le 8 octobre 2003, après d'intenses efforts de Zuma et malgré de nombreux accrochages entre le CNDD-FDD et l'armée, que les deux parties signent le «Protocole de Prétoria sur le partage du pouvoir politique, de défense et de sécurité au Burundi». Le 23 novembre, le CNDD-FDD-Nkurunziza entre au gouvernement par la grande porte : Nkurunziza devient ministre d'Etat chargé de la Bonne Gouvernance et de l'Inspection générale de l'Etat²³, alors que son mouvement obtient trois autres portefeuilles dont celui de l'Intérieur.

Parallèlement à l'entrée progressive dans les institutions des mouvements rebelles, un autre facteur clé du processus se met en place. Le 26 mars 2003, l'Union Africaine et le gouvernement burundais signent un accord sur le statut d'une force de maintien de la paix, qui est effectivement déployée à partir de fin avril. La Mission africaine au Burundi (MIAB), composée de contingents sud-africain, éthiopien et mozambicain, n'atteint sa force complète d'environ trois mille hommes qu'en octobre. En juin 2004, l'ONU prend le relais de l'UA : l'opération des Nations-Unies pour le Burundi (ONUB) compte environ 5.500 casques bleus. Le déploiement de ces dispositifs est très significatif, surtout que, par le passé, l'armée burundaise et de nombreux Tutsi s'y étaient toujours opposés. Alors qu'initialement, la région et l'Afrique du Sud en particulier ont imposé cette intervention²⁴, ce fait accompli a été progressivement accepté au Burundi. L'importance de la présence de cette force est énorme, puisqu'elle fait d'une pierre trois coups : la MIAB et l'ONUB ont permis le retour, en relative sécurité, de pratiquement tous les leaders exilés, sans lesquels il aurait été impossible d'assurer la transition ; elles ont fait obstacle aux éventuelles vellétés putschistes au sein de l'armée burundaise ; et elles ont contribué à la diminution graduelle de l'insécurité à travers le pays.

Alors que le calendrier prévoit que la transition prend fin au 1^{er} novembre 2004, ce délai n'est pas respecté. Un nouveau calendrier publié le 16 octobre par la commission électorale nationale indépendante (CENI)

²² Des rencontres entre les deux parties continuent toutefois d'avoir lieu en 2003 et 2004, notamment en Afrique du Sud, en Suisse et aux Pays-Bas.

²³ Poste clé, puisqu'en vertu de l'accord le président de la République doit le consulter «sur toute question d'importance», ce qui fait de Nkurunziza une sorte de vice-président officieux. Les trois principaux partis (CNDD-FDD, Frodebu et Uprona) se trouvent ainsi réunis dans un 'espace présidentiel' informel.

²⁴ Nelson Mandela, l'architecte de l'accord d'Arusha, considérait ce déploiement comme essentiel. Face aux réticences de l'état-major de l'armée sud-africaine, peu enclin d'accepter cette opération à haut risque, le gouvernement de Prétoria n'a pas osé refuser cette faveur à Mandela.

prévoit l'organisation des diverses élections sur une période de six mois, processus qui devait se clôturer le 22 avril 2005 par les présidentielles. Ce report, qui ne sera pas le dernier (cf. *infra*), n'empêche pas que d'importants progrès sont réalisés durant 2004. Une nouvelle fois sous la pression considérable de Zuma et des chefs d'Etat de la région, un accord sur le partage du pouvoir est signé à Prétoria le 6 août 2004. Il contient les grandes lignes d'un ordre politique post-transition, traduit en projet de constitution intérimaire, qui est adoptée par le parlement le 20 octobre. Cependant son approbation par référendum est retardée à diverses reprises avant d'être finalement adoptée par plus de 90 % des électeurs le 28 février 2005.

Pendant cette période, le différend entre partis majoritairement hutu et ceux majoritairement tutsi est constant, les partis «tutsi» s'opposant tant à l'accord de Prétoria qu'au projet de constitution intérimaire. Ils craignent que des Tutsi proposés par des partis «hutu» n'obtiennent la plupart des places réservées aux Tutsi au gouvernement et au parlement, et ils insistent dès lors sur la prise en compte des appartenances «politico-ethniques», c'est-à-dire que les Tutsi retenus pour ces fonctions doivent provenir de partis «tutsi». Le facilitateur s'oppose vivement à cette revendication et, avec l'appui des leaders régionaux, impose l'accord. Lorsque sa mise en application est sabotée par Kadege, qui fait partie de la ligne dure au sein de l'Uprona, il est remplacé par Frédéric Ngenzebuhoro, un autre Tutsi de l'Uprona considéré comme plus souple.

La constitution intérimaire est nettement consociative²⁵, tentant de combiner la démocratie majoritaire avec la protection des minorités. On y retrouve les instruments classiques comme la surreprésentation des minorités, les quota et le veto minoritaire. Le président, qui sera sans doute hutu, sera assisté de deux vice-présidents appartenant à des groupes ethniques et des partis politiques différents²⁶. Le gouvernement sera composé de 60 % de Hutu au plus et d'au moins 40 % de Tutsi, et au moins 30 % de ses membres seront des femmes. A la lumière de l'histoire du Burundi les domaines de la défense et de l'ordre intérieur sont particulièrement délicats. Il est dès lors prévu que le ministre responsable pour l'armée proviendra d'un autre groupe ethnique que celui en charge de la police nationale. L'Assemblée nationale sera composée de 60 % de Hutu et de 40 % de Tutsi ; si cet équilibre n'est pas

²⁵ Au sujet des difficultés de la mise en application de pareil système au Burundi, voir SULLIVAN, D.P., "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, 2005, pp.75-95. Pour un exercice similaire au sujet du Rwanda, voir VANDEGINSTE, S. et HUYSE, L., "Approches consociatives dans le contexte du Rwanda", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.101-123.

²⁶ L'idée de partis «hutu» et «tutsi» revient ici par la petite porte, puisque l'art. 124, al. 2 précise qu'«il est tenu compte, dans leur nomination, du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs».

atteint à la suite des élections, des cooptations l'assureront ; en outre, au moins 30 % des députés seront des femmes et trois Twa seront cooptés. Le Sénat comptera autant de Hutu que de Tutsi, tout comme les forces de défense et de sécurité. Au niveau local, un maximum de 67 % des administrateurs communaux (maires) proviendra d'un même groupe ethnique (hutu, selon toute vraisemblance)²⁷.

Il est devenu de plus en plus clair que la compétition politique s'avère différente de celle qui, en 1993, a eu les conséquences désastreuses que l'on sait. En 1993, le processus électoral était bipolaire dans un double sens, opposant tant les principaux partis Frodebu et Uprona que Hutu et Tutsi. En 2004, le paysage politique devient multipolaire. Ainsi, les deux principaux partis «hutu», le CNDD-FDD et le Frodebu, entrent en compétition pour les voix hutu, tandis que les électeurs tutsi sont courtisés par plusieurs partis «tutsi» et que la prééminence «naturelle» de l'Uprona est menacée par des partis comme le Parena, Inkinko, le Raddes et peut-être surtout le MRC²⁸.

Deux autres évolutions ont contribué à des conditions plus favorables qu'en 1993. D'une part, tant la classe politique que la société civile adoptent une attitude plus constructive et moins radicale. Même si de sérieux différends existent entre les partis politiques, ceux-ci se sont abstenus de prendre des positions de nature à provoquer une violente impasse, et le langage utilisé a permis de maintenir ouverts des canaux de communication. La société civile et les médias en particulier évitent les positions partisans et polarisées. Des stations radio indépendantes, souvent appuyées par des fonds étrangers, se sont profilées comme des médias de la paix, en nette opposition aux médias de la haine si présents en 1993-1994²⁹. D'autre part, le rôle de l'armée change considérablement. Par le passé, elle était constamment présente dans les coulisses, toujours prête à intervenir lorsque les intérêts des élites tutsi étaient menacés. Aujourd'hui, l'armée est davantage disposée à rester en dehors de la

²⁷ Il faut rappeler, au sujet de ce type de quota, ce que nous avons déjà dit sur la constitution de 1992 : comment, en l'absence de 'fichage ethnique' formel, déterminer juridiquement qui est Hutu ou Tutsi (voir REYNTJENS, F., "L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la constitution burundaise de 1992", *Politique Africaine*, n°47, octobre 1992, p.143, 146) ? Ajoutons que si, à l'issue du scrutin communal, le rapport 2/3-1/3 n'est pas réalisé, la 'rectification' pourrait s'avérer difficile, sinon impossible. En effet, alors qu'un ordre d'élection existe à l'issue du scrutin parlementaire, ce n'est pas le cas au niveau communal. Comment déterminera-t-on dans quelle(s) commune(s) l'administrateur communal (hutu) élu par le conseil communal sera remplacé par un Tutsi, afin d'éviter que les administrateurs communaux hutu dépassent les 67 % ?

²⁸ Ce qui est dit ici présuppose que tous électeurs voteront ethniquement, ce qui n'est pas une fatalité. Ainsi, malgré l'appel des partis «tutsi» de voter 'non' au référendum constitutionnel, le résultat montre qu'un nombre de Tutsi a approuvé le projet.

²⁹ Voir l'article d'Eva Palmans ailleurs dans cet *Annuaire*, ainsi que PALMANS, E., "Les médias face au traumatisme électoral au Burundi", *Politique Africaine*, n° 97, mars 2005, pp.66-81.

politique et la plupart des militaires refusent le retour à la guerre et à l'instabilité. Le CNDD-FDD a été relativement bien intégré, les structures de commandement ont été unifiées, les troupes sont en cours d'«harmonisation» et les deux composantes opèrent des patrouilles conjointes³⁰. Tout cela a rompu le lien «naturel» entre l'Uprona et l'armée, lien qui avait fait de cette dernière un acteur politique redoutable constamment présent dans les coulisses³¹. Nous avons signalé plus haut l'importante contribution à cette évolution apportée par la présence d'une force internationale.

Après que les mouvements rebelles, à l'exception des FNL, furent entrés dans les institutions, l'intensité de la guerre civile diminue considérablement. Depuis la seconde moitié de 2004, les FNL ne continuent des attaques que dans quelques communes d'une seule province, celle de Bujumbura rural. Un incident particulièrement grave a toutefois lieu le 13 août 2004, lorsque des combattants des FNL tuent plus de 150 réfugiés congolais, dont de nombreux Tutsi Banyamulenge, dans le camp de Gatumba situé entre Bujumbura et la frontière congolaise. Les FNL revendiquent l'attaque, mais affirment qu'elles se sont battues avec des combattants banyamulenge qui se prépareraient pour attaquer le Congo. Des accusations à portée régionale sont immédiatement lancées (voir *infra*), mais des enquêtes menées notamment par les Nations-Unies et Human Rights Watch ne parviennent pas à dégager une image précise. Le massacre de Gatumba contribue au déclin des FNL, considérées comme «terroristes» et qui d'après les dirigeants nationaux et régionaux doivent être marginalisées voire poursuivies en justice. Cela n'empêche que, vers la fin de 2004, de nouveaux contacts ont lieu sous les auspices de la représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU, et un accord est finalement conclu le 15 mai 2005 à Dar-Es-Salaam. Pour les FNL, il s'agissait de ne pas rater le coche d'un processus qui semble être devenu irréversible, processus qui ne doit d'ailleurs pas être retardé par ce dernier ralliement, puisque les FNL annoncent qu'elles ne participeront pas à la compétition électorale³².

Dans l'entre-temps, de report en report, le calendrier politique prend sa forme finale. Alors que la transition aurait dû se terminer le 22 avril 2005 (cf. *supra*), un dernier report est autorisé par les chefs d'Etat de la région réunis à Kampala le 22 avril. Malgré les protestations du CNDD-FDD qui

³⁰ Nous verrons que l'ancienne armée et le CNDD-FDD se retrouvent également dans des pratiques moins recommandables dans le domaine des droits humains.

³¹ Ceci ne signifie pas que toute l'armée soit devenue loyale aux institutions et que tout risque de dérapage ait disparu.

³² Agathon Rwasa annonce que la priorité des FNL est le cessez-le-feu et la paix durable ("Burundi : Government, rebel group agree to end hostilities", Dar-Es-Salaam, IRIN, 16 mai 2005). Tout en ne participant pas directement aux scrutins, les FNL pourraient toutefois appuyer un autre parti (le plus probablement le Frodebu en difficulté devant le CNDD-FDD), en échange d'un certain nombre de postes.

exige le départ du président de la République et, évoquant le blocage de plusieurs dossiers, 'gèle' ses relations avec Ndayizeye³³, un décret du 26 avril organise les élections : 3 juin pour les conseillers communaux, 4 juillet pour les députés, 19 juillet pour les sénateurs, et enfin, 19 août pour le chef de l'Etat, qui doit être élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès³⁴. Le nouveau président de la République entre en fonction le 26 août. Après que les problèmes entre Ndayizeye et le CNDD-FDD sont aplanis suite, une nouvelle fois, à une décision prise ailleurs³⁵, le Burundi entre en campagne électorale, période certes de tous les dangers³⁶, mais qui devrait mener le pays à la fin de sa longue transition politique.

Le cas du Burundi a montré que la communauté internationale peut être le levier de solutions politiques pour des problèmes extrêmement complexes. Nous avons vu que les leaders régionaux ont joué un rôle majeur pour contraindre les acteurs politiques et militaires burundais à trouver un compromis qui n'aurait pas été possible sans leur engagement volontariste. A diverses occasions, la région a pratiquement mis le Burundi sous tutelle et imposé sa façon de voir les choses. Cela a commencé avec l'adoption de l'accord d'Arusha en 2000, lorsque Nelson Mandela a forcé la main aux partis «tutsi» plus que réticents. Malgré l'opposition de ces mêmes partis et de l'armée burundaise, une force de l'UA sous un robuste commandement sud-africain a été déployée. Les tentatives de la part des partis «tutsi» de rejeter le projet de constitution intérimaire et, par la suite, celles du président Ndayizeye d'amender ce texte ont été rejetées par les leaders régionaux, qui se sont également opposés au report des élections. Le grand nombre de sommets (plus d'une vingtaine) qui y sont consacrés ces dernières années montre la volonté de la région d'accorder un temps politique considérable à la solution du problème burundais. Le rôle de l'Afrique du Sud en particulier a été crucial. La communauté internationale plus large a appuyé l'initiative régionale, notamment par des aides financières et diplomatiques et à travers la reprise de la MIAB par l'ONU, mais elle a systématiquement laissé la 'sous-traitance' à la région. Même si la représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU, Carolyn McAskie, a pris ses fonctions à Bujumbura le 25 juin 2004, elle a continué à collaborer étroitement avec la facilitation sud-africaine et les parties burundaises.

³³ Communiqué du CNDD-FDD, 25 avril 2005.

³⁴ Les élections présidentielles ultérieures se feront au suffrage universel direct.

³⁵ 'Convoqué' par le médiateur sud-africain, Ndayizeye se rend à Prétoria le 8 mai et à son retour nomme Jean-Marie Ngendahayo (CNDD-FDD) ministre de l'Intérieur, poste resté vacant pendant plusieurs mois après le décès du titulaire précédent.

³⁶ Ainsi, le 21 mai six organisations tutsi appellent au boycott des élections qui, selon elles, vont «imposer les pires criminels» dans les institutions ("Elections au Burundi : des organisations tutsies appellent au boycott", Bujumbura, AFP, 21 mai 2005).

3. JUSTICE

3.1. Rwanda

Dans l'attente du démarrage effectif des juridictions *gacaca*, la justice du génocide piétine : à peine 200 procès sont menés devant les tribunaux³⁷, alors qu'environ 80.000 personnes restent détenues dans des conditions déplorables, la plupart d'entre elles depuis dix ans ou plus. Après une phase pilote et une brève formation de milliers de juges *inyangamugayo*, les tribunaux *gacaca* débutent effectivement en mars 2005, après que leur démarrage a été reporté à diverses reprises. Plusieurs évolutions inquiétantes font peser de plus en plus de doutes sur les chances de réussite de cette ambitieuse ingénierie judiciaire et sociale. Déjà fin 2003, durant la phase pilote, des dizaines de rescapés du génocide sont assassinés dans différents endroits du pays, à Gikongoro en particulier ; les cibles de ces crimes semblent être des témoins potentiels. Le taux de participation est faible et la tendance est à la diminution. Début 2005, il est même question de tentatives organisées de saboter le processus : ainsi, l'évêque anglican de Gahini, certaines autorités locales à Kibungo, voire des «ex-FAR et interahamwe» à Gisenyi sont accusés de sabotage par *The New Times*³⁸. A certains endroits, un véritable code du silence semble se mettre en place, organisé par des groupes clandestins appelés Ceceka (kinyarwanda pour «Tais-toi»). Lorsqu'en mars 2005, le secrétaire général du ministère de la Justice affirme que 761.000 suspects ont été identifiés en vue d'un jugement, l'envergure du problème est évident : au lieu de contribuer à désengorger les prisons, les *gacaca* pourraient bien avoir l'effet inverse. L'utilisation de listes et surtout les catégories qui y sont reprises³⁹ contribuent à cette perspective ; l'organisation Penal Reform International (PRI), qui agit comme observateur des juridictions *gacaca*, considère ces pratiques comme «inacceptables» et contraires à la présomption d'innocence⁴⁰. Par ailleurs, l'observation des procédures *gacaca* est rendue difficile par une instruction⁴¹ qui impose des conditions très restrictives aux

³⁷ Ce nombre paraît extrêmement bas et nous ne disposons pas des statistiques judiciaires pour 2004. Cette information provient du rapport annuel d'Amnesty International.

³⁸ "Gahini Bishop frustrates Gacaca", *The New Times*, 23 février 2005; "Local leaders sabotage Gacaca", *The New Times*, 28 février 2005; "Ex-FAR, Interahamwe Sabotage Gacaca – Official", *The New Times*, 14 mars 2005.

³⁹ Par exemple «les personnes qui ont mené les tueries», «la liste de ceux qui ont conduit les attaques», ou encore «les gens qui ont installé des barrières».

⁴⁰ "Rwanda genocide courts to retain controversial lists", Kigali, Fondation Hirondelle, 22 décembre 2004.

⁴¹ Instruction n°04/2005 du 16 février 2005 du secrétaire exécutif du service national des juridictions *gacaca* relative aux conditions exigées des observateurs, chercheurs et journalistes dans le processus des juridictions *gacaca*.

observateurs, chercheurs et journalistes. Ainsi, l'art. 5 impose le visa de travail pour les étrangers.

Depuis le lancement des procédures, des milliers de Rwandais prennent la fuite en Ouganda et surtout au Burundi, arguant craindre les persécutions et une justice inéquitable, alors que les autorités rwandaises affirment qu'il s'agit de gens qui cherchent à échapper à la justice. En mars-avril, des milliers de personnes fuient au Burundi, des Hutu pour la plupart qui, évoquant un projet de massacres par les Tutsi, disent être persécutés, intimidés et chassés de leurs terres, mais également des Tutsi menacés de mort au cas où ils témoigneraient devant les *gacaca*. Le gouvernement burundais est très embarrassé et, soumis à une forte pression rwandaise, se met à refouler ces demandeurs d'asile, souvent à l'aide de violences verbales et physiques⁴². Encouragé par des rumeurs, l'exode continue au moment où nous écrivons ces lignes⁴³.

Tous ces dangers, connus mais devenus très concrets au début de 2005, augurent mal du potentiel des juridictions *gacaca* à réaliser leur triple objectif : la découverte de la vérité, le désengorgement des prisons, et la réconciliation nationale. Rappelons en effet qu'il s'agit d'une justice des vainqueurs, puisque les crimes commis par le FPR ne peuvent y être abordés et que, dans ces circonstances, une «vérité partagée» ne peut se dégager⁴⁴. Les prisons risquent de se remplir davantage au lieu de se vider. Enfin, les ressentiments, les craintes et la violence structurelle, invisible à l'œil nu mais très présente, auxquels est en train de contribuer la façon dont ce déroule ce processus, ne sont pas de nature à favoriser la réconciliation entre Rwandais. Bien au contraire, Corey et Joireman craignent que «les juridictions *gacaca* pourraient miner la sécurité de tous les Rwandais parce qu'elles augmentent les lignes de faille ethniques dans la société. Elles auront une fonction rétributive pour les Tutsi et renforceront les conflits entre les groupes

⁴² «HCR : inquiétude face aux intimidations subies par les demandeurs d'asile rwandais au Burundi», Genève, HCR, 13 mai 2005 ; Amnesty International, *Burundi: Rwandan asylum seekers should have access to fair and satisfactory refugee determination procedures*, 19 mai 2005 ; Human Rights Watch, *Burundi: Rwandans' Asylum Claims Must Be Heard*, New York, 27 mai 2005.

⁴³ On notera en passant que le sens des flux de réfugiés en dit long sur l'évolution récente dans les deux pays. Aujourd'hui, des Hutu rwandais cherchent la sécurité au Burundi, tandis qu'il y a eu, à l'approche du référendum constitutionnel au Burundi, un mouvement de fuite de Tutsi burundais vers le Rwanda. Jusqu'en 1994, les Tutsi rwandais partaient au Burundi et les Hutu burundais cherchaient refuge au Rwanda. La perception est claire: de 'hutu' le Rwanda est devenu 'tutsi' ; de 'tutsi' le Burundi est devenu 'hutu'.

⁴⁴ De Lame observe cette même «diversité de sens» dans les rituels de commémoration du génocide : «pour une partie minoritaire de l'assistance, il s'agit de commémorer une victoire et un retour au pays, pour une autre d'afficher sa défaite afin d'éviter les accusations ; pour une autre enfin, les survivants tutsi eux-mêmes, les sens sont mitigés» (DE LAME, D., «Deuil, commémoration, justice...», *op. cit.*, p.47).

ethniques»⁴⁵. Le sort tragique de certains témoins tutsi, la crainte des rescapés tutsi mais également des Hutu victimes des crimes du FPR que justice ne sera pas faite, l'*omerta* pratiquée par des Hutu et la fuite de ceux-ci semblent malheureusement confirmer cette inquiétude.

Le bilan 2003-2005 du TPIR est mitigé. D'une part, ses travaux se sont enfin accélérés⁴⁶. Dix jugements ont été rendus portant sur seize prévenus, dont deux ont été acquittés ; en outre, cinq autres procès sont en cours, portant sur un total de vingt prévenus. Un procès (initialement appelé «Gouvernement I»), après avoir débuté en novembre 2004, attend son recommencement à partir de zéro après que la juge Vaz se fut récusée⁴⁷. Sous sa nouvelle forme, l'affaire sera scindée en deux parties, l'une impliquant trois anciens dirigeants du MRND et l'autre un ancien ministre du MDR. Dix-sept autres détenus attendent le début de leur procès, tandis qu'une quinzaine de suspects sont toujours recherchés.

D'autre part, le TPIR continue de se heurter à de nombreuses difficultés. Le 30 avril 2004, le président du tribunal communique sa «stratégie de fin de mandat» au Conseil de sécurité⁴⁸. Les enquêtes devraient être terminées à la fin de 2004, tandis que les procès en première instance seraient clôturés fin 2008, et ceux en appel en 2010 ; à l'issue de ce processus, 65 à 70 personnes au total devraient avoir été jugées. Cette stratégie soulève bon nombre de questions. Dans une lettre du 24 juin 2004, Human Rights Watch écrit que «si le procureur s'avère incapable dans les six mois à venir de compléter les enquêtes au sujet des crimes présumés de militaires du FPR, et dès lors de les poursuivre, le TPIR n'aura pas rempli l'entièreté de son mandat et il sera perçu comme ayant pratiqué une justice sélective. Rendre une justice unilatérale empêchera d'atteindre les objectifs fixés par le conseil de sécurité lorsqu'il a mis en place le tribunal»⁴⁹. Les craintes d'une justice des vainqueurs sont renformées par l'attitude du procureur Hassan Jallow qui, connaissant le sort de son prédécesseur Carla Del Ponte après qu'elle eut annoncé son intention de poursuivre des suspects du FPR, ne semble pas pressé de risquer un conflit grave avec le régime rwandais. Dans des interviews il ne cesse de répéter qu'il «évalue les éléments

⁴⁵ COREY, A. and JOIREMAN, S.F., "Retributive Justice: The Gacaca Courts in Rwanda", *African Affairs*, 2004, p.89 (traduit par nous de l'anglais).

⁴⁶ Il faut dire que cette notion est tout à fait relative : le procès Butare, qui a débuté en juin 2001, ne sera pas terminé avant 2006 !

⁴⁷ La défense avait demandé qu'elle se retire parce qu'elle vivait sous le même toit qu'une personne membre de l'équipe du procureur dans la même affaire. Notons en passant que cet incident montre que le manque de professionnalisme n'a pas disparu aux niveaux tant des sièges que du bureau du procureur.

⁴⁸ Doc. S/2004/341, 3 mai 2004.

⁴⁹ Human Rights Watch, "Deadlines for the Tribunals of Former Yugoslavia and Rwanda must be flexible", New York, 24 juin 2004 (traduit par nous de l'anglais).

du dossier avant de décider si nous inculperons ou non des éléments du FPR». La parution d'un article de Jallow⁵⁰ ne fait que renforcer ce sentiment. D'un point de vue juridique, il revendique une liberté quasi illimitée de poursuivre ou non, et là où il admet la possibilité d'un contrôle judiciaire, le fardeau de la preuve qu'il déduit de la jurisprudence est pratiquement impossible à assumer pour la partie qui voudrait contester son refus de poursuivre. La façon dont à un endroit il quitte son raisonnement juridique est révélatrice, puisque d'après lui «le FPR a mené une guerre de libération et défait le gouvernement hutu de l'époque, mettant ainsi fin au génocide»⁵¹. Confronté aux esquives du procureur et après plusieurs contacts avec lui, nous lui avons annoncé, dans une lettre du 11 janvier 2005, que nous étions obligé de suspendre notre coopération – qui s'étend sur dix ans – avec le bureau du procureur, «jusqu'à ce que le premier suspect du FPR soit inculpé». Cette prise de position a reçu des échos considérables dans les médias, mais ne semble pas avoir jusqu'à présent infléchi la position du procureur⁵².

La perspective de «transferts» de deux types cause une grande nervosité, surtout dans les équipes de défense. D'une part, le transfert des détenus. Le Mali est aujourd'hui le seul pays à accueillir six condamnés définitifs, alors que six autres sont toujours détenus à Arusha, de même que dix condamnés dont l'appel est pendant. Le Rwanda est demandeur depuis longtemps⁵³, et lorsque cette possibilité se précise en septembre 2004, les détenus se mettent en grève et boudent les audiences. D'autre part, le transfert de dossiers est une des modalités de la stratégie de fin de mandat. En août 2004, le procureur annonce qu'il entend transmettre 45 affaires «de moindre envergure» à des juridictions nationales. Comme il fallait s'y attendre, l'Association des avocats de la défense (ADAD) estime qu'«il est inapproprié de transférer des affaires du TPIR au Rwanda dans la mesure où ce tribunal doit poursuivre des membres du gouvernement rwandais» et se demande

⁵⁰ JALLOW, H., "Prosecutorial Discretion and International Criminal Justice", *Journal of International Criminal Justice*, 2005, pp.145-161.

⁵¹ *Idem*, p.156 (traduit de l'anglais).

⁵² Il est intéressant de noter que même l'organisation African Rights, dans un document cité plus haut, invite le gouvernement rwandais à «un engagement public afin d'examiner de façon plus systématique et transparente toute allégation de violation des droits de l'homme par les forces de l'APR» (African Rights, *Faux pas...*, *op. cit.*).

⁵³ Dans son style habituel, non dénué d'arrogance, le Rwanda estime en avril 2004 que l'absence de transfert dans des prisons rwandaises viole son «droit statutaire» ("L'avenir des condamnés du TPIR", Arusha, Fondation Hironnelle, 30 avril 2004). Or il est évident que le Rwanda n'a aucun «droit» d'accueillir les condamnés du TPIR. Dans le même style, le Rwanda affirme que «certains Etats suspectés d'avoir une responsabilité directe ou indirecte dans le génocide de 1994 [référence très claire à la France qui, en mai 2004, accepte d'accueillir des condamnés] ne puissent accueillir les condamnés» ("Le Rwanda ne veut pas que des Etats «suspects» accueillent des prisonniers du TPIR", Arusha, Fondation Hironnelle, 20 juillet 2004).

«comment on peut transférer au Rwanda des témoins des exactions du FPR»⁵⁴. Nous ajouterions que la tenue de procès équitables au Rwanda s'avérerait difficile, ne fût-ce que parce que certains témoins ne pourraient ou n'oseraient s'y rendre. La portée réelle de cette décision pourrait toutefois être limitée, puisqu'elle ne concernerait au maximum que cinq personnes détenues à Arusha et ne toucherait pas les 'gros poissons' en cavale ou faisant l'objet d'enquêtes. Toujours est-il que, fin février 2005, le procureur transmet quinze dossiers d'instruction au Rwanda ; les suspects, dont l'identité n'est pas dévoilée, ne sont ni inculpés ni détenus à Arusha (ces deux catégories ne pouvant être transférées qu'après une décision du TPIR). Même si le Rwanda s'en réjouit⁵⁵, la mise en pratique pourrait s'avérer difficile, puisque les suspects ont pris le large et que le Rwanda maintient la peine capitale, hypothéquant ainsi les éventuelles extraditions.

Plusieurs dossiers liés au génocide sont pendants dans des pays tiers. La saga de l'affaire Mugesera au Canada, qui a débuté en 1996, continue. Rappelons qu'il s'agit techniquement d'une affaire administrative relative au statut de résidence de Léon Mugesera, demandeur d'asile au Canada qui, en 1992, avait incité au meurtre des Tutsi. Puisque le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration invoque une clause d'exclusion basée notamment sur cette infraction, l'affaire est toutefois devenue quasi-pénale, la question étant quelles infractions Mugesera aurait commises en prononçant son fameux discours de novembre 1992 à Kabaya. Le 8 septembre 2003, la Cour d'Appel fédérale rend un arrêt tout à fait étonnant : complètement déconnecté des réalités rwandaises, il témoigne de l'extrême difficulté de juger des situations fort éloignées de l'expérience d'un siège dans un pays tiers. Alors que la décision regorge d'erreurs d'appréciation, un exemple particulièrement significatif montre bien le problème. On se rappelle que Mugesera avait notamment dit, à l'adresse des Tutsi : «Votre pays, c'est l'Ethiopie. Et nous allons vous y renvoyer par la voie exprès, la rivière Nyabarongo». Pour exonérer l'auteur de cette incitation au meurtre, la Cour se base sur le rapport d'un 'expert', le professeur Angenot, qui signale qu'«en Afrique, les migrations se font par voie fluviale» (§181 de l'arrêt). On croît rêver : en somme, Mugesera aurait simplement arrangé le 'transport' des Tutsi rentrant chez eux... La Cour suprême a autorisé l'appel du ministère⁵⁶, mais n'a pas encore statué au moment où nous écrivons ces lignes.

En France, alors que sous l'impulsion de la Fédération internationale des Droits de l'Homme (FIDH), de la Ligue des Droits de l'Homme et de

⁵⁴ Arusha, Fondation Hirondelle, 19 août 2004.

⁵⁵ "Kigali pleased with UN tribunal's handing over of 15 dossiers", Arusha, IRIN, 24 février 2005.

⁵⁶ Lors des débats devant la Cour suprême, Me Guy Bertrand, avocat de Mugesera, mène un procès d'intentions inouï et affirme que son client est la victime d'une grande conspiration juive...

collectifs de victimes rwandaises, un certain nombre d'informations sont ouvertes, les autorités judiciaires montrent peu d'entrain, même pour faire aboutir les instructions en cours⁵⁷. Le 8 juin 2004, la Cour européenne des droits de l'homme condamne d'ailleurs la France pour les lenteurs de sa justice dans l'instruction de l'affaire Munyeshyaka. Alors que depuis la 'fuite' dans *Le Monde* du 6 mars 2004 au sujet de l'instruction du juge Bruguière sur l'attentat contre l'avion du président Habyarimana, rien n'est plus rendu public sur cette affaire, l'enquête continue et pourrait être transmise au parquet général pour poursuite dans le courant de 2005⁵⁸.

Plusieurs procès sont prévus ou en cours en Belgique. Le 9 mai 2005, débute un procès contre deux commerçants de Kibungo devant la cour d'assises de Bruxelles. Il s'agit du deuxième procès, après celui des «Quatre de Butare» en 2001, organisé en vertu de la loi de compétence universelle de 1993, telle que modifiée en 2003 par l'introduction de critères très stricts de rattachement. Deux autres procès doivent avoir lieu en 2005 ou 2006, l'un concernant le major Bernard Ntuyahaga qui a joué un rôle important dans le meurtre, le 7 avril 1994, de dix para-commandos belges, l'autre à charge d'Ephrem Nkezabera, un banquier ayant occupé une position importante au sein des *Interahamwe* du MRND. Celui-ci, en aveux, coopère avec le procureur du TPIR ; en accord avec ce dernier, il s'est lui-même livré à la justice belge. Par ailleurs, plusieurs plaintes ont été déposées contre le président Kagame, mais elles ont peu de chances d'aboutir, vu notamment les nouveaux critères de rattachement et l'immunité dont bénéficie un chef d'Etat en fonction. Enfin, deux familles rwandaises ont assigné, au civil, l'Etat belge et trois officiers de l'armée belge, pour avoir abandonné leurs proches à l'Ecole Technique Officielle de Kigali, après quoi ils furent massacrés avec plusieurs milliers d'autres.

Début avril 2005, un juge espagnol déclare recevable une plainte déposée en février contre des officiers supérieurs des FRD (ex-APR) pour leur implication dans le meurtre de neuf Espagnols entre 1994 et 2000, ainsi que dans des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis entre 1990 et 2002, tant au Rwanda qu'au Congo.

3.2. Burundi

Que la justice soit un élément des négociations politiques ne constitue pas un problème en soi, mais l'accord conclu en octobre 2003 entre le

⁵⁷ Pour un aperçu, voir Fédération internationale des Droits de l'Homme, *Rwanda. La répression des présumés génocidaires rwandais devant les juridictions françaises : Etat des lieux*, Paris, 6 avril 2004.

⁵⁸ Contrairement à ce que semble penser le régime rwandais, le gouvernement français aimerait étouffer cette affaire, et il faut s'étonner que la FIDH, par exemple, ne s'en inquiète pas.

gouvernement et le CNDD-FDD prévoit une «immunité provisoire» pour les violations du droit international humanitaire et pour d'autres crimes, exonérant ainsi les combattants des deux côtés. Même si l'immunité n'est que «provisoire», ceux qui l'ont négociée occupent le pouvoir politique et militaire, et le provisoire risque de devenir définitif. Le gouvernement violerait alors tant le droit international que l'accord d'Arusha, et il renforcerait une longue pratique d'impunité. Par ailleurs, la perspective est réelle que les FNL, engagées dans des négociations avec le gouvernement (cf. *supra*), demandent une concession similaire. Le fait que l'auditorat militaire prétend ne plus pouvoir poursuivre les membres des forces armées soupçonnés d'avoir commis des crimes montre bien les conséquences de cet arrangement.

Lorsque des centaines de combattants du CNDD-FDD sont libérés au milieu de 2004, cela provoque un mouvement de grève dans les prisons, les détenus exigeant d'être relâchés en vertu de cet accord ou plus généralement parce qu'ils se considèrent comme des «prisonniers politiques»⁵⁹. Une étonnante coalition se met en place, puisque les prisonniers en colère, estimés à quelque quatre mille, comprennent des militaires de l'armée, des suspects des massacres de 1993, des combattants du CNDD-FDD et des FNL, des membres de la milice tutsi «Sans Echec» et de la milice hutu «Génération démocratique burundaise». Un détenu de la prison de Mpimba à Bujumbura exprime bien la source du malaise : puisque les leaders politiques se sont 'auto-amnistiés', ceux qui ont agi sous leurs ordres sont des boucs émissaires⁶⁰.

En réponse à une augmentation de crimes violents, en novembre 2004 le gouvernement dépose un projet de loi «portant procédure spéciale de répression des crimes flagrants ou réputés flagrants de sang, de vols à mains armées et de viols». L'exposé des motifs fait observer que «les condamnations à des peines capitales sont de moins en moins exécutées, ce qui lui [sic] fait perdre son but de dissuasion et d'élimination [resic]». Le projet veut y «remédier», notamment en écourtant de façon spectaculaire les délais de l'instruction, du prononcé, de l'appel, du pourvoi en cassation et, surtout, de l'exécution. A la lumière de l'état piteux dans lequel se trouve le système judiciaire, la nature sommaire de cette procédure violerait les normes internationales auxquelles a adhéré le Burundi, surtout lorsqu'il s'agit d'appliquer la peine capitale⁶¹.

Dans d'autres domaines, des progrès ont été réalisés. Toutefois, la façon dont le statut de Rome sur la Cour pénale internationale (CPI) est ratifié

⁵⁹ Human Rights Watch, *World Report 2005*, Burundi.

⁶⁰ «Burundi: More prisoners join strike action by detained soldiers», Bujumbura, IRIN, 22 juillet 2004.

⁶¹ Ce projet n'a pas encore été débattu au parlement, et il faut espérer qu'il ne deviendra pas loi.

montre bien les difficultés qu'a le Burundi à se réconcilier avec son passé. Après un long calvaire au gouvernement en 2001-2003, l'Assemblée nationale adopte la loi de ratification le 22 avril 2003. Suit alors une campagne de la ligue Iteka qui soupçonne le gouvernement de vouloir assortir l'instrument de ratification, à l'insu du parlement, d'une déclaration par laquelle le Burundi ne reconnaît pas la compétence de la CPI pour les crimes de guerre. Après une saisine infructueuse de la cour constitutionnelle, qui refuse de se prononcer et se limite à autoriser la promulgation de la loi de ratification, le président de la République la promulgue 'un dimanche en août 2003', mais sans que la moindre publicité n'y soit donnée. Le 27 décembre 2004, la loi créant la commission pour la vérité et la réconciliation est à son tour promulguée. La commission doit établir la vérité sur les crimes commis depuis l'indépendance, les qualifier, établir les responsabilités et l'identité de leurs auteurs, et identifier les victimes. Près d'un an après la visite d'une délégation de l'ONU, en mars 2005, le secrétaire général Kofi Annan recommande la mise en place d'un double mécanisme pour clarifier le passé : une commission Vérité non judiciaire avec une importante composante internationale et une chambre spéciale au sein du système judiciaire national (également avec une participation internationale au niveau du siège). Au moment où nous écrivons ces lignes, la façon dont ces diverses formes de justice transitionnelle vont s'articuler n'est pas claire.

4. DROITS DE LA PERSONNE

4.1. Rwanda

Depuis les massacres commis par l'APR au Rwanda et au Congo entre 1990 et 2000, on ne déplore plus ces dernières années des tueries à grande échelle⁶². En revanche, des personnes soupçonnées d'être des opposants ont continué à 'disparaître', et les 'enquêtes' menées par le gouvernement à ce sujet n'ont pas apporté les clarifications nécessaires ; ainsi, un rapport publié le 30 juin 2004 prétend que le colonel Cyiza, 'disparu' en avril 2003, se trouve en RDC, ce qui est manifestement contraire à la vérité⁶³.

La situation de la presse reste déplorable, et c'est sans étonnement que l'on retrouve Kagame parmi les 37 «prédateurs» de la liberté de la presse dénoncés dans le rapport annuel 2004 de Reporters sans Frontières, qui résume ainsi la situation : «Un monopole sur la radiotélévision, une presse écrite monochrome et un harcèlement systématique de l'unique publication

⁶² Il s'agit ici de massacres directs. En revanche, les opérations de l'armée rwandaise et son allié, le RCD-Goma, au Congo ont coûté la vie à des millions de Congolais entre 1998 et 2003.

⁶³ Une enquête publiée dans le livre *Augustin Cyiza. Un homme libre au Rwanda* (Paris, Karthala, 2004) montre que Cyiza a été enlevé à Kigali par un commando de l'armée.

indépendante du pays font que, dix ans après la fin du génocide des Tutsis, le pays de Paul Kagame reste un pays où la liberté de la presse n'existe pas»⁶⁴. *Umuseso*, le dernier journal indépendant, est soumis à des pressions et tracasseries permanentes. Ces dernières années, ses journalistes ont été intimidés, arrêtés et poussés à l'exil, des tirages entiers ont été saisis. Après que pratiquement toute l'équipe est partie à l'étranger, le jeune (à peine 23 ans) journaliste Charles Kabonero se trouve soudainement à la tête du journal. Après avoir été arrêté et menacé de mort à diverses reprises, il est poursuivi pour un article paru en août 2004 sur les réseaux du pouvoir, qui mettait en cause notamment le vice-président de la Chambre des députés Denis Polisi. Condamné à une peine légère en novembre 2004, en mars 2005 la cour d'appel se montre bien plus sévère : emprisonnement d'un an avec sursis et, surtout, des dommages-intérêts d'un million de FRw, une somme équivalente à 1800 US\$ dont *Umuseso* ne dispose pas, ceci menaçant par conséquent sa survie financière.

Le régime tente même de museler les publications paraissant à l'étranger. Après avoir essayé vainement, fin 1999, de faire bloquer les comptes de la revue *Dialogue* qui paraît à Bruxelles depuis 1994, des membres du FPR relancent *Dialogue* à Kigali. Le président du comité de rédaction est Antoine Mugesera, président d'Ibuka et sénateur du FPR, alors qu'au sein du comité (qui ne semble compter aucun Hutu) on retrouve Servilien Sebasoni, le porte-parole du FPR. Le format du n°178 d'avril-juin 2004 ressemble à s'y méprendre à celui de la revue publiée à Bruxelles, dont l'éditorial affirme contre toute évidence qu'elle est devenue «la voie de la honte», publiant des articles «qui renferment une dose de révisionnisme et de négationnisme». *Dialogue* de Kigali ne semble pas être parvenu à sortir d'autres numéros...⁶⁵

De même, dans le domaine des libertés d'association et de réunion, les rapports annuels du Département d'Etat américain et de Human Rights Watch sont de longues et fastidieuses litanies d'abus et de restrictions. Le Département d'Etat résume ainsi la situation : «Les performances du gouvernement en matière des droits humains sont restées mauvaises et le gouvernement continue de commettre des violations sérieuses». D'après Human Rights Watch, «le gouvernement rwandais a créé un semblant de stabilité en supprimant toute contestation et en limitant l'exercice des droits civils et politiques».

⁶⁴ Reporters sans Frontières, *Rapport annuel 2005*, Rwanda.

⁶⁵ Ajoutons que la situation de *Dialogue*-Bruxelles n'est guère plus brillante. Le financement de la coopération belge acquis pendant une brève période paraît prendre fin, suite semble-t-il aux pressions rwandaises et un avis défavorable de l'ambassade de Belgique à Kigali (dont les sympathies pour le régime rwandais sont bien connues).

4.2. Burundi

Avant que la guerre civile ne diminue en intensité vers la fin de 2003 suite à l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions, les civils sont restés les victimes de graves violations des droits humains de la part de tous les belligérants. Fin 2003-début 2004, des rapports de Human Rights Watch et d'Amnesty International répertorient de nombreux cas de tueries à grande échelle commises par l'armée, le CNDD-FDD et les FNL, dans Bujumbura rural en particulier⁶⁶. Ces constats surviennent juste après que les parties au conflit se furent octroyées une immunité «provisoire» réciproque (cf. *supra*). Les combattants du CNDD-FDD, en cours d'intégration dans la nouvelle armée nationale, semblent assimiler les pratiques de l'ancienne : depuis décembre 2003, ils se constituent ouvertement en police parallèle, procédant à des 'arrestations' illégales et imposant des 'amendes' et des 'punitions', notamment sous la forme de bastonnades. Fin 2003, le CNDD-FDD maintient au moins deux «centres de détention» à Bujumbura⁶⁷. Le viol continue à être pratiqué à grande échelle par l'armée, les (anciens) mouvements rebelles et des groupes de criminels armés. Dans certaines régions du pays, l'ampleur de ce phénomène semble indiquer une stratégie délibérée contre les femmes pour semer la terreur au sein de la population civile⁶⁸. On observe en même temps une inquiétante augmentation de la criminalité, causée par la prolifération d'armes légères⁶⁹.

Dans d'autres domaines, la situation au Burundi est nettement meilleure qu'au Rwanda. La liberté de la presse est assurée dans l'ensemble. Même si en 2003-2005 le gouvernement interdit la diffusion d'interviews avec les portes-parole des FNL, qu'il suspend brièvement Radio Isanganiro pour avoir contrevenu à cette interdiction, ainsi qu'une agence de nouvelles électroniques et Radio Publique Africaine pour d'autres violations supposées de la loi sur la presse, et que le conseil national de la communication adresse des avertissements formels à trois autres médias, aucun journaliste n'est intimidé ou arrêté. Certains des principaux médias, dont la seule station de télévision, deux stations radio et le seul quotidien, sont contrôlés par l'Etat, mais le paysage médiatique s'est considérablement diversifié : début 2005 il y a, dans le secteur privé, une demi-douzaine de journaux, huit bulletins électroniques et huit stations radio. Ces dernières surtout sont importantes

⁶⁶ Human Rights Watch, *Victimes au quotidien: les civils dans la guerre au Burundi*, New York, 22 décembre 2003 ; Amnesty International, *Burundi. A critical time. Human Rights briefing on Burundi*, janvier 2004.

⁶⁷ Amnesty International, Urgent Action (Torture/Ill-treatment/Unlawful detention), 7 janvier 2004.

⁶⁸ Amnesty International, *Burundi. Le viol, une atteinte aux droits humains passée sous silence*, Londres, février 2004.

⁶⁹ Amnesty International, *Burundi. A critical time..., op. cit.*, pp.17-21.

parce qu'elles touchent une grande partie de la population et que, on l'a vu, elles jouent un rôle d'appui à la cause de la paix et de la tolérance. Fait symbolique de l'ouverture, fin avril 2004 Radio Publique Africaine aborde pour la première fois le sujet jusqu'alors tabou des massacres de 1972 qui ont causé la mort de plus de cent mille personnes, des Hutu en majorité. Que le directeur de RPA, le Tutsi Alexis Sinduhije, estime qu'il s'est agi «d'un véritable génocide perpétré par le pouvoir de l'époque» ne fait que renforcer la valeur symbolique de cette première.

De même pour les libertés politiques et d'expression, le Burundi tranche avec son voisin septentrional. Même si Charles Mukasi, le dirigeant de l'aile du parti Uprona opposée à l'accord d'Arusha, est brièvement arrêté en octobre 2003, les partis politiques exercent librement leurs activités. Les nombreuses organisations de la société civile, que ce soit dans le domaine de l'observation critique de l'action gouvernementale ou dans celui des droits humains, sont actives sans être inquiétées.

5. LE CONTEXTE REGIONAL

Depuis une dizaine d'années, les conflits dans la région des grands lacs ignorent les frontières. Les guerres civiles burundaise et, surtout, rwandaise se sont étendues au-delà des territoires nationaux, en particulier au Congo où la grande faiblesse de l'Etat a fourni un espace propice à cette prolifération. L'armée rwandaise est officiellement restée en RDC jusqu'en septembre 2002, mais elle a depuis continué à y maintenir une présence clandestine, directement et indirectement par le biais de son client, le RCD-Goma. Les activités de rebelles hutu au Kivu continuent d'offrir un prétexte pour les interventions rwandaises au-delà de la frontière.

L'intérêt du Rwanda se manifeste une nouvelle fois à deux reprises en 2004, à un moment où la RDC est engagée dans sa délicate transition politique et semble faire quelques progrès dans la reconstruction d'un Etat. Ces deux processus menacent les projets économiques et politico-militaires du Rwanda au Kivu. Un groupe d'experts de l'ONU dénonce les soutiens directs et indirects par l'armée rwandaise aux insurrections du général Nkunda et du colonel Mutebutsi au Sud-Kivu en l'été 2004⁷⁰. D'après le même rapport, les FRD restent actives au Nord-Kivu, où elles maintiennent des positions «semi-fixes»⁷¹. Fin novembre 2004, à peine quelques jours après avoir promis, avec dix chefs d'Etat et de gouvernement de la région, d'«appuyer sans réserve les processus nationaux de paix dans la région, et [s'] abstenir de tout acte,

⁷⁰ United Nations Security Council, *Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2004/551, 15 juillet 2004, § 81-101.

⁷¹ *Idem*, § 107-116.

déclaration ou attitude susceptible de les affecter négativement » de même que d' «empêcher tout soutien direct ou indirect, toute livraison d'armes ou toute autre forme d'assistance aux groupes armés opérant dans la région»⁷², le Rwanda intervient à nouveau en RDC, soi-disant pour contrer la menace émanant des rebelles des FDLR. Comme par le passé, l'opération est en partie directe, en partie indirecte à travers l'aile du RCD-Goma qui refuse de s'inscrire pleinement dans la transition congolaise. Même si Kigali avance un argument sécuritaire, l'ambition pourrait bien être de saboter le processus politique en RDC (cf. *infra*). En effet, les observateurs s'accordent pour penser que les FDLR ne constituent pas une menace militaire ou politique pour le Rwanda. L'International Crisis Group observe même que les FARDC (Forces armées de la République Démocratique du Congo) avaient entamé des opérations offensives contre les FDLR en avril 2004 et que les attaques rwandaises mettaient un frein à ces actions pourtant voulues par le Rwanda ; Kigali obtient dès lors l'inverse de ce qu'il prétend poursuivre⁷³. Human Rights Watch est du même avis : «Le Rwanda (...) et le RCD-Goma sabotent les efforts de la MONUC de désarmer et de rapatrier les combattants rebelles au Congo. (...) Les récentes menaces du Rwanda ne feront que gêner les efforts de désarmer ces groupes»⁷⁴. L'intransigeance de Kigali s'avère une nouvelle fois après que, à la suite d'une médiation menée par la Communauté St. Egidio, les FDLR s'engagent, le 31 mars 2005 à Rome, à renoncer à la lutte armée et à rentrer au Rwanda. Lorsque l'ONU et l'UE veulent discuter avec le gouvernement rwandais et les FDLR des modalités concrètes de ce retour, la réaction rwandaise est la fureur : il ne saurait être question de dialoguer avec des «génocidaires»⁷⁵ et encore moins d'accepter qu'ils puissent opérer comme parti politique à l'intérieur du pays⁷⁶.

Les enjeux régionaux ont également failli hypothéquer la transition au Burundi. Après le massacre de Gatumba (cf. *supra*), des tentatives sont immédiatement faites pour 'régionaliser' et exploiter politiquement ce drame. L'aile réfractaire du RCD-Goma affirme que des éléments des FARDC et des *mai-mai* sont impliquées et Kigali insiste sur l'implication des FDLR. Ce

⁷² Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des grands lacs, 1er sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Dar-Es-Salaam, 19-20 novembre 2004.

⁷³ International Crisis Group, *Back to the Brink in the Congo*, Nairobi-Bruxelles, 17 décembre 2004.

⁷⁴ Human Rights Watch, *D.R. Congo: Civilians at Risk During Disarmament*, New York, 29 décembre 2004. Un panel de l'ONU arrive au même constat : United Nations Security Council, *Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2005/30, 25 janvier 2005, § 206-209.

⁷⁵ Kigali 'oublie' qu'après son ralliement, l'ancien commandant de ces «génocidaires», le général Rwarakabije, est intégré dans les FRD avec son rang de maquis...

⁷⁶ Pour un aperçu de l'état de cette question, voir International Crisis Group, *The Congo : Solving the FDLR problem once and for all*, Nairobi-Bruxelles, 12 mai 2005.

faisant, le RCD-Goma tente de faire dérailler la transition congolaise et le Rwanda cherche un nouveau prétexte pour intervenir au Congo.

En réalité, le Rwanda observe avec inquiétude les transitions tant au Burundi qu'au Congo. L'«anti-modèle»⁷⁷ burundais basé sur le partage du pouvoir et la reconnaissance du fait ethnique est totalement opposé à l'option rwandaise basée sur la concentration du pouvoir et l'amnésie ethnique. Si le Burundi réussit le pari de sa transition, le Rwanda craint de faire l'objet de pressions l'incitant non seulement à ouvrir son système politique, mais même à envisager des solutions consociatives selon des lignes ethniques, une perspective qui n'est évidemment pas envisageable pour les élites tutsi au pouvoir. Quant au Congo, il est fort probable que le Rwanda puisse difficilement envisager l'émergence d'un voisin stable et démocratique engagé dans une reconstruction étatique, perspective qui le priverait de ressources essentielles et mettrait sous pression son propre système politique, qui est tout sauf démocratique et inclusif.

6. CONCLUSION

Ayant mené sa sortie du conflit plus de dix ans après le Rwanda et sa fin de transition deux ans après lui, le Burundi semble être aujourd'hui nettement mieux placé que son voisin du Nord pour engager l'avenir. Le système politique y est multipolaire, alors qu'il est unipolaire au Rwanda. Le pouvoir y est partagé au lieu d'être accaparé par un seul acteur. Même si beaucoup reste à faire, les droits de la personne y sont mieux respectés et les perspectives d'une amélioration dans ce domaine sont réelles. La société civile s'est renforcée au Burundi, alors qu'elle a été anéantie au Rwanda.

Cela dit, de nombreux défis attendent le Burundi. Un point que nous n'avons pu aborder dans cette chronique concerne les dangers qu'engendre une situation socio-économique désastreuse après un long conflit⁷⁸. Plus particulièrement, l'accès à la terre, couplée à la réinstallation des réfugiés et des déplacés, pourrait être une source de graves conflits. Dans un pays surpeuplé comme l'est le Burundi, la solution de ce problème constituera un élément essentiel de la sortie du conflit⁷⁹. Ensuite, le régime issu des élections de juin-août 2005 devra éviter les écueils qui, en 1993, ont mené à la catastrophe. Cela signifie notamment que la rectification d'un nombre de déséquilibres historiques (par exemple dans les domaines de l'administration,

⁷⁷ Expression utilisée par le porte-parole du FPR Servilien Sebasoni.

⁷⁸ Voir à ce sujet BIBI JOOMA, M., «*We can't eat the constitution*». *Transformation and the socio-economic reconstruction of Burundi*, Pretoria, Institute for Security Studies, ISS Paper 106, mai 2005.

⁷⁹ Pour une analyse et des recommandations à ce sujet, voir KAMUNGI, P.M., OKETCH, J.S. and HUGGINS, C., *Land Access and Refugee Repatriation. The Case of Burundi*, Nairobi, African Centre for Technology Studies, Eco-Conflicts, septembre 2004, n° 2004/2.

de la justice et des forces de sécurité⁸⁰) ne peut se faire que graduellement et en tenant compte de critères de qualité et de mérite. Au risque de perdre toute légitimité, la classe politique, toutes ethnies confondues, devra en outre abandonner les pratiques «ventriotiques»⁸¹ du passé. Enfin, le Burundi n'est pas à l'abri d'un éventuel regain de tension régionale, que ce soit au Congo ou au Rwanda, qui pourraient susciter des alliances à l'intérieur du pays, fragilisant ainsi son système.

Quant au Rwanda, le prix de la stabilité apparente et de l'«efficacité», notamment au niveau international, pourrait être terrible. Plus que jamais, les retombées de la victoire totale d'un vainqueur ethno-politique, dans une situation bipolaire, se font sentir. Le compromis⁸² par le biais d'une «troisième voie» s'est vite avéré impossible et l'impasse politique qui en découle est totale⁸³. La soi-disant communauté internationale, qui n'a pas vu venir la catastrophe de 1994, s'étonnera à nouveau, si elle n'y prend garde, du potentiel de violence présent dans ce pays.

Anvers, mai 2005

⁸⁰ Soulignons tout de même que la situation est plus favorable qu'en 1993, puisque des accords ont été conclus sur la répartition dans un certain nombre de domaines.

⁸¹ Expression burundaise combinant «patriote» et «ventre», référence à la «Politique du ventre» de Jean-François Bayart. Un «ventriote» prétend être patriote, mais en réalité ne cherche que le gain matériel.

⁸² Entendons-nous bien: non pas compromis entre le FPR et les responsables du génocide, mais bien entre le FPR et les démocrates rwandais.

⁸³ Pour une analyse après dix ans de pouvoir monolithique, voir REYNTJENS, F., «Rwanda, Ten Years On : From Genocide to Dictatorship», *African Affairs*, 2004, pp.177-210.