

CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA ET DU BURUNDI, 2007-2008

par Filip Reyntjens

Abstract

In both Rwanda and Burundi, the political evolution has been marked by continuity during 2007-8. The Rwandan regime has maintained its firm grip on state and society, but it is increasingly threatened by developments beyond its control, in particular judicial proceedings against its leadership in France and Spain, as well as potential indictments before the ICTR. While the country's human rights record remains poor, the way in which political space has been successfully closed makes visible repression unnecessary. Rwanda continues to be involved in the instability and violence in eastern DRC, both through the FDLR rebellion and its support of the insurgency of Congolese Tutsi General Nkunda.

Burundi's politics continue to be marked by the dual phenomena of deficient governance and institutional stalemate due in part to the fragmentation of the political landscape. After the sacking, arrest and trial of its former chair, the ruling CNDD-FDD has split in two wings, leading to further paralysis. There is no real progress in the area of transitional justice, and the human rights situation has not improved. Negotiations with the last remaining rebel group, Palipehutu-FNL, have met with many obstacles, including renewed fighting in the Spring of 2008, but seemed to resume in May 2008.

Despite the appearance of relatively good governance in Rwanda, prospects are worrying in the longer term: the exclusion of the vast majority of the population leads to deep-seated resentment and a widespread feeling of marginalisation. This structural violence will, one day, again transform into acute violence. This is not the case (yet) in Burundi, where the perspectives are probably better than they look today.

1. INTRODUCTION

Tant au Rwanda qu'au Burundi, l'évolution politique en 2007-2008 a été marquée par la continuité. Au Rwanda, l'emprise du FPR est forte, à tel point que les élections législatives, prévues pour septembre 2008, ne seront qu'une formalité. La position apparemment intouchable du régime se combine paradoxalement avec une remise en cause internationale. En effet, malgré des visites de haut niveau à Kigali¹ qui semblent apporter autant de cautions, le FPR est de plus en plus rattrapé par son passé criminel. Après le juge Bruguière en France, fin 2006, le juge espagnol Andreu Merelles lance des mandats d'arrêt internationaux contre des officiers de l'APR au début de 2008. Même si le TPIR doit, en principe, fermer ses portes à la fin de cette même année, le procureur Jallow est confronté à la nécessité de remplir « la seconde partie du mandat » qui concerne les crimes commis par le FPR en 1994. Le régime flaire le danger et réagit de façon fort nerveuse à la montée de ces menaces qui, comme nous le verrons, commencent à générer des effets gênants. À l'intérieur du pays, il poursuit et intensifie même l'ingénierie sociale, à la fois volontariste

¹ Durant les premiers mois de 2008, les Présidents américain et allemand, ainsi que le Secrétaire général de l'ONU, font le déplacement. L'ancien Premier ministre britannique Tony Blair accepte une fonction « non rémunérée » de conseiller du président Kagame, qui reçoit un doctorat *honoris causa* de l'Université de Glasgow.

et totalitaire, que j'ai décrite dans l'*Annuaire* de l'année dernière. Alors qu'elle s'inscrit dans la logique de la transformation modernisante contenue dans la « Vision 2020 » du gouvernement, elle constitue également une mise en coupe des habitants auxquels elle impose de nombreuses contraintes. Enfin, la lutte contre l'« idéologie génocidaire » à l'intérieur et à l'extérieur peut paraître légitime, mais elle fait en même temps partie d'une stratégie visant à sauvegarder le monopole de la vérité sur le passé, le présent et l'avenir du Rwanda. Le contrôle du discours est ainsi devenu un important instrument politique.

Le Burundi, quant à lui, est confronté à une gouvernance déficiente, sous la houlette d'un régime qui tente de museler l'opposition et la presse. Si cette évolution a pu être observée ailleurs en Afrique, elle est particulièrement regrettable au Burundi. En effet, le CNDD-FDD avait obtenu un large mandat populaire en 2005, à l'issue d'élections globalement honnêtes et transparentes. Le parti dominant aurait dès lors pu gouverner de façon confiante et décontractée. Or c'est l'inverse qui s'est produit : le CNDD-FDD s'est replié sur lui-même, et il a développé des pratiques qui inquiètent à l'extérieur et même à l'intérieur du parti. Nous verrons la paralysie institutionnelle qui en a été le résultat, de même que les divisions au sein du parti. Ces pratiques affaiblissent le CNDD-FDD, qui craint la concurrence des FNL au moment où ce mouvement rebelle intégrerait éventuellement le système politique. Par conséquent, tout comme certains autres partis, le CNDD-FDD semble avoir déjà entamé la campagne électorale en vue des échéances de 2010, ce qui à son tour contribue à l'impasse politique. En outre, même si la réalisation la plus importante de la nouvelle constellation burundaise est la pacification ethnique, celle-ci ne saurait être tenue pour acquise. Enfin, les négociations avec la dernière rébellion piétinent, menaçant ainsi tant la paix civile que la stabilité des institutions.

2. GOUVERNANCE ET INSTITUTIONS

2.1. Rwanda

La période étudiée a donné lieu à d'intenses polémiques qui montrent bien que le contentieux rwandais est loin d'être résolu. À l'intérieur du pays, la lutte contre l'« idéologie génocidaire » a mobilisé la classe politique et la presse proche du pouvoir. Le débat s'intensifie lorsque, en décembre 2007, une commission parlementaire constate la persistance de cette idéologie dans 84 écoles secondaires sur 637 visitées. Avec une précision typiquement rwandaise, le rapport, long de 468 pages, note que « la moyenne de l'idéologie du génocide » dans ces établissements est de 58 %², mais qu'elle dépasse 80 % dans onze écoles, avec une extrême incidence dans deux d'entre elles. Ces constats reposent sur l'existence de tracts ou de graffiti anti-tutsi, l'attribution à

² Le rapport n'explique pas comment ces pourcentages sont calculés.

des enfants assistés par le Fonds d'assistance aux rescapés du génocide (FARG) d'uniformes différents de ceux des autres élèves, des menaces et des actes de vandalisme. Dans certains cas, lorsque des enfants hutu sont insultés³, la commission estime cependant qu'il s'agit de « division ethnique », mais pas d'une expression de l'idéologie du génocide. Le débat à la Chambre des députés est intense, et les parlementaires demandent des sanctions disciplinaires et pénales à l'encontre des directions et enseignants concernés, ainsi que la suspension et la rééducation des élèves impliqués dans ces pratiques⁴.

La ministre de l'Éducation, Jeanne d'Arc Mujawamariya, est vivement prise à partie, et certains députés suggèrent qu'elle partage elle-même l'idéologie génocidaire ; une commission de suivi doit continuer l'enquête⁵. Fin décembre, Mujawamariya suspend une cinquantaine de directeurs d'école, d'enseignants, d'encadreurs pédagogiques et d'élèves, et elle se fait menaçante : « Un enseignant véhiculant l'idéologie du génocide ne doit pas être muté, il doit être immédiatement radié et jeté en prison en vue de poursuites appropriées »⁶. À la mi-janvier 2008, le parlement se dit insatisfait des mesures préconisées par la ministre, qui annonce pourtant l'introduction d'une « fiche de situation » pour chaque élève et enseignant ; elle accepte également la demande de suppression des manuels d'apprentissage du kinyarwanda. Mujawamariya et le secrétaire d'État à l'Enseignement primaire et secondaire Joseph Murekeraho se voient menacés d'une motion de censure⁷. Craignant être accusés de véhiculer l'idéologie génocidaire, privés de manuels d'histoire et de langue, et redoutant leur inscription sur la liste noire » du ministère, les enseignants sont paralysés et certains préfèrent abandonner la profession. Le climat de tension a des répercussions néfastes sur le fonctionnement des écoles : « Tout au long de ce trimestre, les enfants et les enseignants faisaient attention à chacun de leurs gestes ou paroles, de peur qu'ils soient mal interprétés »⁸. Comme il fallait s'y attendre dans ces circonstances, des enseignants sont accusés de pratiquer la discrimination lorsque les cotes ne plaisent pas aux enfants ou à leurs parents. Le malaise touche également l'université nationale, où les autorités académiques annulent

³ P. ex. « Cette photo aurait été bonne si ce Hutu n'y figurait pas ».

⁴ « Shocked MPs condemn genocide ideology in secondary schools », *The New Times*, 13 décembre 2007.

⁵ « Genocide ideology: Lawmakers form another ad hoc commission », *The New Times*, 21 décembre 2007.

⁶ « Rwanda : suspension d'enseignants accusés de prôner le génocide », Kigali, Panapress, 27 décembre 2007.

⁷ « Education Ministers answer unsatisfactorily – MPs », *Sunday Times*, 20 janvier 2008. À l'occasion du remaniement du 7 mars 2008, Mujawamariya est « dégradée » au portefeuille du genre et de la promotion de la famille, tandis que Murekeraho quitte le gouvernement. Le ministre et le secrétaire d'État chargés de l'enseignement sont désormais tutsi, ce qui – on peut le supposer – favorisera la lutte contre l'idéologie du génocide...

⁸ « La lutte contre l'idéologie génocidaire paralyse les enseignants », Syfia Grands Lacs/Rwanda, 27 mars 2008.

les élections des représentants des étudiants et dissolvent leurs comités, invoquant notamment le « divisionnisme ethnique » et l'« idéologie génocidaire »⁹.

Même si elles ne sont pas liées à strictement parler aux débats sur la situation dans les écoles, deux initiatives sont prises début 2008 dans le même domaine. Le 8 février, la Chambre vote une loi réprimant l'idéologie du génocide. Ceux qui la nourrissent seront passibles d'une peine de 10 à 25 ans de prison, peine portée à la perpétuité en cas de récidive. Les associations et organisations politiques et non-gouvernementales coupables seront dissoutes et astreintes au paiement d'une amende de cinq millions de FRw au maximum. La loi ne définit pas l'infraction, et – si l'on sait à quel point la définition de l'idéologie du génocide proposée par le Sénat rwandais est large et imprécise¹⁰ – les risques d'une chasse aux sorcières et d'une exploitation politique paraissent évidents¹¹. À la mi-mars 2008, le gouvernement nomme les membres d'une « Commission nationale de lutte contre le génocide », prévue par la constitution de 2003 mais jamais mise en place. Présidée par l'ancien ministre de la Justice et ancien président de la « Commission chargée d'établir le rôle de la France dans le génocide », Jean de Dieu Mucyo, la commission compte en outre sept membres. Elle doit notamment « organiser une réflexion permanente sur le génocide, ses conséquences et les stratégies de sa prévention et de son éradication ».

La façon dont le régime s'attaque à ce fléau pose problème. Dans un document publié en août 2007, la Commission nationale pour l'unité et la réconciliation (CNUR) identifie les stratégies suivantes : éducation civique, mobilisation des masses, plaidoyer, recherche, conférences-débats et lutte contre la pauvreté¹². À part la dernière, l'accent est donc mis sur l'usage de la parole par la voie de la sensibilisation, voire l'endoctrinement¹³, mais le régime refuse de reconnaître la nature – au moins en partie – politique des divisions. Or, une recherche de terrain méticuleuse montre que, pour les Rwandais des collines, la perception d'une domination ethnique tutsi est très présente et que, par conséquent, les Hutu se sentent politiquement moins représentés que les

⁹ «NUR dissolves entire students' leadership», *The New Times*, 24 avril 2008.

¹⁰ République du Rwanda, Sénat, *Idéologie du génocide au Rwanda et stratégies de son éradication*, Kigali, 2006. Ainsi, l'« idéologie génocidaire prend (...) la forme d'une critique politique souvent partisane et injuste » (p. 21 ; les notes infrapaginales 5 à 8 contiennent une longue énumération d'exemples de l'expression de cette idéologie).

¹¹ Un exemple récent : réagissant à l'émission, par un juge espagnol, de mandats d'arrêt contre les responsables militaires (cf. *infra*), le ministre de la Justice affirme que « accuser le parti au pouvoir est une façon de nier le génocide » («Journalists urged to fight against Genocide deniers», *The New Times*, 5 avril 2008).

¹² République du Rwanda, Commission nationale pour l'unité et la réconciliation, *Politique nationale d'unité et réconciliation*, Kigali, août 2007.

¹³ Ceci est très visible à travers le manuel pour les camps de solidarité *ingando*, publié en octobre 2006 par la CNUR.

Tutsi, sentiment partagé par les deux ethnies¹⁴. On imagine les frustrations et ressentiments vécus par la majorité des Rwandais. Dès lors, l'ethnicité que le régime prétend vouloir combattre est, en partie du moins, entretenue par lui-même. Ici réside une contradiction qui paraît insurmontable : la violence structurelle engendrée par la marginalisation et l'intimidation des Hutu menace à long terme la stabilité du pays et donc du régime, mais celui-ci est incapable d'y remédier puisque toute concession aboutirait à la perte du pouvoir.

Les polémiques se sont également étendues à l'extérieur et avec celui-ci. L'émission, le 6 février 2008, par la justice espagnole, de mandats d'arrêt contre quarante officiers des FRD (cf. *infra*) suscite une extraordinaire levée de boucliers, comparable à celle qui avait suivi l'ordonnance du juge Bruguière fin 2006. Dans un communiqué du 9 février, le ministre rwandais des Affaires étrangères reproche au juge Andreu Merelles de s'être basé sur les mensonges de « détracteurs bien connus du Rwanda », sans toutefois préciser de qui il s'agit ; sa décision, dit-il, est « pleine de haine et de langage raciste, de déni du génocide et de faussetés absolues », et elle constitue « une tentative inacceptable de réécrire et de confondre l'histoire pour des raisons politiques ». Le même jour, le ministre de la Justice estime que « ce document raciste et négationniste (doit être traité) avec le mépris qu'il mérite »¹⁵, et qu'il « résulte d'efforts coordonnés de forces négatives et de suspects du génocide en fuite, qui veulent déstabiliser le pays »¹⁶, une fois de plus sans précisions. Les parlementaires lui emboîtent le pas et vont même jusqu'à demander au gouvernement de poursuivre le juge espagnol pour « négationnisme », « afin de mettre un terme à des accusations sans fondement qui ont pour objectif de déstabiliser la sécurité du pays » et qui relèvent du « terrorisme judiciaire »¹⁷. Le 1^{er} avril, c'est le tour du président Kagame d'utiliser des mots très durs : il évoque l'« arrogance » du juge et affirme que « si je le rencontrais, je lui dirais d'aller se faire foutre »¹⁸. Lors de son discours à l'occasion de la commémoration du génocide, le 7 avril à Nyamata, Kagame utilise pour la énième fois le génocide comme argument passe-partout pour contrer toute critique : les juges Bruguière et Merelles ne sont que des « vagabonds (qui) se moquent du million de personnes tuées pendant le génocide ». Enfin, lors d'une conférence à Dublin fin avril, le ministre Karugarama dénonce « la compétence

¹⁴ Les premiers résultats de cette recherche ont été publiés dans INGELAERE, B., *Living the Transition. A Bottom-Up Perspective on Rwanda's Political Transition*, University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Discussion Paper 2007-06.

¹⁵ Expression très prisée par les officiels rwandais, lorsqu'ils sont confrontés à des positions qu'ils détestent...

¹⁶ «Karugarama accuses Judge of snubbing international law», *The New Times*, 9 février 2008.

¹⁷ «Sue Spanish Judge, Parties Urge Government», *The New Times*, 25 février 2008 ; «MPs condemn Spanish judge's RPA indictments», *The New Times*, 5 mars 2008 ; «Le parlement rwandais demande des poursuites judiciaires contre le juge espagnol Merelles», Kigali, Fondation Hirondelle, 5 mars 2008.

¹⁸ « If I met him, I would tell him to go to hell » («Rwanda's Kagame blasts Spanish genocide indictments», Kigali, Reuters, 1er avril 2008).

universelle à l'encontre d'États souverains »¹⁹ ; quelques jours plus tard, il annonce que le Rwanda a l'intention de porter plainte contre le juge Merelles²⁰. Le Rwanda mobilise également, dans divers forums du continent, une « solidarité africaine » contre les « abus » de la compétence universelle²¹.

Une deuxième polémique acerbe entoure les prises de position de Paul Rusesebagina, gérant de l'Hôtel des Mille Collines à Kigali pendant le génocide, qui a inspiré le rôle principal du « Schindler rwandais » dans le film *Hôtel Rwanda*. Lors de la première représentation rwandaise du long métrage à Kigali, début mai 2005, le film fut accueilli avec enthousiasme par une foule au stade national, dont faisaient partie le président Kagame et la plupart de ses ministres. Ce n'est que lorsque Rusesebagina se met à critiquer le régime et que – notamment suite à la création d'une fondation, la publication d'une autobiographie et des signes de reconnaissance, surtout aux États-Unis – il est de plus en plus perçu comme une menace politique réelle, que le pouvoir rwandais entame une véritable campagne de destruction de son image. Rusesebagina est soudainement accusé de nier le génocide, voire même d'y avoir participé ; le film devient un faux révisionniste. Lorsqu'il participe à un forum organisé par Jesse Jackson à Chicago en septembre 2007, ensemble avec les anciens ambassadeurs américains au Rwanda, Robert Flaten, et au Burundi, Robert Krueger, Rusesebagina et les deux ambassadeurs sont accusés par l'ambassadeur du Rwanda à Washington, James Kimoyo – qui s'est invité à la rencontre –, d'être impliqués dans des trafics d'armes qui doivent servir à attaquer le Rwanda²². Provisoirement, la dernière étape de cette guéguerre est la publication, en février 2008, du livre *Hôtel Rwanda ou le génocide des Tutsis vu par Hollywood*²³, écrit par Alfred Ndahiro, conseiller en communication de Kagame, et Privat Rutazibwa, un des idéologues de la première heure du FPR. La réaction de Rusesebagina à cette diatribe est tout aussi musclée et, il faut le dire, plutôt convaincante²⁴.

D'autres intervenants ont appris à leurs dépens qu'il est dangereux de s'aventurer dans le dossier extrêmement polarisé et polarisant qu'est celui du Rwanda. Ainsi Pierre Péan, auteur de *Noires fureurs, blancs menteurs. Rwanda 1990-1994*²⁵, est poursuivi en France pour complicité de diffamation raciale et

¹⁹ "Criminalise Rwanda Genocide, Karugarama", *Sunday Times* (Kigali), 27 avril 2008. On observera que, lorsque la Belgique poursuit des suspects du génocide en vertu de sa loi de compétence universelle, le régime rwandais applaudit.

²⁰ "Rwanda ponders suing Spanish Judge Merelles", *The New Times*, 1er mai 2008.

²¹ Notamment lors de la réunion des ministres de la Justice de l'UA (Addis-Abéba, 18 avril 2008), au parlement panafricain (Pretoria, 12 mai 2008) et à la conférence internationale sur la région des grands lacs (Brazzaville, 22 mai 2008). Ces démarches font penser à des efforts similaires de Robert Mugabe.

²² On lira le récit de cet incident devant un public médusé dans "U.S. Ambassadors Accused of Dealing Arms", *COA News*, 15 septembre 2007.

²³ Paris, L'Harmattan, 2008 ; il existe également une version en anglais.

²⁴ "Rusesebagina responds to Rwanda government book on 'Hotel Rwanda'", EUX.TV, 6 avril 2008 (www.eux.tv/article.aspx?articleId=20114).

²⁵ Paris, Mille et une nuits, 2005.

de provocation publique à la haine raciale, et en Belgique pour racisme, xénophobie et révisionnisme, suite à des plaintes déposées par des milieux proches du régime rwandais. Le 19 mars 2008, le président d'Ibuka Théodore Simburudali accuse de négationnisme l'ancienne membre du Congrès américain Cynthia McKinney, l'ancien représentant de l'ONU au Rwanda Roger Booh-Booh, les auteurs Robin Philpot et Pierre Péan et le juge Andreu Merelles. Il affirme qu'il faut empêcher ces personnes de s'exprimer « sous le couvert de la liberté d'expression » et demande que le gouvernement prenne des mesures judiciaires et diplomatiques, ajoutant que « aucun pays qui laisse une plateforme à ces gens qui nient le génocide des Tutsi ne peut être distingué des vues exprimées »²⁶. De même, l'édito du journal bruxellois *Le Soir* du 5 avril 2008 évoque « le révisionnisme sous le couvert de la liberté d'expression » et appelle de ses vœux une législation réprimant le négationnisme du génocide rwandais. Un autre article de Hugues Dorzée dans la même livraison affirme que « des conférences visant à nier, minimiser ou justifier ce génocide sont organisées ». L'émotion serait légitime si toutes les prises de position ainsi dénoncées étaient négationnistes. Or, ce qui est souvent reproché à leurs auteurs, c'est qu'ils s'interrogent sur l'histoire officielle ou « politiquement correcte » du génocide, démarche pourtant respectable et même nécessaire. On comprend dès lors que Hervé Deguinne se soit posé la question : « Peut-on encore parler du Rwanda ? »²⁷.

Ces campagnes de plus en plus agressives sont menées sur fond de tensions croissantes à l'intérieur du Rwanda. On se rappelle que le lieutenant colonel Patrick Karegeya, ancien patron des renseignements extérieurs (*External Security Organisation* – ESO), avait été condamné en juin 2006 à 18 mois de prison, notamment pour « insubordination » et « désertion », après avoir été déjà détenu pendant cinq mois en 2005. La véritable raison de sa disgrâce est que le président Kagame le soupçonne d'être un opposant, ayant en plus gardé de nombreuses attaches en Ouganda et le menaçant d'un coup d'État, de connivence notamment avec le général Kayumba Nyamwasa. Après avoir purgé sa peine, Karegeya est élargi en novembre 2007. À la fin du mois, trompant la vigilance des services de sécurité, il parvient à fuir le pays pour l'Ouganda ; il ne s'est pas manifesté depuis, et l'on ignore où il se trouve. Le départ de Karegeya est un coup dur pour Kagame, et ce pour deux raisons. D'abord, sa fuite n'a été possible que grâce à l'incompétence, voire la

²⁶ “Rwanda: Genocide Survivors Accuse U.S. Politician, UN Diplomat of Negationism”, Kigali, Rwanda News Agency, 19 mars 2008.

²⁷ *Médias*, Printemps 2008, no. 16, pp. 70-74. Pour qu'il n'y ait pas le moindre malentendu, je conviens que des discours négationnistes sont effectivement tenus, et ils sont inadmissibles. En revanche, ce qui est tout aussi inadmissible, ce sont les tentatives de musèlement de tous ceux qui n'adhèrent pas au discours officiel véhiculé par le régime de Kigali et ses relais à l'extérieur. Si ces pratiques avaient prévalu, il aurait été impossible de revisiter le massacre de Katyn, nié jusqu'en 1989 par l'URSS avec la complicité de l'Occident, pour ne prendre que cet exemple. La 'révision' de l'histoire est un devoir continu.

complicité des services de sécurité²⁸. Ensuite, parce que Karegeya – de part les fonctions qu'il a occupées – est détenteur de tous les secrets du régime. Dans un contexte où Kagame est menacé par la justice internationale et par celle de deux pays, si Karegeya « se mettait à table »²⁹, les dégâts seraient énormes et bien plus dommageables qu'à l'occasion des défections du passé.

2.2. Burundi

L'évolution politique récente du Burundi est caractérisée par deux grands traits, qui sont par ailleurs liés : la mauvaise gouvernance et les blocages institutionnels dus notamment à la fragmentation du paysage politique. Le CNDD-FDD qui, malgré le caractère consociatif du système institutionnel³⁰, est largement dominant s'est heurté au problème que de nombreux mouvements rebelles ont rencontré, une fois arrivés au pouvoir. Si le maquis engendre parfois une réelle proximité avec la population et ses attentes (cf. *infra*), il n'est pas forcément une bonne école pour la gestion d'un État. Cela s'est avéré dès les débuts du nouveau régime, à l'automne 2005. Le CNDD-FDD affiche une mentalité d'assiégé, se sentant mal compris et détestant les critiques formulées par l'opinion urbaine et par la communauté internationale ; il estime que, ayant gagné les élections avec une écrasante majorité, il a droit à une grande marge de manœuvre ; et il saisit mal le mode de fonctionnement du monde à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Le régime glisse rapidement dans des pratiques destructrices de sa légitimité : détournements, corruption, tentatives de musèlement de l'opposition, de la presse et de la société civile, tout cela accompagné de maladresses inutiles qui entament davantage son crédit³¹. Il ne s'agit toutefois pas (encore) d'une dictature, et ce pour deux raisons : d'abord, les espaces d'expression critique demeurent et l'opposition, la société civile et les médias les utilisent ; ensuite, le régime est trop fragmenté et peu cohérent, et il doit constamment négocier avec d'autres acteurs politiques et militaires. En revanche, deux mesures dans le domaine social

²⁸ Des sources à Kigali affirment que, lors d'une réunion consacrée le 28 novembre à cet incident, Kagame aurait été furieux et s'en serait pris particulièrement au directeur général du Service national de sécurité (*National Security Service* – NSS), le lieutenant colonel Dr. Emmanuel Ndahiro, pourtant très proche de Kagame. La position de Ndahiro se serait encore affaiblie en mars 2008, lorsque Linda Bihire entre au gouvernement comme ministre de l'Infrastructure. Ce n'est qu'après cette nomination que Kagame aurait appris que Ndahiro, qui l'aurait recommandé, et Bihire auraient eu une longue liaison dont serait issu un fils.

²⁹ Karegeya ne figure pas parmi les quarante officiers contre lesquels la justice espagnole a lancé des mandats (cf. *infra*), mais ce n'est là probablement qu'une coïncidence.

³⁰ À ce sujet, voir VANDEGINSTE, S., "Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre", ailleurs dans cet *Annuaire*.

³¹ L'affaire du faux coup d'État d'août 2006 en est un exemple frappant. L'ancien président Domitien Ndayizeye et l'ancien vice-président Alphonse Kadege sont accusés de fomenter un putsch, de connivence avec le général dissident congolais Laurent Nkunda, le chef d'état-major de l'armée rwandaise, le général James Kabarebe, et le général ougandais Salim Saleh. Faute de la moindre preuve, et même si quelques « petits poissons » sont condamnés, l'affaire se termine en queue de poisson.

montrent que le régime est à l'écoute de la population rurale. La gratuité tant de l'enseignement primaire que des soins médicaux pour les enfants de moins de cinq ans et pour les femmes enceintes est très bien accueillie. Puisque les infrastructures et les ressources humaines n'ont pas été adaptées à cette augmentation considérable de l'offre, ces mesures ont cependant engendré de très grands problèmes de qualité des services proposés³².

La gouvernance défectueuse contribue à l'éclatement du paysage politique, en premier lieu au sein du CNDD-FDD même³³. C'est en effet au président du parti, Hussein Rujabur, que de nombreuses sources attribuent la responsabilité de cette situation. Il détiendrait le véritable pouvoir et exercerait une influence décisive sur le système politique, les services de renseignement et de police, le secteur (para-)public et les finances. D'après plusieurs sources au sein du parti, il règne par la terreur, et personne n'ose le mettre publiquement en cause. Le président Nkurunziza, « qui ne fait que se promener à travers le pays, à prier et à jouer au foot », serait impuissant. Au début de 2007, la situation est devenue intenable. Lors du congrès du CNDD-FDD en février, Rujabur est remplacé à la tête du parti par le colonel Jérémie Ndayishimiye, jusqu'alors ambassadeur à Nairobi. Peu après, l'immunité parlementaire de Rujabur est levée et il est arrêté le 27 avril. Il sera poursuivi avec sept co-accusés et condamné le 3 avril 2008 à treize ans de prison pour atteinte à la sûreté de l'État (cf. *infra*).

L'élimination de Rujabur ne règle cependant pas le problème, bien au contraire. Le CNDD-FDD se scinde en deux lorsqu'une vingtaine de députés et sénateurs « Rujaburistes » quittent le groupe parlementaire, privant ainsi le parti de sa majorité. À plusieurs reprises, faute de quorum, le Sénat ne peut se réunir, suite au boycott de membres du Frodebu et des Rujaburistes. Plus aucune loi n'est votée et l'État est paralysé. Puisque la constitution interdit la dissolution du parlement, le CNDD-FDD est donc obligé de rechercher des coalitions avec d'autres partis, qui ainsi obtiennent une position de force pour obtenir des concessions qu'ils cherchent depuis longtemps, notamment en ce qui concerne la composition du gouvernement. Après une longue période de blocages et d'âpres négociations, la situation paraît s'arranger en novembre 2007. D'une part, l'Uprona force la main du président Nkurunziza et obtient qu'il nomme un candidat soutenu par le parti, le Dr. Yves Sahinguvu, comme vice-président. De l'autre, un nouveau gouvernement est nommé le 14 novembre, qui cette fois est conforme à la constitution. Il est composé de 26 ministres et vice-ministres, et il n'inclut plus que trois partis : le CNDD-FDD (15 portefeuilles), le Frodebu (6) et l'Uprona (3)³⁴. Après avoir, à juste titre, contesté la composition du

³² Observatoire de l'action gouvernementale, *Gouvernement post-transition, une année de pouvoir : Avancées fragiles et tentations autoritaires*, Bujumbura, août 2006.

³³ Dans son article "Burundi : entre le modèle consociatif..." ailleurs dans cet *Annuaire*, Stef Vandeginste aborde un certain nombre de thèmes liés à l'immobilisme qui frappe le système politique. Afin d'éviter les redites, j'effleure ici quelques points, et je renvoie pour le reste à la contribution de Stef Vandeginste.

³⁴ Deux ministres sont issus de l'armée et de la police, et ils n'ont pas d'étiquette partisane.

gouvernement depuis 2005, le Frodebu et l'Uprona se disent satisfaits, ce qui signifie que le gouvernement recouvre une majorité au parlement.

Néanmoins, ce n'est pas la fin de l'impasse, puisque tant le CNDD-FDD que le Frodebu font l'expérience de nouvelles scissions. Déjà en septembre 2007, une des éminences grises du CNDD-FDD, le député et ancien ministre Jean-Marie Ngendahayo, quitte le parti en dénonçant « la dictature et l'autoritarisme » de son (nouveau) président. D'après lui, les idéaux de démocratie et de justice pour lesquels le parti s'est battu ne sont plus respectés depuis qu'il « est tombé entre les mains de M. Ngendakumana »³⁵. Fin janvier 2008, plusieurs dirigeants du parti, parmi lesquels la vice-présidente de l'Assemblée nationale et ancienne vice-présidente de la République Alice Nzomukunda, sont radiés à l'issue d'un congrès extraordinaire tenu à Muyinga. Des observateurs voient dans ces purges un bras de fer entre « politiques » et « militaires », qui tournerait en faveur de ces derniers. Cette radicalisation se situerait dans la perspective des élections de 2010³⁶. Lorsque le CNDD-FDD tente unilatéralement de destituer Nzomukunda de son poste de vice-présidente de l'Assemblée nationale, le 22 février 2008, le Frodebu suspend *sine die* sa participation aux travaux parlementaires. Le même jour, 46 députés de divers partis envoient une « demande d'assistance politique et sécuritaire » au secrétaire général de l'ONU ; ils dénoncent l'insécurité à laquelle ils sont exposés et plus généralement les menaces qui pèsent sur la stabilité du pays, et ils demandent notamment de « mettre sur pied une commission internationale d'enquête sur les allégations de complot et de crimes multiples de sang, commis par le pouvoir en place contre les parlementaires et les opposants » (cf. *infra*). Le 17 mars, des députés de l'opposition organisent une conférence de presse au cours de laquelle ils constatent à nouveau la paralysie frappant l'Assemblée ; ils demandent aux présidents de la République et de l'Assemblée de prendre leur responsabilité et de mettre fin à une situation « qui ne peut perdurer sans mettre en grave danger la République ». Quelques jours plus tard, les choses se compliquent encore davantage, lorsque le conseil national de discipline du Frodebu exclut l'ancien président du parti, Jean Minani, et l'ancien deuxième vice-président de l'Assemblée nationale, Didace Kiganahe. Fin avril, la rumeur court que Minani compte créer le Frodebu-Nyankuri (« véritable »), ce qui accentuerait encore la fragmentation politique.

Une dernière évolution potentiellement dangereuse doit être signalée. Le 17 mars 2008, le président de la République demande par lettre au ministre de la Défense nationale de procéder aux démobilisations auxquelles le Burundi s'est engagé envers les bailleurs. Le tableau 3 annexé à la lettre prévoit la démobilisation de 3.387 militaires, dont 633 officiers, 141 sous-officiers et 2.473 hommes de troupe tutsi, ainsi que 140 officiers hutu ; afin d'atteindre les quotas prévus par la constitution, 600 sous-officiers et 382 hommes de troupe

³⁵ « Jean-Marie Ngendahayo claque la porte au CNDD-FDD », Bujumbura, PANA, 3 septembre 2007.

³⁶ « Purge au sein du parti au pouvoir, très divisé », *La Libre Belgique*, 31 janvier 2008.

hutu doivent en outre être recrutés. Historiquement, toucher à l'armée est une affaire hasardeuse au Burundi, mais les militaires avaient jusque là joué le jeu républicain et s'étaient gardés de se mêler de politique. Cependant, cette fois-ci, plus de 650 soldats, des Tutsi pour la plupart, refusent d'être démobilisés et dénoncent une « injustice » à leur égard. « Le pouvoir veut privilégier les Hutu en chassant les Tutsi de l'armée », déclare à la presse un colonel tutsi, sous couvert d'anonymat, menaçant de « conséquences pour la paix ». Le ministre de la Défense, Tutsi, conteste la fiabilité des chiffres utilisés par la présidence ; il estime que le nombre de Tutsi à l'armée est surévalué et indique que « l'armée va refaire ce recensement avant de continuer avec les autres phases de la démobilisation »³⁷. L'organisation PA-Amasekanya, qui se veut le porte-parole des Tutsi, monte au créneau par la publication, le 31 mars, d'un communiqué sous le titre « Le renvoie (sic) de 3.217 militaires tutsi fait partie du plan de génocide contre les Tutsi ». Début avril, des centaines de militaires, dont des Hutu, refusent d'obéir aux ordres de l'état-major et occupent un terrain derrière un camp militaire, mais le ministre de la Défense assure que « personne n'utilisera de la force pour chasser les grévistes »³⁸. Dans le contexte burundais, la combinaison du refus de l'armée de se soumettre à la politique et de l'interprétation ethnique donnée à l'événement est dangereuse, et pourrait menacer l'équilibre fragile atteint depuis 2003. Cette tendance pourrait se creuser davantage si le CNDD-FDD tenait à son intention d'abroger les mécanismes consociatifs contenus dans l'accord d'Arusha et dans la constitution³⁹.

3. JUSTICE

3.1. Rwanda

Comme prévu par le gouvernement, les procédures *gacaca* étaient pratiquement terminées à la fin de 2007. D'après la secrétaire exécutive du Service national des juridictions *gacaca* (SNJG), à la mi-décembre, autour d'un million d'accusés auraient comparu, dont plus de 800.000 auraient été jugés⁴⁰. Vu le caractère expéditif des procédures *gacaca* et l'extrême lenteur des tribunaux classiques, chargés de juger les suspects classés dans la

³⁷ «Burundi : plus de 650 soldats, en majorité tutsis, refusent la démobilisation», Bujumbura, AFP, 31 mars 2008.

³⁸ «Burundi : malaise au sein de l'armée nationale», Arib News, 3 avril 2008 (d'après la VOA).

³⁹ Voir VANDEGINSTE, S., «Burundi : entre la théorie consociative...», ailleurs dans cet *Annuaire*. Encore en février 2008, le président du Sénat, en visite au Rwanda, estime que « construire les organes de l'État sur l'ethnicité ne rend pas service aux Burundais » et il annonce que le Sénat entamera une étude « sur la façon de mettre fin à la représentation ethnique dans les institutions publiques » («Burundi Senate chief hints at change of ethnic representation», *The New Times*, 13 février 2008).

⁴⁰ «Environ un million de personnes ont comparu devant les juridictions *gacaca*», Kigali, Fondation Hironnelle, 12 décembre 2007.

« catégorie I »⁴¹, la loi organique n° 13/2008 du 19 mai 2008⁴² élargit la compétence des juridictions *gacaca* à cette catégorie, qui compte environ 75.000 suspects⁴³. Restent justiciables des tribunaux classiques ceux qui sont soupçonnés d'avoir été des planificateurs au niveau national ou provincial, les suspects transférés du TPIR ou de pays tiers et ceux qui seraient poursuivis après la fermeture des juridictions *gacaca*.

On comprend le désir des responsables politiques de se débarrasser de ce lourd contentieux que le pays traîne derrière lui depuis quatorze ans. Cependant, même si la rapidité des procédures est incontestable, au niveau qualitatif l'évaluation de la justice *gacaca* est nettement moins positive. À l'issue de 18 mois de recherches de terrain, très loin de l'asphalte⁴⁴, Ingelaere observe que la vérité est impossible à dire dans un contexte culturel où l'*ubugenge*⁴⁵ est une qualité, dans un contexte politique où il y a un vainqueur qui propage « sa » vérité, dans un contexte local où tant les individus que les notables tentent de détourner le processus à leur profit. Il conclut que « la 'vérité' a un degré élevé d'instrumentalité, puisqu'elle est recherchée par la confrontation le long de lignes collectives, généralement ethniques, et non par la délibération ou le dialogue. (...) La 'vérité' est donc 'partiale', dans le sens d' 'incomplète' et 'déformée', mais également dans celui de 'partisane' et 'unidimensionnelle', sans arrimage plus largement contextuel »⁴⁶. Lors d'une conférence tenue à Bruxelles en novembre 2007, Alison Des Forges, elle aussi observatrice des procédures *gacaca* depuis leur début, note que « il est difficile de dire que *gacaca*, en tant que mécanisme judiciaire, est aujourd'hui crédible et sera perçu comme tel ». Elle compare la dernière phase du processus à « un train qui dévale à toute allure la colline sans personne qui le dirige » et s'interroge sur sa « nature davantage politique que judiciaire »⁴⁷. Pour sa part, le dernier rapport analytique d'Avocats sans Frontières ne s'aventure pas dans l'économie politique du système, mais fait état d'un grand nombre de faiblesses technico-juridiques, notamment quant au caractère contradictoire des débats, à la motivation des jugements, à la valeur des preuves, à la qualification des infractions et à la détermination des peines. ASF s'inquiète également des

⁴¹ Planificateurs, organisateurs et auteurs de viols.

⁴² *Journal Officiel*, 1^{er} juin 2008.

⁴³ Une confusion entoure ce nombre. Début 2008, le gouvernement rwandais cite le chiffre de 7.500, mais un document non daté de 2007 émanant du SNJG avance le chiffre de 77.269.

⁴⁴ Les experts internationaux, de même que les journalistes, ne voient généralement que Kigali et les routes bitumées qui relient la capitale aux rares villes que compte le Rwanda.

⁴⁵ Notion difficile à traduire : elle combine l'intelligence, le contrôle de soi, la prudence, la ruse, le parler stratégique, voire le mensonge, la dissimulation, bref la capacité de tourner une situation en sa faveur.

⁴⁶ INGELAERE, B., « *Does the Thruth Pass Across the Fire without Burning?* » *Transitional Justice and its Discontents in Rwanda's Gacaca Courts*, Anvers, Institut de politique et de gestion du développement, Discussion Paper 2007.07, novembre 2007, p. 37.

⁴⁷ « Critiques sur le fonctionnement des gacacas lors d'un colloque à Bruxelles », Bruxelles, Fondation Hirondelle, 27 novembre 2008.

conséquences négatives pour la qualité de la justice suite à l'accélération des procès depuis mai 2007⁴⁸.

Les critiques ne viennent pas seulement d'observateurs externes. Selon le chef du département juridique d'Ibuka, les réformes successives « consacrent, d'une part, l'intérêt, l'arrogance et l'impunité du bourreau, et de l'autre, l'insécurité et l'angoisse des rescapés et témoins qui ont perdu toute confiance en la justice »⁴⁹. Lors du congrès d'Ibuka au début décembre 2007, le président de l'organisation fait état de corruption, de clientélisme et de contradiction chez les juges *inyangamugayo*, de protections données aux autorités, aux intellectuels et aux riches, et d'ingérence des responsables du SNJG dans les procédures⁵⁰. Il y a fort à parier que si l'opinion « hutu » avait pu s'exprimer, son jugement aurait été tout aussi sévère, si ce n'est pour d'autres raisons, et en particulier parce que les procédures *gacaca* constituent une justice des vainqueurs. Le ministre de la Justice rejette les critiques d'Ibuka, et salue au contraire les « résultats importants » réalisés : « Ceux qui voient les choses autrement sont des personnes jamais satisfaites ». Quant aux allégations d'interférence dans l'activité des juridictions *gacaca*, « cela n'est pas vrai, ce n'est même pas possible »⁵¹.

La justice classique a été dominée par les démarches faites pour obtenir le transfert au Rwanda de dossiers traités par le TPIR et l'extradition de personnes vivant à l'étranger. Cette volonté de « rapatriement » se traduit tant dans la législation que dans la mise en place d'infrastructures d'accueil. La loi organique no. 31/2007 du 25 juillet 2007 portant abolition de la peine de mort⁵² devrait, en principe du moins, lever un obstacle de taille. Cependant, la détention des condamnés dans l'isolement et le maintien de peines accessoires qui équivalent à la « mort civile », ainsi que certains défauts fondamentaux du système judiciaire rwandais et de son environnement politique, pourraient inciter à la prudence (cf. *infra*). La loi organique no. 11/2007 du 16 mars 2007 règle le « renvoi d'affaires à la République du Rwanda par le TPIR et par d'autres États »⁵³. Elle prévoit que, dans ces cas, la Haute Cour de la République (et la Cour suprême en appel) est compétente, et non les tribunaux de grande instance. La loi comporte un certain nombre de garanties en matière de preuve, des droits de la défense, de protection des témoins et d'exécution des peines, toutes censées aligner le Rwanda sur les normes internationales, notamment celles du TPIR. Au niveau des infrastructures, une nouvelle prison construite à Mpanga sur financement néerlandais semble bien être conforme aux normes internationales, de même qu'une aile spécialement aménagée dans

⁴⁸ Avocats sans Frontières, *Monitoring des juridictions gacaca. Phase de jugement. Rapport analytique n° 3, octobre 2006-avril 2007*, novembre 2007.

⁴⁹ « Ibuka critique les jugements gacacas », Kigali, Fondation Hirondelle, 6 décembre 2007.

⁵⁰ « Ibuka dresse un bilan négatif des juridictions gacacas », Kigali, Fondation Hirondelle, 11 décembre 2007.

⁵¹ « Le gouvernement rwandais refute les critiques d'Ibuka sur le fonctionnement des gacacas », Kigali, Fondation Hirondelle, 12 décembre 2007.

⁵² *Journal Officiel*, n° spécial, 25 juillet 2007.

⁵³ *Journal Officiel*, n° spécial, 19 mars 2007.

la prison centrale de Kigali pour accueillir les détenus avant et pendant leur procès. Toutefois, il n'est pas certain que cet arsenal législatif et physique suffira pour convaincre ; déjà le TPIR l'estime insuffisant (cf. *infra*).

Les statistiques du TPIR en 2007 et au premier trimestre de 2008 ne semblent guère encourageantes. Trois jugements seulement ont été rendus⁵⁴, mais des procès portant sur 29 prévenus sont en cours ; ceux-ci concernent six cas individuels et cinq procès joints : Butare (six inculpés), Militaires I (quatre), Militaires II (quatre), Gouvernement II (quatre) et Karemera et autres (trois). Les jugements attendus en 2008 dans certains de ces cas amélioreront certainement les statistiques, mais il est désormais évident que, dans d'autres cas, les jugements ne seront pas rendus avant la fin de l'année, moment où le tribunal est censé fermer ses portes pour les affaires en première instance. Sept inculpés attendent encore le début de leurs procès et treize autres n'ont pas pu être appréhendés. Le nouveau président du TPIR Denis Byron reconnaît le problème devant le Conseil de sécurité de l'ONU en juin 2007 : « [A] solution must be discussed that will allow the Tribunal or other mechanisms to proceed with such cases beyond the end of 2008 »⁵⁵. Tant Byron que le procureur Jallow attirent l'attention sur le problème posé par le départ de plus en plus fréquent de personnel expérimenté, à la recherche d'un autre emploi dans la perspective de la fermeture de l'institution⁵⁶. Les derniers mois risquent d'être pénibles, avec des inculpés entourés d'un effectif judiciaire et logistique de plus en plus réduit en nombre et en qualité.

Dans ces conditions, la « stratégie de fin de mandat » devient chaque jour plus cruciale. Sa pierre angulaire, le transfert de dossiers vers des juridictions nationales, se heurte cependant à des difficultés considérables. Les Pays-Bas, après avoir initialement accepté de juger Michel Bagaragaza⁵⁷, ont finalement conclu que la chose était juridiquement impossible. La France, tout en acceptant de juger deux inculpés se trouvant sur son sol (Wenceslas Munyeshyaka et Laurent Bucyibaruta), semble avoir fait comprendre que sa coopération s'arrêtait là. La Belgique jugera Ephrem Nkezabera, mais il ne s'agit pas ici d'un transfert en vertu de l'article 11bis du Règlement, mais d'une entente entre le procureur et Bruxelles⁵⁸. Manifestement, les candidats ne se bousculent pas au portillon. Le Rwanda est évidemment l'exception : il veut tout, les accusés, les condamnés et – plus tard – les archives du tribunal. Dès 2005, le procureur avait déjà remis plusieurs dizaines de dossiers au Rwanda,

⁵⁴ De plus, deux de ces jugements ont été rendus après des plaidoyers de culpabilité, ce qui a énormément réduit la durée de ces procédures.

⁵⁵ United Nations, Security Council, 5697th meeting, lundi 18 juin 2007, S/PV.5697, p. 8.

⁵⁶ Voir notamment "Le président du TPIR veut achever le mandat du tribunal (interview)", Arusha, Fondation Hirondelle, 16 mai 2008 ; "Un rapport du TPIR aux Nations Unies révèle l'échec de sa stratégie de fermeture", Arusha, Fondation Hirondelle, 23 mai 2008.

⁵⁷ Bagaragaza a coopéré avec le procureur dans un nombre de dossiers. En échange, il lui avait été promis un procès dans un pays tiers, la Norvège dans un premier temps. Il a été "retransféré" à Arusha.

⁵⁸ Tout comme Bagaragaza, Nkezabera a coopéré avec le procureur dans un certain nombre de dossiers.

mais il s'agissait là de suspects qui n'avaient été ni inculpés ni même arrêtés ; le geste était dès lors largement symbolique. En revanche, en 2007 le procureur demande que cinq inculpés, dont quatre sont détenus à Arusha, soient transférés au Rwanda. Cependant, en vertu du Règlement, les dossiers de personnes inculpées ne peuvent faire l'objet de transfert qu'avec l'autorisation du siège. Or il est désormais clair que ces demandes feront l'objet de longues procédures et que leur issue est incertaine. Des organisations comme Amnesty International, Human Rights Watch et l'Association internationale des juristes démocratiques s'opposent au transfert, estimant que les conditions de procès équitables ne sont pas réunies au Rwanda. Human Rights Watch est autorisé à agir en tant que *amicus curiae*⁵⁹, tout comme le gouvernement rwandais, le barreau de Kigali et la International Criminal Defence Attorneys Association. Après une procédure longue de huit mois, la première décision est rendue le 28 mai 2008 par la troisième chambre, qui estime que le régime rwandais des peines ne correspond pas aux normes internationales et que l'inculpé ne bénéficierait pas d'un procès équitable au Rwanda. La demande de transfert est dès lors refusée⁶⁰. Cette décision est évidemment un coup dur pour la stratégie de fin de mandat, qui, si elle était déjà fort compromise, devient irréalisable⁶¹.

Elle le serait davantage encore si des inculpations étaient lancées contre des suspects du FPR⁶². On sait que le procureur ne veut ou ne peut s'atteler à cette partie du mandat. Fin 2007, il répète le refrain qu'il chante depuis 2003 : il affirme à l'agence Hirondelle que « des progrès ont été réalisés dans les enquêtes sur les atrocités commises par les membres du FPR » et il espère « conclure sur ce sujet au début de l'année prochaine »⁶³. En septembre 2007, un livre écrit par Florence Hartmann, l'ancienne porte-parole du prédécesseur de Jallow, Carla Del Ponte, offre de nombreux détails sur un scandale dont les grandes lignes étaient connues⁶⁴. Ayant vécu dans les premières loges la saga qui a débouché sur l'éviction de Del Ponte, Hartmann montre comment les

⁵⁹ Un étrange incident a eu lieu lors des débats, lorsque le procureur évoque le « manque de crédibilité » de Human Rights Watch, dont les sources seraient en l'occurrence « inadmissibles et peu fiables » (« Le procureur du TPIR charge une ONG sur laquelle il s'est appuyé », Arusha, Fondation Hirondelle, 30 avril 2008). Or la conseillère de cette organisation, Alison Des Forges, est le témoin-expert principal du procureur depuis les débuts du TPIR. On se demande bien pourquoi Jallow se tire ainsi dans le pied et, surtout, ce que doivent en penser ceux qui ont été condamnés notamment sur base des témoignages de Des Forges.

⁶⁰ *The Prosecutor v. Yussuf Munyakazi, Case No. ICTR-97-36-R11bis*, Décision du 28 mai 2008. Cette chronique était sous presse lorsque la première chambre, par une décision du 6 juin 2008, suit la troisième et refuse le transfert de Gaspard Kanyarukiga.

⁶¹ Ceci est dit sous réserve de l'appel que le procureur fera probablement de cette décision.

⁶² La décision de refus de transfert par le TPIR dans *Munyakazi* devrait logiquement également empêcher le transfert au Rwanda d'affaires contre des suspects du FPR, option en soi insensée mais envisagée sérieusement par le procureur pour se débarrasser « de façon élégante » de ce problème.

⁶³ « Le procureur prêt pour six nouveaux procès l'an prochain », Arusha, Fondation Hirondelle, 17 décembre 2007. Six mois plus tard, il n'est pas revenu sur ce sujet.

⁶⁴ HARTMANN, F., *Paix et châtement. Les guerres de la politique et de la justice internationales*, Paris, Flammarion, 2007.

États-Unis, avec l'appui du Royaume-Uni, ont réussi à faire enterrer les « enquêtes spéciales » qui auraient dû mener à l'inculpation de responsables du FPR. Les Américains font d'une pierre deux coups ; ils secourent leur allié qui refuse toute poursuite des siens, même si leurs crimes entrent clairement dans le mandat du TPIR, et Kigali signe un accord bilatéral, que les États-Unis tentent d'imposer au plus grand nombre d'États possible, assurant l'impunité de leurs propres militaires devant la Cour pénale internationale (CPI). Dans un livre publié en avril 2008, Del Ponte confirme les blocages rwandais, sans toutefois entrer dans les détails de l'épisode qui a conduit à son éviction⁶⁵. Si la justice des vainqueurs était maintenue, le bilan du TPIR serait à jamais marqué par cette tare fondamentale⁶⁶.

Deux évolutions sont à signaler au niveau de la justice de pays tiers. D'une part, le 6 février 2008, le juge espagnol Fernando Andreu Merelles lance des mandats d'arrêt contre 40 officiers de l'APR (actuelles FRD) pour génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et terrorisme, ainsi que pour l'assassinat d'étrangers, dont neuf Espagnols⁶⁷. Le tribunal national cite le président Kagame comme premier suspect, mais constate que, en tant que chef de l'État en fonction, il bénéficie de l'immunité de poursuite. La liste des suspects se lit comme un véritable *Gotha* de l'*establishment* militaire, avec entre autres neuf généraux et douze (lieutenant-)colonels. Nous avons vu que la réaction de Kigali est la fureur, tout comme elle l'avait été après l'ordonnance émise fin 2006 par le juge français Bruguière. Toutefois, il est évidemment plus difficile qu'alors de prétendre que l'action judiciaire cache des desseins politiques puisque l'Espagne n'a joué aucun rôle au Rwanda. Plusieurs des personnes recherchées se trouvent à l'extérieur, et elles sont donc, en principe du moins, à la portée de la justice espagnole. Les mandats français et espagnol gênent de plus en plus la liberté de mouvement des officiers visés⁶⁸.

⁶⁵ DEL PONTE, C., *La caccia. Io e i criminali di guerra*, Milan, Feltrinelli, 2008. Une version anglaise sous le titre *The Hunt* paraîtra à l'automne 2008.

⁶⁶ Il est paradoxal de constater que c'est un ancien du bureau du procureur du TPIR devenu en 2001 ambassadeur des États-Unis pour les crimes de guerre, Pierre-Richard Prosper, qui a joué un rôle primordial dans cette sordide affaire.

⁶⁷ Juzgado central de instrucción Número 4, Audiencia Nacional, *Sumario 3/2008-D*, Auto, 6 février 2008.

⁶⁸ Le mandat espagnol relance la polémique qui avait entouré la nomination du général Karenzi Karake comme commandant en second de la force hybride UNAMID au Darfour. Celui-ci est en effet également accusé d'avoir commis des crimes contre l'humanité à Kisangani en juin 2000 (Human Rights Watch, "UN/AU: Investigate Karake's Past Conduct", New York, 19 décembre 2007). Le lieutenant-colonel Rugumya Gacinya est retiré de Washington, où il occupait le poste d'attaché de défense, peu de temps après l'émission du mandat espagnol ; motif officiel : « behaviour unbecoming of an officer and a gentleman ». Lorsque le major Rose Kabuye, chef du protocole à la présidence visée par le mandat français, accompagne le président Kagame en Allemagne, les autorités allemandes font comprendre qu'elle aurait été arrêtée si une loi ne l'interdisait pas lorsqu'il s'agit de représentants d'autres États, ainsi que des membres de leur délégation ("Allemagne : une Rwandaise de la délégation de Kagame recherchée par la France", Kigali, AFP, 25 avril 2008). Lorsque la Belgique fait savoir qu'elle ne délivrerait pas de visa (pour éviter de devoir l'arrêter) au colonel Joseph Nzabamwita, visé par le mandat espagnol, et qui devait faire partie de la délégation de la ministre rwandaise des Affaires étrangères, la visite

D'autre part, des demandes d'extradition formulées par le Rwanda débouchent sur des procédures dans plusieurs pays, où les débats font écho à ceux entourant les demandes de transfert d'accusés du TPIR (cf. *supra*). En septembre 2007 débute devant la *City of Westminster Magistrates Court* une procédure concernant la demande d'extradition par le Rwanda de quatre personnes⁶⁹. Des experts et autres témoins sont appelés, les arguments et contre-arguments sont entendus, et il est probable que la procédure sera très longue⁷⁰. Dans la ligne de sa position au sujet d'éventuels transferts du TPIR, Human Rights Watch s'oppose à l'extradition et estime que les suspects devraient être jugés au Royaume-Uni⁷¹. En France, le 2 avril 2008, la cour d'appel de Chambéry émet un avis favorable à l'extradition de Claver Kamana, interpellé le 26 février à Annecy en vertu d'un mandat d'arrêt international émis par les autorités rwandaises. Kamana se pourvoit en cassation, mais le dernier mot revient au pouvoir exécutif, en l'occurrence au Premier ministre. Une autre procédure du même genre est en cours devant la chambre d'instruction de la cour d'appel de Toulouse, en plus d'une dizaine d'instructions, qui sont désormais toutes concentrées à Paris. Toujours en France, l'instruction sur l'attentat du 6 avril 1994, entamée par le juge Bruguière, continue à être menée par son successeur sur ce dossier, le juge Trévidic. Le Canada est saisi de cinq demandes d'extradition, mais on ignore l'état de ces procédures, s'il y en a. Entamé au début 2007, le procès contre Désiré Munyaneza devant la cour supérieure du Québec se traîne d'un incident à l'autre, notamment à cause du problème bien connu, dans les procès « rwandais », de la crédibilité des témoins. Il ne devrait pas aboutir avant la fin de 2008⁷². Alors qu'en 2005 la cour suprême du Canada avait autorisé l'expulsion de Léon Mugesera à l'issue d'une longue et coûteuse procédure, le gouvernement ne semble pas oser prendre le risque de le refouler vers le Rwanda.

3.2. Burundi

Alors qu'on doit nourrir des doutes sur la qualité de la justice transitionnelle au Rwanda, au Burundi elle est encore loin d'être entamée. On

est annulée ("Tensions entre le Rwanda et la Belgique", Bruxelles, Fondation Hirondelle, 13 mai 2008).

⁶⁹ *The Government of the Republic of Rwanda v. Vincent Brown (Bajinya), Charles Munyaneza, Emmanuel Nteziryayo, Célestin Ugirashebuja*.

⁷⁰ Quelle que soit l'issue en première instance, où le jugement est attendu pour début juin 2008, l'affaire ira en appel à la *High Court* et probablement à la *House of Lords* ensuite. Il faut dès lors s'attendre à une procédure longue de deux ans au moins. Cette chronique était sous presse, lorsque, le 6 juin 2008, le juge autorise l'extradition, arrivant ainsi à une évaluation différente de celle du TPIR.

⁷¹ Human Rights Watch, "UK: Put Genocide Suspects on Trial in Britain", Londres, 1er novembre 2007.

⁷² "Le procès de Désiré Munyaneza dure depuis près d'un an", Montréal, Fondation Hirondelle, 11 mars 2008.

se rappelle que l'accord d'Arusha prévoit la mise sur pied de deux mécanismes : une commission vérité et réconciliation (CVR) et un tribunal spécial mixte (TS). Alors que l'ONU ne souhaite tolérer la moindre impunité pour des personnes qui auraient commis des violations du droit international humanitaire, la classe politique burundaise se montre fort réticente. Depuis 2006, des négociations ont lieu entre le gouvernement et l'ONU, et l'absence d'accord est camouflée par l'utilisation d'un langage vague et esquivant. En réalité, de nombreux leaders politiques et militaires de tous bords (Hutu et Tutsi, ceux qui étaient au pouvoir et ceux qui le sont aujourd'hui, l'ancienne armée et les anciens rebelles) préfèrent l'oubli à la justice, tant parce que nombreux sont ceux qui ont du sang sur les mains que parce qu'ils craignent menacer une fragile stabilité⁷³.

Le 2 novembre 2007, le président Nkurunziza lance enfin les travaux du comité de pilotage (CP) qui doit organiser des consultations sur la justice de transition. En vertu d'un accord cadre conclu entre le gouvernement et l'ONU, le comité est composé de deux représentants du gouvernement, deux de la société civile et deux de l'ONU. Il est présidé par l'ancien ministre Festus Ntanyungu (CNDD-FDD). Les travaux devaient durer environ six mois, mais aucun résultat n'est connu au moment de la rédaction de cette chronique, et les divergences de vue semblent considérables, notamment au sujet de la composition du TS et du statut comme de l'indépendance de son procureur, ainsi que sur la position du CNDD-FDD selon lequel les poursuites ne seront nécessaires qu'au cas où la réconciliation aurait failli⁷⁴. Il est peu probable que les négociations aboutissent avant les prochaines élections prévues pour 2010⁷⁵.

Deux événements doivent être signalés au sujet de la justice pénale ordinaire. La condamnation, le 3 avril 2008, de Hussein Radjabu par la cour suprême à treize ans de servitude pénale pour atteinte à la sûreté de l'État a déjà été évoquée. Cinq coprévenus encourent la même peine, alors que deux autres sont condamnés à dix ans. Ces verdicts sont largement interprétés comme politiques, reflétant la volonté de mettre hors d'état de nuire Radjabu qui, après son éviction de la présidence du CNDD-FDD, avait – même à partir

⁷³ Le Burundi n'est pas le seul pays confronté à ce qui est perçu comme un dilemme opposant justice et stabilité. Le même type de débat a lieu au sujet du nord de l'Ouganda, pour ne citer que cet exemple.

⁷⁴ Pour le CNDD-FDD, « c'est sur base des conclusions de la Commission Vérité et Réconciliation qu'on décidera ou non de l'opportunité de mettre sur pied un Tribunal Pénal Spécial » (CNDD-FDD, *Mémoire du parti CNDD-FDD sur la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal Spécial pour le Burundi*, Bujumbura, 5 mai 2007, §32). Cette position est rejetée par l'ONU, puisqu'elle est contraire aux principes du droit international qui n'admet pas l'impunité pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

⁷⁵ Voir à ce sujet VANDEGINSTE, S., "Immunité provisoire et blocage des négociations entre le gouvernement du Burundi et le Palipehutu-FNL : une analyse juridique", ailleurs dans cet *Annuaire*, ainsi que VANDEGINSTE, S., "Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique", à paraître dans *Droit et Société*.

de sa cellule de prison – continué à diriger une fronde au sein du parti. Le second événement est spectaculaire et constitue potentiellement une bombe pour le régime. Le 15 janvier 2008, le colonel Vital Bangirimana, ancien commandant de la quatrième région militaire, qui est soupçonné d'avoir procédé à l'exécution extrajudiciaire de plusieurs dizaines de civils en juillet-août 2006 dans la province de Muyinga, fuit le pays. Il laisse derrière lui un "Memorandum sur le dossier dit « Muyinga »", dans lequel il affirme que c'est sur ordre du lieutenant-colonel Germain Niyoyankana, ministre de la Défense nationale, qu'il a fait acheminer « pendant la nuit ces criminels à la position de Ruvubu à bord d'un véhicule pour être exécuté (sic) clandestinement »⁷⁶. D'après Bangirimana, l'ordre du ministre aurait été explicitement confirmé par le chef d'état-major interarmes, le général de brigade Cyprien Hakiza, et par le chef d'état-major général, le général-major Samuel Gahiro. Cet aveu et cette mise en cause créent le trouble au sommet de l'armée, puisque les officiers concernés sont des Tutsi issus de l'ancienne armée gouvernementale (Forces armées burundaises – FAB) et que la justice militaire n'avait jusqu'alors montré que peu d'empressement pour mener à terme ce dossier. Le caractère délicat de l'affaire est attesté par le fait que le président Nkurunziza était intervenu pour empêcher l'arrestation de Bangirimana « parce qu'il craignait qu'une tentative de l'appréhender provoquerait une confrontation armée entre la police et les militaires »⁷⁷. Cet épisode révèle deux choses : d'une part, que le pouvoir politique continue de craindre des problèmes avec l'armée, sentiment confirmé par les difficultés que rencontre l'opération de démobilisation (cf. *supra*) ; de l'autre, que le Burundi peine à mettre fin à une longue pratique d'impunité, constat renforcé par les obstacles sur la voie de la justice de transition (cf. également *supra*).

4. DROITS DE LA PERSONNE

4.1. Rwanda

Même s'il observe des améliorations dans certains domaines, le rapport annuel du Département d'État américain signale que « des violations significatives des droits humains ont lieu ». Il note, entre autres, une augmentation des exécutions extrajudiciaires par les services de sécurité, l'imposition de punitions collectives par la police, les arrestations et détentions arbitraires, et les tentatives de la part des autorités d'influencer le cours de la justice, en particulier dans les procédures *gacaca* (cf. *supra*). Le rapport note également les restrictions imposées aux libertés d'expression et d'association, et constate que les violations de la liberté de la presse augmentent et que

⁷⁶ On trouvera le texte de ce mémorandum dans "Les aveux du colonel Vital Bangirimana sur les massacres de Muyinga", Arib News, 21 janvier 2008.

⁷⁷ Human Rights Watch, "Burundi: Suspect in Muyinga Killings Must Be Returned to Face Justice", New York, 4 février 2008.

l'espace de la société civile est réduit⁷⁸. Human Rights Watch arrive *grosso modo* à des constats similaires ; son rapport annuel dénonce les exécutions extrajudiciaires, les punitions collectives et les détentions arbitraires par les services de sécurité, les dérapages observés dans les procédures *gacaca*, les menaces qui pèsent sur les militants des droits de la personne et les journalistes, le recrutement d'enfants-soldats pour le compte du général mutin congolais Laurent Nkunda, l'inégalité croissante et les abus liés à la terre⁷⁹. Somme toute, ces constats ne sont pas tellement différents de ceux faits ces dernières années.

Le gouvernement réagit dans son style inimitable au rapport américain. Puisque celui-ci signale des améliorations, la réponse rwandaise constate « une amélioration louable dans la justesse du contenu et le professionnalisme de sa méthodologie de recherche comparé à des rapports similaires dans le passé ». Il insiste cependant sur « les inexactitudes et les stéréotypes qui demeurent dans le rapport (qui) ne sont pas seulement d'une utilité limitée pour faire avancer la cause des droits humains, mais qui, s'ils étaient acceptés comme vrais, creusent les clivages dans des sociétés post-conflit comme le Rwanda (...). Le gouvernement attend qu'ils seront corrigés dans les futurs rapports ». Dans la suite de la réponse, soit toute observation critique est niée, soit le gouvernement indique que les mesures nécessaires ont été prises⁸⁰.

En réalité, le régime rwandais n'a plus besoin de recourir à la répression à grande échelle, parce que les espaces d'expression ont été effectivement fermés et que rares sont ceux osant contester cette situation. Tant Human Rights Watch que le Département d'État constatent d'ailleurs que la société civile et la presse pratiquent l'autocensure. Les rares journaux critiques continuent d'être soumis aux harcèlements et intimidations, y compris par des déclarations menaçantes faites par des membres du gouvernement, dont le président Kagame. Exemples à l'appui, Reporters sans Frontières constate que « la presse indépendante rwandaise est contrainte de vivre sous de fortes pressions venues du sommet de l'État »⁸¹. En 2007, plusieurs journalistes ayant critiqué le gouvernement sont interrogés, détenus pour quelques jours ou renvoyés. En octobre, des hauts responsables politiques et policiers avertissent les journalistes qu'ils risquent de sérieuses conséquences si la critique continue. Le 14 avril 2008, le président d'Ibuka dénonce publiquement des journalistes « négationnistes du génocide, voire génocidaires » travaillant au Rwanda pour la BBC et la VOA. Le 2 mai, lors d'une cérémonie organisée, paradoxalement, à l'occasion de la journée internationale de la liberté de la presse, trois directeurs de publication⁸² sont chassés. La ministre de l'Information, Louise

⁷⁸ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2007*, 11 mars 2008, Rwanda.

⁷⁹ Human Rights Watch, *World Report 2008*, Rwanda.

⁸⁰ *Rwanda response to the 2007 State Department Country Reports on Human Rights Practices*, s.l. (Kigali), s.d. (2008).

⁸¹ Reporters sans Frontières, *Rapport Annuel 2008*, Rwanda. Dans son Classement mondial de la liberté de la presse 2007, le Rwanda figure à la 147^{ème} place sur un total de 169 pays.

⁸² Charles Kabonero (*Umuseso*), Jean-Gualbert Burasa (*Rushyashya*) et Jean-Bosco Gasasira (*Umuwugizi*).

Mushikiwabo, justifie la mesure en indiquant qu'elle entend exclure ces journaux « négativistes » de toute activité gouvernementale⁸³. Craignant pour sa vie, un journaliste fuit le pays. En mars 2008, le directeur d'*Umuco* Bonaventure Bizumuremyi part dans la clandestinité lorsque la justice se met à sa recherche après la publication d'un article considéré comme diffamatoire à l'égard du chef de l'État. Le président du comité d'éthique des journalistes rwandais déclare que Bizumuremyi « a commis un crime de lèse-majesté pour avoir osé insulter le chef de l'État », ajoutant que sa carte de presse lui serait retirée⁸⁴. Il faut concéder que le numéro en question d'*Umuco* contenait des propos excessifs et ne brillait pas par son professionnalisme.

Pour l'écrasante majorité des Rwandais, les droits fondamentaux qui les touchent le plus sont évidemment ceux liés à la terre et à la production agricole. Dans le cadre de sa « révolution verte », le gouvernement impose désormais la culture de plantes destinées à la commercialisation et choisies par les pouvoirs publics. Chaque province doit cultiver les plantes censées être les mieux adaptées à la région, et ces répartitions de cultures doivent s'accompagner de changements de techniques et de modes de cultivation. Ces brusques changements imposés par le haut inquiètent les paysans, qui craignent pour leur sécurité alimentaire : « Si on ne trouve pas de marché comme on l'espérait alors qu'on a cultivé le maïs, on risque de mourir de faim et on ne sera pas en mesure de rembourser les crédits », dit un agriculteur, tandis qu'un autre est plus pessimiste encore : « Avant de produire, on mourra de faim »⁸⁵. Pour contraindre les producteurs à respecter les nouveaux règlements, les techniciens agricoles et les autorités locales font des descentes dans les champs ; ainsi, dans le district de Ngoma, les paysans sont obligés de couper leurs bananeraies sur des centaines d'hectares et d'y planter du café⁸⁶. Les gens sont en outre astreints à de nombreuses autres obligations dans le cadre de l'ingénierie sociale et du volontarisme que j'ai décrits dans cet *Annuaire* l'année passée. Ainsi, les contrats de performance (*imihigo*) conclus depuis quelques années avec les districts, sont désormais étendus jusqu'au niveau des ménages, qui doivent présenter une liste d'objectifs à atteindre et dont la réalisation fera l'objet d'évaluations régulières⁸⁷.

Au début de 2008, lorsque Kagame procède à une redistribution fort médiatisée de terres, les conditions sont peu transparentes : il ne semble pas y avoir de règles, ni sur qui doit abandonner quelle superficie, ni sur qui bénéficie de quelle superficie. Mais cet exercice révèle surtout, de façon officielle, à quel point des notables du régime – politiciens, officiers, hommes d'affaire – ont pu mettre la main sur d'énormes domaines fonciers. La

⁸³ Reporters sans Frontières, *RSF s'inquiète du mépris grandissant du gouvernement envers certains journalistes*, Paris, 6 mai 2008.

⁸⁴ « Rwanda : un reporter recherché pour diffamation à l'égard du président Kagame », Kigali, AFP, 19 mars 2008.

⁸⁵ « Cultiver pour vendre et non pour se nourrir », Syfia Grands Lacs/Rwanda, 15 novembre 2007.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ « Performance contracts to be signed at household level », *The New Times*, 19 novembre 2007.

compilation de ce qu'apprennent trois articles parus dans *The New Times* donne une image, certes très incomplète, d'un phénomène de « propriétaires absentéistes » jusqu'ici sous-estimé⁸⁸. On se demande bien comment ces notables arrivés en 1994 ont pu obtenir ces superficies considérables dans un pays où les ménages ne possèdent en moyenne qu'un demi-hectare de terre. C'est le président Kagame lui-même qui lève un coin du voile, lorsqu'il s'explique sur la façon dont il a acquis son « Ntebe Farm » de 43 hectares au bord du lac Muhazi : il affirme ne pas l'avoir acheté, mais l'avoir « reçu » du ministère de l'Agriculture après en avoir fait la demande⁸⁹.

4.2. Burundi

Début 2008, six organisations non gouvernementales burundaises et internationales publient une déclaration commune⁹⁰ dans laquelle elles « observent avec préoccupation la dégradation continue de la situation des droits de la personne au Burundi ». Elles s'inquiètent de la fréquence des actes de banditisme à main armée, d'assassinats et d'autres crimes « commis parfois avec la complicité de certains agents de l'ordre ». Elles déplorent ensuite l'absence de progrès dans les enquêtes sur un certain nombre d'affaires criminelles. Enfin, elles constatent avec inquiétude que l'aggravation du climat de tension semble se situer dans la perspective des échéances électorales et que certains acteurs politiques développent un discours de la haine, porteur de violence et de confrontation. Le rapport du Département d'État américain observe quelques progrès dans le domaine des droits humains, mais constate que les forces de sécurité continuent à commettre de graves abus : des éléments de la FDN, de la police et du Service national de renseignements (SNR) se rendent coupables de meurtres et de torture de civils et de détenus. Les arrestations et détentions arbitraires continuent, et tant l'indépendance que les performances du pouvoir judiciaire sont limitées. Les libertés de réunion et d'association sont restreintes, et les médias pratiquent un certain degré d'autocensure. Le rapport note que les FNL également commettent de graves abus : meurtres, viols, extorsions, recrutements forcés d'enfants-soldats⁹¹. Le

⁸⁸ «Share resources, Kagame tells Rwandans», 26 janvier 2008 ; «Land re-distribution exercise resumes this week», 29 janvier 2008 ; «Kagame winds up land re-distribution launch», 31 janvier 2008. Me limitant aux personnes identifiées possédant au moins cent hectares, la liste se présente comme suit :

Alfred Nkubiri (homme d'affaires) 508 ha.

Patrick Ngoga 384 ha.

Edgard Rwangabwoba 380 ha.

Général-major Fred Ibingira 320 ha.

Lt.-général Kayumba Nyamwasa 207 ha.

Colonel Aloys Muganga 199 ha.

James Kimonyo (ambassadeur) 176 ha.

Lt.-général Charles Muhire 119 ha.

Théoneste Mutsindashyaka (gouverneur,

actuellement secrétaire d'État) 105 ha.

⁸⁹ «Kagame clears air on Ntebe country home», *The New Times*, 12 septembre 2007.

⁹⁰ FIDH, UIDH, LGDL, FORSC, OAG, Ligue Iteka, *Burundi : Dégradation continue de la situation des droits de l'homme. Déclaration commune*, s.l., s.d. (2008).

⁹¹ United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2007*, Burundi, 11 mars 2008.

rapport annuel de Human Rights Watch fait des constats similaires et s'inquiète plus particulièrement du harcèlement judiciaire de l'opposition, de l'impunité des forces de sécurité, du manque de progrès dans le domaine de la justice de transition et de la justice des mineurs⁹². Dans un rapport plus spécifiquement consacré à l'un de ces phénomènes, Human Rights Watch déplore les détentions illégales et les tabassages par la police nationale, qui bénéficie d'un climat d'impunité. Ces abus sont en partie dus à l'insuffisante formation des policiers, surtout après que ce corps a connu une énorme croissance, passant de 2.300 effectifs en 2000 à 15-20.000 en 2007, suite à l'intégration de combattants démobilisés⁹³.

Les attaques contre les opposants deviennent plus fréquentes et violentes. En août 2007, le journal *Intumwa* (« Le Messager »), proche de la présidence, publie un article sous le titre (traduit en français) « Sont-ils des députés ou des mercenaires ? ». Les députés qui, dans le contexte du blocage des institutions (cf. *supra*), ont refusé de voter des projets de loi y sont interpellés, traités de mercenaires et incités à « se corriger ». Plus grave, le même numéro publie une liste d'une quarantaine de parlementaires qui n'ont pas voté un projet de loi sur l'adhésion du Burundi à l'Union postale universelle. Leurs photos sont reproduites, accompagnées de leur nom, de celui de leur père, et de l'indication de leur commune et province d'origine⁹⁴. *Intumwa* livre ainsi sciemment des dizaines d'élus à la vindicte populaire ; cet appel remet évidemment en mémoire les excès des médias de la haine du milieu des années 1990. Il faut dire cependant que les effets de cette provocation restent limités, ce qui semble montrer que la société burundaise a construit des contrepoids à ce genre d'aventures⁹⁵. Il n'empêche que l'opposition continue à être intimidée et menacée. Toujours en août 2007, les domiciles de parlementaires du Frodebu et de l'aile Radjabu du CNDD-FDD sont attaqués à la grenade ; en février 2008, un représentant local du Frodebu est tué, un autre grièvement blessé ; le 8 mars, quatre politiciens, anciens membres du CNDD-FDD, sont attaqués à la grenade ; ils sont indemnes, mais leurs domiciles sont endommagés. Human Rights Watch rapporte qu'un ancien agent du renseignement connu sous le nom de « Bienvenue » aurait avoué, avant de fuir le Burundi en décembre 2007, avoir participé à certaines attaques. D'après lui, l'objectif est d'intimider des personnalités politiques de l'opposition pour qu'elles cessent leurs blocages au parlement⁹⁶.

⁹² Human Rights Watch, *World Report 2008*, Burundi.

⁹³ Human Rights Watch, *Burundi*. « Ils me tabassaient tous les matins ». *Exactions de la police au Burundi*, New York, 2008.

⁹⁴ *Intumwa*, no. 108, 10 août 2007.

⁹⁵ Voir dans ce sens l'excellente analyse qu'offre Christine Deslaurier de cet épisode : « "Et booooum !" Provocations médiatiques et commotions politiques au Burundi », *Politique Africaine*, no. 107, octobre 2007, pp. 167-183.

⁹⁶ Human Rights Watch, *Burundi : Enquête sur les attaques contre les opposants*, Bujumbura, 12 mars 2008.

5. REBELLIONS ET NÉGOCIATIONS

5.1. Rwanda

Même si, depuis que l'armée a défait l'insurrection au nord-ouest à la fin des années 1990, il n'y a plus de combats à l'intérieur des frontières, la guerre civile n'en est pas pour autant terminée. Elle continue extra-territorialement à l'est de la RDC, et en particulier au Nord-Kivu. La violence qui touche cette province, avec des retombées humanitaires extrêmement graves, est marquée par une double implication rwandaise, qui s'ajoute à des dynamiques locales. D'une part, les FDLR, opposées au gouvernement de Kigali, demeurent actives au Congo ; de l'autre, le Rwanda appuie le général mutin congolais Laurent Nkunda.

D'après un rapport de l'ONU, il reste environ 6.000 combattants des FDLR au Congo au milieu de 2007⁹⁷. Tout le monde s'accorde à penser que cette force ne constitue pas une menace militaire crédible pour le Rwanda ; en revanche, elle contribue à l'instabilité à l'est du Congo et elle est source d'insécurité pour la population. Cependant, la raison principale qui pousse la communauté internationale sous ses diverses formes⁹⁸ à s'occuper de ce problème est de priver le Rwanda d'un prétexte pour intervenir en RDC. Aucune de ces initiatives, par ailleurs généralement peu convaincantes, n'a produit des effets décisifs, notamment en raison des alliances que les FDLR ont tissées avec des groupes armés locaux, mais également – à certains moments – avec des éléments des FARDC.

À l'issue d'une visite du ministre rwandais des Affaires étrangères Charles Murigande à Kinshasa du 2 au 4 septembre 2007, il est convenu entre autres que les deux pays « s'engagent à tout mettre en œuvre pour que les ex-FAR et Interahamwe désarment et rentrent au Rwanda »⁹⁹, mais déjà le 23 octobre, Murigande rejette le plan congolais de désarmement et, en même temps, accuse la MONUC d'excès de zèle lorsqu'elle combat Laurent Nkunda et de passivité quand il s'agit des FDLR¹⁰⁰. Une nouvelle réunion a lieu à Nairobi le 9 novembre. Dans un communiqué conjoint, le gouvernement congolais s'engage à rédiger un plan détaillé de désarmement et à lancer des opérations militaires de démantèlement des groupes rebelles rwandais, tandis que le gouvernement rwandais empêchera l'entrée et la sortie d'éléments armés à travers la frontière commune, se gardera de toute forme d'appui à des groupes armés en RDC, et fournira au gouvernement congolais et à la MONUC une

⁹⁷ United Nations, Security Council, *Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2007/423, 18 juillet 2007.

⁹⁸ De nombreuses initiatives ont en effet été prises, notamment par les États-Unis (accord tripartite d'octobre 2004), l'Union Africaine (début 2005), la MONUC (tentatives infructueuses de désarmement tout au long de 2005 et 2006), la Communauté Sant' Egidio (accord de Rome, mars 2005), l'Union européenne (mi-2005)...

⁹⁹ *Communiqué conjoint*, Kinshasa, 4 septembre 2007, n° 11.

¹⁰⁰ "Rwanda rejects Congo's FDLR disarmament plans", *The New Times*, 27 octobre 2007.

liste de « génocidaires » recherchés parmi les FDLR. À peine deux jours plus tard, Murigande menace déjà les chances de succès de l'opération de désarmement lorsqu'il affirme que tous les membres des FDLR sont des génocidaires¹⁰¹. Pour leur part, les FDLR déclarent « qu'elles ne sont pas concernées par les termes de cet accord (de Nairobi) qui n'engage que ses signataires »¹⁰². Conformément au communiqué conjoint, le Congo présente son plan de désarmement le 1^{er} décembre, tandis que le Rwanda remplit une de ses obligations d'une façon qui hypothèque fondamentalement l'exécution de l'accord. En effet, il transmet une liste de 6.997 « génocidaires », un nombre dépassant les effectifs estimés des FDLR, ce qui évidemment n'encourage pas ceux-ci à désarmer et à rentrer au Rwanda. Lorsqu'en avril 2008, le ministre belge des Affaires étrangères préconise un dialogue avec les FDLR, la réaction rwandaise est la fureur. La nouvelle ministre des Affaires étrangères, Rosemary Museminali, estime que « cette déclaration d'un officiel belge est scandaleuse (...) et de nature à alimenter un autre scandale diplomatique »¹⁰³, probablement une allusion à la rupture des relations avec la France fin 2006¹⁰⁴. Il est en effet certain que le régime de Kigali n'acceptera jamais d'ouvrir le champ politique aux FDLR, ne fût-ce que parce qu'il devrait alors l'ouvrir également à d'autres forces politiques et accepter la compétition, ce qui menacerait fondamentalement sa position.

L'autre implication rwandaise en RDC concerne le général tutsi Nkunda, lequel est parmi les anciens officiers du RCD-Goma qui, après la signature de l'accord de Sun City, avaient refusé leur intégration dans les FARDC. Dès 2004, des rapports de l'ONU constatent que Nkunda et d'autres mutins sont appuyés par le Rwanda. Le 25 juillet 2006, à peine quelques jours avant le premier tour des élections présidentielles, Nkunda annonce la création du Conseil national pour la défense du peuple (CNDP) et se présente comme le défenseur des minorités, mais son agenda est en réalité strictement axé sur la situation des Tutsi. En 2007, l'ONU observe une augmentation dans le recrutement d'enfants-soldats, notamment au Rwanda, pour le compte de Nkunda¹⁰⁵. Fin décembre 2007, une étude du GRIP conclut que le Rwanda est « au cœur des trafics d'armes » en RDC¹⁰⁶. Enfin, fin mai 2008, Kampala accuse Kigali de continuer d'armer Nkunda, notamment par des rotations

¹⁰¹ *Radio France Internationale*, 12 novembre 2007.

¹⁰² « Les FDLR réaffirment la nécessité d'une solution pacifique négociée pour la crise des grands lacs africains », Communiqué de presse, Paris, 12 novembre 2007.

¹⁰³ « Rwanda : Kigali critique la proposition belge de médiation avec les FDLR », Kigali, Panapress, 30 avril 2008.

¹⁰⁴ Nous avons vu que la visite que Museminali devait rendre à Bruxelles du 7 au 10 mai 2008 est annulée à cause du mandat d'arrêt émis contre un membre de la délégation rwandaise (cf. *supra*), mais probablement également pour exprimer le mécontentement rwandais au sujet de la position belge sur la nécessité d'un dialogue avec les FDLR.

¹⁰⁵ United Nations, Security Council, *Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo, S/2007/391*, 28 juin 2007, § 22.

¹⁰⁶ BERGHEZAN, G., *Transferts et trafics d'armes vers la RDC*, Note d'analyse, Bruxelles, GRIP, 3 décembre 2007.

d'hélicoptères à travers l'espace aérien ougandais¹⁰⁷. Le Rwanda appuie en outre Nkunda politiquement : ainsi, en septembre 2007, tout en niant que le Rwanda le soutient, Kagame affirme que Nkunda a des exigences politiques légitimes¹⁰⁸.

5.2. Burundi

Depuis qu'il a accédé au pouvoir, le CNDD-FDD a toujours adopté une attitude ambiguë au sujet du dernier mouvement rebelle à ne pas avoir déposé les armes, le Palipehutu-FNL, d'une part l'engageant dans des négociations, mais de l'autre voulant une victoire militaire et tentant d'obtenir des sanctions internationales contre les FNL. La Tanzanie et l'Afrique du Sud forcent la main à un pouvoir très réticent et obtiennent la conclusion, le 18 juin 2006 à Dar-es-Salaam, d'un « accord de principe en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi », signé par le président Nkurunziza et le président des FNL Agathon Rwasa. Malgré plusieurs incidents, les pays de la région parviennent ensuite à arracher un accord de cessez-le-feu, signé à Dar-es-Salaam le 7 septembre 2006. Il prévoit notamment la cessation des hostilités au 10 septembre et la mise en place d'un mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS). Alors que le cessez-le-feu est globalement respecté, du moins initialement, la mise en œuvre de l'accord de principe est retardée par de nombreux obstacles. En mars 2007, les FNL suspendent leur participation au MCVS, dont les travaux ne reprennent que début juillet, après une rencontre organisée le 17 juin entre Nkurunziza et Rwasa par l'initiative régionale. Cependant, dans la seconde moitié de juillet, quasiment tous les délégués des FNL au MCVS quittent Bujumbura clandestinement, renforçant ainsi les craintes d'une reprise des hostilités¹⁰⁹. Face à ce risque, les membres de la commission mixte « tripartite plus un »¹¹⁰, réunis le 5 décembre 2007 à Addis-Abéba, condamnent les violations du cessez-le-feu par les FNL et leur refus de reprendre les travaux de la CMVS. Passée la date butoir du 31 décembre 2007, ces pays s'engagent à prendre des sanctions contre les FNL. Malgré cette menace, les attaques menées par les FNL augmentent au début de 2008, en particulier dans la province de Bubanza. À la mi-avril, les FNL montrent qu'elles continuent d'avoir un redoutable capacité de nuisance : après une attaque lancée sur Bujumbura dans la nuit du 17 avril, les affrontements avec l'armée durent une semaine et font une centaine de morts à Bujumbura et dans quelques communes de Bubanza et de

¹⁰⁷ *Radio France Internationale*, 30 mai 2008 ; « Accablantes révélations de l'Ouganda : Kigali continue d'armer L. Nkunda », *Le Potentiel* (Kinshasa), 31 mai 2008..

¹⁰⁸ « Nkunda has legitimate grievances – Kagame », *The New Times*, 11 septembre 2007.

¹⁰⁹ On trouvera un utile aperçu de l'évolution des négociations dans International Crisis Group, *Burundi : Conclure la paix avec les FNL*, Nairobi-Bruxelles, 28 août 2007, pp. 2-8.

¹¹⁰ Il s'agit de l'extension au Burundi de la commission mixte tripartite mise en place sous les auspices des États-Unis en octobre 2004 pour gérer le problème de l'insécurité à l'est du Congo (cf. *supra*).

Kayanza. Dans un communiqué du 21 avril, les FNL imputent au gouvernement la responsabilité pour les combats, et elles exigent notamment le retour des troupes gouvernementales dans leurs casernes et la relance immédiate des négociations. Malgré la reprise des hostilités, elles annoncent qu'une délégation des FNL se rendra « bientôt » à Bujumbura, après que les pays de l'initiative régionale aient adressé un nouvel ultimatum au mouvement rebelle, qui a par ailleurs subi des pertes considérables lors des combats¹¹¹. Alors que les affrontements continuent, une délégation des FNL se rend effectivement à Bujumbura et les travaux du MCVS reprennent le 19 mai. Rwasa, qui avait quitté le pays en 1988, rentre d'exil le 30 mai ; il est accueilli par une grande foule sur le chemin de l'aéroport à Bujumbura.

6. CONCLUSION

On observe des différences remarquables entre le Rwanda et le Burundi. La gouvernance technocratique/bureaucratique est relativement bonne au Rwanda, du moins si l'on compare avec la plupart des pays d'Afrique, alors qu'elle est mauvaise au Burundi. Le Rwanda a su reconstruire un véritable État, qui est géré comme une entreprise, tandis que l'État burundais peine à se relever et que les blocages institutionnels y empêchent tout progrès véritable. La gouvernance politique est déficiente dans les deux pays, mais ce phénomène est bien plus pervers et dangereux à long terme au Rwanda. En réalité, l'impasse institutionnelle que connaît le Burundi serait impossible au Rwanda, tout simplement parce que le FPR ne tolère pas l'espace politique qui, au Burundi, permet à l'opposition (et à une aile au sein du CNDD-FDD) de développer des stratégies de blocage. De même, les médias et la société civile au Burundi peuvent exprimer leurs critiques, ce qui n'est pas le cas au Rwanda. Surtout, une très grande majorité de Rwandais ne considère pas l'État comme le leur : marginalisés, vivant mal l'énorme fossé entre eux et une petite minorité de nantis à Kigali, subissant au quotidien l'injustice et les nombreuses contraintes qui leur sont imposées, ne se sentant pas représentés aux niveaux tant local que national, ne sachant pas exprimer leurs sentiments, il accumulent les ressentiments, frustrations, peurs et haines. Cela s'appelle la violence structurelle qui, tôt ou tard, finira par exploser, puisque, pour les exclus de l'intérieur comme de l'extérieur, la lutte armée finira par être considérée comme la seule issue¹¹². C'est la raison pour laquelle, même si la situation y paraît aujourd'hui peu encourageante, les perspectives du Burundi sur le plus long terme semblent meilleures.

En articulant de façon intelligente le discours néolibéral que les bailleurs veulent entendre, en instrumentalisant l'instabilité régionale, en particulier en RDC et en exploitant le fonds de commerce qu'est le génocide de

¹¹¹ "Les FNL disent vouloir relancer la paix, malgré les combats", Bujumbura, AFP, 8 mai 2008.

¹¹² Ces dernières années, on entend de plus en plus de voix s'exprimant ouvertement dans ce sens, même parmi celles considérées comme modérées.

1994, le Rwanda a longtemps su maintenir sa position de « chouchou » de l'aide internationale et bénéficiaire d'une protection politique, voire militaire considérable¹¹³. Les amis du Rwanda connaissent évidemment les défauts du régime, mais – faute d'alternative visible et face à un régime arrogant et intransigeant – ils préfèrent pratiquer le *business as usual*. L'image des 'bons' tend cependant à s'effriter, et le régime a dû récemment subir quelques revers. Les procédures française et espagnole, le refus de transfert d'un premier inculqué du TPIR et les critiques dans la presse internationale¹¹⁴ montrent que la lune de miel touche à sa fin.

Anvers, mai 2008

¹¹³ Le Rwanda semble avoir retenu les leçons de son grand frère ougandais, cf. DE TORRENTE, N., "L'Ouganda et les bailleurs de fonds", *Politique Africaine*, n° 75, octobre 1999, pp. 72-90, qui note que « [s]i le NRM a su mettre à profit aide et réformes pour consolider son pouvoir, les donateurs sont eux-mêmes dépendants de la réussite du modèle ougandais » (p. 85).

¹¹⁴ Ainsi, à l'occasion de la visite officielle en Allemagne du président Kagame, le *Berliner Zeitung* du 24 avril 2008 titre "Ruandas Retter im Zweilicht. Präsident Kagame steht im Verdacht, den Vorwand für den Genozid 1994 selbst geliefert zu haben" (Le sauveur du Rwanda sous le projecteur. Le président Kagame est soupçonné d'avoir créé lui-même le prétexte pour le génocide de 1994).