

## CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI, 2009-2010

*par Stef Vandeginste*

### Abstract

Political developments in Burundi in the year 2009 and early 2010 should mainly be understood against the background of the local, presidential and parliamentary elections which, at the time of writing, had not yet taken place. Both within and among political parties, relationships and strategies were overwhelmingly determined by the prospect of the elections. The adoption of an amended Electoral Code gave rise to important controversies around critical issues, such as the sequencing of the elections. Tensions between the government and civil society (including the press) have been on the rise. The human rights record of the government has been severely criticised. While initially reluctant towards an active international involvement in the elections, the government has in the end actively called upon its international partners to finance and monitor the elections. In summary, Burundi's regime can be classified as competitive electoral authoritarian, with a dominant party seeking to retain control but with major uncertainty about the electoral outcomes – and the risks of instability that come with it.

### 1. INTRODUCTION

L'année 2009 et le premier trimestre de 2010 ont constitué une longue dernière ligne droite avant les élections communales, présidentielles, législatives, sénatoriales et collinaires de 2010.<sup>1</sup> Même si formellement, au moment où nous écrivons ces lignes, la campagne électorale n'a qu'à peine débuté, la plupart des événements politiques survenus dans la période couverte par cette chronique se comprennent notamment en les lisant à travers le spectre des élections prochaines. Dans ce qui suit, nous résumons les développements concernant le fonctionnement des institutions et des partis politiques, la préparation du cadre réglementaire et institutionnel des élections, les relations entre gouvernement et société civile (notamment quant à la critique de cette dernière par rapport à la situation en matière de respect des droits civils et politiques) et quelques développements au niveau des relations internationales du Burundi.

### 2. GOUVERNEMENT ET PARLEMENT : UNE STABILITÉ REMARQUABLE BIEN QUE RELATIVE

Comparée à la situation qui prévalait en 2007 et pendant le premier semestre de 2008<sup>2</sup>, la période sous étude a été caractérisée par une stabilité

---

<sup>1</sup> Suivant le calendrier électoral tel que publié par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) dans son arrêté du 15 décembre 2009 portant fixation du calendrier électoral et confirmé par le décret présidentiel portant convocation des électeurs du 7 avril 2010, les élections communales devaient se tenir le 21 mai, et être suivies par les élections présidentielles le 28 juin (avec un éventuel second tour le 26 juillet), les élections législatives (Assemblée nationale – élections directes) le 23 juillet, l'élection indirecte des sénateurs le 28 juillet et, finalement, les élections collinaires le 7 septembre.

<sup>2</sup> Voir notre contribution "Le Burundi à la veille des élections de 2010 : entre la voie du dialogue et celle de la violence politique", dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 71-88.

inhabituelle au niveau du gouvernement et du parlement, du moins en ce qui concerne leur composition. En juin 2008, après plusieurs mois de blocage quasi total des institutions, le CNDD-FDD avait forcé le coup et, à l'aide d'un jugement historique rendu à sa demande par la Cour constitutionnelle<sup>3</sup>, son objectif immédiat – qui était d'ailleurs mis en avant pour justifier et faire avaler par les représentants de partenaires internationaux du Burundi la ' destitution ' de 22 députés infidèles au parti – a effectivement été réalisé : la stabilisation de la vie institutionnelle et la reprise de l'activité législative.

Au niveau du parlement, la composition et le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont stabilisés. Afin de décourager les dissidences au sein des partis, le problème de la ' transhumance politique ' a d'ailleurs été réglé au moment de l'adoption du nouveau Code électoral en septembre 2009. Dorénavant, les élus qui quittent leur parti politique (à la demande de ce dernier ou de leur propre volonté<sup>4</sup>) perdent leur siège à l'Assemblée ou au Sénat, ce qui est évidemment de nature à décourager toute dissidence interne au sein des partis et ce qui a comme effet de stabiliser la composition du parlement. Juste avant l'entrée en vigueur de cette loi (non rétroactive), quelques députés et sénateurs ont quitté les rangs du FRODEBU et du CNDD-FDD pour siéger, respectivement, au nom des partis FNL (Forces nationales de libération – agréé quelques mois avant, voir infra) et UPD (Union pour la paix et le développement, parti généralement considéré comme étant sous contrôle de l'ancien homme fort du CNDD-FDD, Hussein Radjabu, en détention à Mpimba après sa condamnation, en 2008, par la Cour suprême pour atteinte à la sécurité de l'État), partis qui ont ainsi fait leur entrée au parlement. Le parlement a été très actif dans le domaine législatif, mais beaucoup moins performant dans le contrôle de l'action gouvernementale, même si, notamment en ce qui concerne la nomination des membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et l'adoption du nouveau Code électoral, le parlement a joué un rôle déterminant (voir infra).

Un remaniement relativement léger du gouvernement est intervenu en janvier 2009, avec, tout d'abord, le remplacement du ministre de l'Intérieur, Venant Kamana (CNDD-FDD, Tutsi, Ruyigi) par l'ancien gouverneur de la province de Kayanza, Edouard Nduwimana (CNDD-FDD, Tutsi). Eu égard aux élections de 2010, la promotion de Nduwimana semble avoir été, entre autres, une décision stratégique face à la candidature de Domitien Ndayizeye (FRODEBU, Hutu), également originaire de la province de Kayanza, à l'élection présidentielle. Dans les mois qui ont suivi sa nomination, le ministre Nduwimana est en tout cas devenu une des personnalités les plus ' visibles ' du

---

<sup>3</sup> Voir VANDEGINSTE, S., "Pouvoir et droit au Burundi : un commentaire (principalement) juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 213", *Dialogue*, 2008, pp. 45-65.

<sup>4</sup> « Sans effet rétroactif pour cette disposition, le mandat d'un député peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes » (art. 112). Pour les sénateurs, voir l'article 144 ; pour les conseillers communaux, voir l'article 188.

CNDD-FDD, intervenant, de par sa fonction, dans plusieurs dossiers liés à la préparation des élections. La ministre des Affaires étrangères, Antoinette Batumubwira (qui fut, au moment de sa nomination, l'épouse de Jean-Marie Ngendahayo, ancien poids lourd du parti mais destitué en juin 2008 et en exil depuis lors) était remplacée par l'ancien représentant permanent du Burundi aux Nations Unies, Augustin Nsanze (CNDD-FDD, Hutu, Muramvya). Clotilde Niragira, ministre de la Fonction publique (CNDD-FDD, Hutu, Karuzi) était remplacée par Annonciate Sendazirasa (CNDD-FDD, Tutsi, Kayanza). Il était prévu que Niragira devienne présidente de la CENI, ce qui ne s'est pas réalisé.

En novembre 2009, le ministre des Mines et de l'Energie, Samuel Ndayiragije (CNDD-FDD, Hutu) a été destitué pour, selon les termes du décret présidentiel, « manquements graves ». Il a été remplacé par Moïse Bucumi (CNDD-FDD, Hutu, Ruyigi). Ndayiragije avait décidé, apparemment sans concertation préalable au sein du gouvernement, d'annuler la dette du Rwanda et celle de la RDC envers la compagnie d'électricité SINELAC, gérée conjointement par les trois États membres de la Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL). Selon la presse locale, il s'agissait d'une décision dont le coût – pour le budget burundais – s'élevait à environ 37 milliards de francs burundais.<sup>5</sup> Deux mois plus tard, le 27 janvier 2010, Ndayiragije a été nommé secrétaire du Conseil d'administration de l'Ecole nationale d'Administration.

En janvier 2010, le Président de la République a destitué la ministre des droits de la personne humaine et du genre, Rose Nduwayo (FRODEBU, Hutu, Bujumbura) accusée d'avoir continué à toucher son salaire d'enseignante en plus de celui de ministre. Mesure applaudie par l'OLUCOME (Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques), des voix critiques se sont élevées pour exiger la même sanction dans d'autres cas semblables, y compris ceux dans lesquels des personnalités du CNDD-FDD seraient impliquées. Suite à une demande de l'opposition parlementaire, la ministre de la Fonction publique a annoncé une enquête approfondie et des réformes administratives afin d'éviter le paiement de doubles salaires. Pour démontrer le sérieux de sa lutte contre la corruption au plus haut niveau, le gouvernement a fait également référence au rappel et à l'arrestation, en octobre 2009, de deux ambassadeurs burundais (affiliés au CNDD-FDD) accrédités à Rome et à Nairobi. De retour au pays, ils ont été mis en détention à la prison centrale de Mpimba et seront poursuivis pour détournement de fonds.

Malgré cette apparente stabilité institutionnelle, des conflits majeurs se sont produits entre les partis politiques qui ensemble forment le gouvernement de coalition, notamment entre le FRODEBU et le CNDD-FDD et, bien que dans une moindre mesure, entre ce dernier et l'UPRONA (le parti du premier vice-président Yves Sahinguvu). Malgré le fait qu'ils appartiennent à la majorité gouvernementale, le FRODEBU et l'UPRONA continuent à se

---

<sup>5</sup> Lors d'un débat parlementaire – qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 4 novembre 2009 – le ministre avait nié qu'une telle perte était occasionnée par sa décision, mais il n'a pas réussi à convaincre les députés.

déclarer partis d'opposition, ce qui est de nature à renforcer le sentiment du parti CNDD-FDD qu'il est le seul « parti au pouvoir » (tel qu'il est généralement appelé) et qu'en plus, il est pris en otage par des partis d'opposition qui ont perdu les élections de 2005 mais qui, grâce à un régime constitutionnel qu'ils ont négocié entre eux (notamment pendant le processus de paix à Arusha), ont pu réclamer des postes ministériels. Afin d'illustrer ces tensions au sein de la coalition gouvernementale – notamment liées aux modalités du processus électoral (voir infra) – faisons référence aux accusations énoncées par le président du parti FRODEBU, Léonce Ngendakumana, en mai 2009, qui accusait le CNDD-FDD d'avoir mis en place une milice armée.<sup>6</sup> Nous revenons sur le rôle des mouvements de jeunes des partis politiques dans la section suivante de cet article.

### 3. LES PARTIS POLITIQUES

Les développements internes au sein des différents partis se comprennent également en premier lieu en tenant compte de l'horizon électoral de 2010. Avant de parcourir les développements les plus significatifs qui se sont produits au niveau des principaux partis, soulignons que le paysage politique burundais reste extrêmement 'surpeuplé'. Au moment où nous écrivons ces lignes, 44 partis politiques sont agréés, dont 23 ont déposé des dossiers de candidature pour les élections communales, certains dans toutes ou quasi toutes les 129 communes (CNDD-FDD, FRODEBU, UPRONA, FNL, UPD, MSD).<sup>7</sup> On pourrait s'attendre à ce que, en fonction du résultat du premier scrutin, des alliances ou coalitions se mettent en place. Une seule coalition avait été mise en place avant le début de la campagne électorale, le CNDD-FDD qui s'était entouré de neuf partis dont la visibilité à l'intérieur du pays et le poids électoral étaient, en toute probabilité, extrêmement réduits. Il s'agissait entre autres des partis Kaze-FDD (de l'ancien leader rebelle Jean-Bosco Ndayikengurukiye) et FNL-*Iragi rya Gahutu* (créé, en 2009, par des leaders dissidents de l'ancienne rébellion Palipehutu-FNL, avec l'appui du CNDD-FDD) (voir infra). Alors qu'il n'était pas évident du tout de déterminer quels étaient les objectifs et les modalités de fonctionnement<sup>8</sup> de cette action commune, on pourrait éventuellement y voir la naissance d'une nouvelle tendance, notamment une période de recomposition du paysage politique, éventuellement accélérée par les résultats des élections de 2010 (tout en sachant, pourtant, qu'en 2005, les élections n'ont pas produit un tel effet d'assainissement).

---

<sup>6</sup> *Mot liminaire d'une conférence de presse organisée par l'Honorable Léonce Ngendakumana, président du parti Sahwanya-FRODEBU, Bujumbura, 5 mai 2010, p. 2.*

<sup>7</sup> Sources : COSOME (Coalition de la société civile pour le monitoring électoral) et CENI.

<sup>8</sup> L'article 5 du contrat de la CELAT (Coalition pour des élections apaisées, libres et transparentes) stipule que celles-ci sont à spécifier dans des textes complémentaires « *et ce, suivant le cours des événements* ».

### 3.1. Le CNDD-FDD, parti dominant

Au sommet du parti CNDD-FDD, des rivalités internes ont notamment opposé un groupe autour du président Nkurunziza et les généraux dans son entourage immédiat (à commencer par le chef du Service national des Renseignements (SNR), Adolphe Nshimirimana) au groupe dit de « Gitega » autour du président du Sénat Gervais Rufyikiri, sur lequel s'était progressivement aligné le président du parti Jérémie Ngendakumana. Ces rivalités ont abouti, lors du congrès du parti en mars 2009, à une consolidation du pouvoir du président Nkurunziza et consorts (même s'il faut toujours prendre en considération que la composition de ce groupe n'est pas fixée une fois pour toutes, le jeu d'intérêts et de stratégies donnant lieu à toutes sortes d'alliances conjoncturelles au sein du parti). Les pouvoirs du président du parti ont été réduits moyennant la création d'un nouveau poste de secrétaire général (Gélase Ndirakobuca) et la mise en place d'un comité des sages, présidé par le président Nkurunziza lui-même et à qui il appartenait de déterminer les listes de candidats aux prochaines élections. Ayant en mémoire les conséquences de la scission du parti suite à la mise à l'écart de l'ancien homme fort Hussein Rujugira et des parlementaires qui lui étaient restés fidèles (sans oublier les nombreux mandataires communaux dont le parti craint sans doute l'affiliation inavouée au parti UPD), le leadership du parti a évité de commettre la même erreur, en maintenant Jérémie Ngendakumana – du moins formellement – à la tête du parti.

Cette consolidation de l'entourage immédiat du président Nkurunziza à la tête du parti s'est confirmée au moment de la nomination du candidat aux élections présidentielles. Même si cette nomination s'est fait attendre relativement longtemps et que des sondages internes – mais stratégiquement dévoilés afin d'être repris par la presse – montraient une préférence pour la candidature de Gervais Rufyikiri ou de Jérémie Ngendakumana, le président Nkurunziza ne sortant que troisième de ce poll interne, ce dernier a tout de même été nommé candidat, à l'unanimité, lors du congrès du parti en avril 2010. Il serait trop spéculatif d'essayer de nous prononcer ici sur l'éventuel prix de cet arrangement. Bien entendu, ce jeu de dissensions et d'alliances internes conjoncturelles au sein du parti n'est nullement exceptionnel, et il témoigne d'une certaine liberté d'opinion et de marge de manœuvre et de divergence au sein du parti. En outre, contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre eu égard au passé récent du parti, il n'a pas donné lieu à davantage de décomposition du paysage politique par la création d'un parti de plus.

Pour ce qui est de sa stratégie électorale, le parti se vante des politiques réalisées dans les domaines de l'éducation (enseignement primaire gratuit) et de la santé (soins de santé gratuits pour les femmes enceintes et jeunes enfants). Et il se présente comme le (seul) garant de la paix tant désirée par la population. Mais il est clair que le parti se sert également d'autres instruments pour convaincre (ou, selon certains, intimider comme il l'a fait avec succès en 2005) l'électorat de voter pour la continuité et, par conséquent, la stabilité et la

paix. D'abord, il lui est reproché de se servir de l'administration publique pour mener campagne à son propre profit, entre autres en embauchant des adhérents dans des ministères et dans l'administration communale.<sup>9</sup> Puis, la ligue des jeunes, appelée *Imbonerakure* (« ceux qui voient de loin »), est devenue une branche de plus en plus visible du parti au cours de l'année 2009. Ce qui ne constitue, selon certains, qu'un ensemble d'innocentes activités de sport exercées par des jeunes, est perçu par d'autres comme une opération de peur et de menaces vis-à-vis des autres partis et de la population en général. Les slogans politiques scandés par les groupes de jeunes<sup>10</sup> indiquent, tout au moins, un agenda politique sous-jacent ; ce qui a d'ailleurs inspiré d'autres partis, notamment le FRODEBU et le FNL, à également mobiliser leurs jeunes comme instrument de campagne, avec des risques évidents de confrontations violentes.<sup>11</sup> Au fur et à mesure que les élections communales approchaient, les 'incidents' violents – dont il est extrêmement difficile d'évaluer la nature planifiée ou accidentelle – se sont effectivement multipliés.<sup>12</sup>

En conclusion, le parcours du parti CNDD-FDD en 2009 et début 2010 illustre sa transition – clairement inachevée – d'un parti dominant (qui semble parfois se vouloir parti unique sous un régime de monopartisme légitimé par les urnes) sous commandement militaire vers un parti politique de nature civile qui accepte l'idée d'une alternance du pouvoir (avec toutes les conséquences qui en découlent, notamment par rapport à son fonctionnement, au recrutement et à l'évaluation de son personnel, à la 'fidélisation' de ses adhérents et électeurs, à la confusion entre moyens du parti et moyens de l'État, etc.).

### 3.2. Les principaux challengers

Le FRODEBU a été le premier à désigner son candidat à l'élection présidentielle. Même si certaines voix internes se posent des questions par

<sup>9</sup> «Burundi : l'administration bat campagne pour le parti au pouvoir», *Syfia Grands Lacs*, 4 avril 2010 ; NGABIRE, É., «CNI – Commune Gihosha : quand les militants du CNDD-FDD se substituent à l'administration», *Iwacu. Les voix du Burundi*, 2 février 2010.

<sup>10</sup> Début mai 2010, pour dénoncer l'usage de la violence d'inspiration politique à des fins électorales, Human Rights Watch a publié un rapport dont le titre était inspiré par des slogans scandés par des *Imbonerakure* en janvier dans la province de Kirundo (HUMAN RIGHTS WATCH, « *Nous allons vous ligoter et vous abattre* ». *Les violences politiques restent impunies au Burundi*, New York, mai 2010).

<sup>11</sup> En janvier 2010, après des affrontements entre les *Imbonerakure* et des militants du parti FNL, le Ministre de l'intérieur, Édouard Nduwimana (CNDD-FDD) a interdit les activités de sport à connotation politique en province de Kirundo. En avril 2010, une confrontation violente entre les *Imbonerakure* et la ligue des jeunes du FNL a eu lieu au quartier Kinama de Bujumbura, obligeant le Ministre de l'intérieur à publiquement mettre en garde les jeunes – et leurs patrons politiques – qui perturbent la sécurité publique.

<sup>12</sup> Un système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale (« *Amatora mu mahoro* ») a été mis en place par un ensemble d'organisations nationales et internationales. Les premiers résultats de ce vaste projet d'observation et d'« *early warning* » – à consulter sur [www.burundi.ushaidi.com](http://www.burundi.ushaidi.com) – sont plutôt positifs, même si une situation jusque là marquée par des incidents sporadiques peut facilement évoluer vers des dérapages plus sérieux.

rapport à la procédure suivie, la nomination de Domitien Ndayizeye (Hutu, Kayanza), ancien Président de la République pendant la période de transition après la signature de l'Accord d'Arusha d'août 2000, a au moins eu l'avantage d'éviter des dissidences internes trop visibles. Sans quitter la coalition au pouvoir, le FRODEBU s'est profilé progressivement comme principal parti d'opposition, tout en sachant qu'un nouvel acteur, l'ancien mouvement rebelle Palipehutu-FNL, qui fut un allié lors des élections de 2005 (le résultat du parti à Bujumbura rural, la seule province où le FRODEBU avait battu le CNDD-FDD grâce à l'appui du Palipehutu-FNL, en dit long), est entré en scène et devenu un concurrent (même si des alliances, par exemple, lors d'un éventuel second tour des élections présidentielles, restaient possibles). Pour répondre aux « provocations » des *Imbonerakure*, sa ligue de jeunes (la Centrale des Jeunes Démocrates, CJD) s'est rebaptisée en *Intakagwa* (« ceux que rien n'effraie »).

Dix ans après une scission occasionnée par une divergence de position et de stratégie au moment des négociations de paix d'Arusha, les deux ailes du parti UPRONA se sont réunifiées lors d'un congrès du parti en août 2009. Un nouveau président, Bonaventure Niyoyankana, frère du ministre de la Défense, a été élu. Pour l'UPRONA, les élections sont peut-être les moins 'hasardeuses', comparé aux enjeux qu'elles représentent pour les autres partis. D'abord parce que, représenté à l'Assemblée nationale par quinze députés tutsi, le parti se trouve quelque peu en dehors de la mêlée, c'est-à-dire la compétition pour le vote de l'électorat hutu entre CNDD-FDD, FRODEBU et FNL. En second lieu, parce que, à condition de réunir 5% des voix, il fera à nouveau automatiquement partie du gouvernement (art. 129 de la Constitution) et pourra, en toute probabilité, proposer le Premier Vice-Président de la République (art. 124).<sup>13</sup> En début du mois de mai 2010, l'UPRONA a désigné l'actuel Premier Vice-Président de la République, Yves Sahinguvu, comme candidat aux élections présidentielles.

Se présentant comme la véritable alternative et incarnation du changement, le parti FNL était craint par le CNDD-FDD. Ce n'est qu'en avril 2009 que l'ancien mouvement rebelle Palipehutu-FNL, après avoir accepté de changer son nom en FNL, a été agréé. Une tentative de déstabilisation par une scission téléguidée par le CNDD-FDD – ce que ce dernier avait réussi à faire, en 2008, avec le FRODEBU en soutenant très activement la mise en place du

---

<sup>13</sup> Il est prévu dans l'article 124 que les Vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents et qu'il est tenu compte, dans leur nomination « *du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs* ». Cette clause est de nature à garantir à la minorité démographique tutsi une représentation politique importante par un vice-président tutsi provenant d'un parti principalement tutsi. Même si cette notion n'est pas clairement définie, surtout au moment où il faut l'appliquer à des partis récemment agréés (qui n'étaient pas présents lors des négociations d'Arusha), il nous semble que le seul concurrent potentiel de l'UPRONA serait le MSD (Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie), dont il n'est pas clair si, aux termes de l'article 124, il est principalement hutu ou tutsi mais dont le président et candidat aux élections présidentielles (Alexis Sinduhije) est tutsi.

FRODEBU Nyakuri présidé par Jean Minani – s'est soldée par un échec.<sup>14</sup> Ayant mal négocié la fin de sa lutte armée, une partie du leadership du Palipehutu-FNL a été déçue par le manque de dividende après tant d'années d'investissement. Après avoir essayé d'évincer Agathon Rwasa de la présidence du parti, un groupe de dissidents autour de Jacques Kenese (pendant de longues années basé en Belgique) et Pasteur Habimana (ancien porte-parole du mouvement) a été exclu du FNL en août 2009. Leur nouveau parti FNL *Iragi rya Gahutu Remi*, présidé par Kenese, a été agréé en janvier 2010. En novembre, les FNL ont désigné Agathon Rwasa (l'Obama burundais, à en croire ses militants) comme candidat aux élections présidentielles.

En plus des FNL, deux autres inconnus sont les partis UPD et MSD.<sup>15</sup> En mars 2010, l'UPD a désigné Pascaline Kampayano comme candidate aux élections présidentielles et il comptait sur la fidélité des mandataires – notamment locaux – et fonctionnaires qui, en 2005, avaient été désignés par Hussein Radjabu, à l'époque l'homme fort du CNDD-FDD. Le MSD est dirigé par Alexis Sinduhije, un des Burundais les plus connus aussi bien à l'intérieur (pour avoir été, pendant plusieurs années, le visage et la voix critique de la Radio publique africaine, RPA) qu'en dehors du pays (entre autres parce que, détenu pendant plusieurs mois, il a été le prisonnier politique qui finissait par ternir l'image du gouvernement) et – ce qui est relativement rare dans le contexte burundais – un nouveau venu sur la scène politique. Il a fallu attendre plusieurs mois avant que son parti ne soit agréé en juin 2009, ce qui semble témoigner d'une certaine crainte des autorités devant un phénomène inconnu.

## 4. LA PRÉPARATION DES ÉLECTIONS

### 4.1. Les Commissions électorales

Parmi les leçons apprises lors des élections de 2005, l'importance du rôle joué par la Commission électorale faisait l'unanimité de tous les observateurs. Eu égard aux lacunes dans le cadre réglementaire et institutionnel et aux pouvoirs considérables accordés à la Commission (par exemple en ce qui concerne la cooptation de députés, art. 164 de la Constitution, et « l'équilibrage » ethnique au niveau de l'ensemble des administrateurs

<sup>14</sup> Comme dans bien d'autres dossiers, la pression de la part des partenaires internationaux du Burundi aurait été un facteur décisif (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : garantir un processus électoral crédible*, Nairobi/Bruxelles, février 2010, p. 11).

<sup>15</sup> Sans vouloir sous-estimer le rôle qu'ils pourraient jouer lors des élections et – s'ils réussissent à obtenir, à l'échelle nationale, au moins 2 % des suffrages exprimés (art. 169 de la Constitution) – dans l'Assemblée nationale, il nous mènerait trop loin de faire une analyse des autres partis. À noter que, au moment où nous écrivons ces lignes, seize personnes avaient annoncé leur candidature aux élections présidentielles, parmi lesquelles l'ancien président de la République Jean-Baptiste Bagaza (PARENA), l'ancienne vice-présidente Alice Nzomukunda (ADR), Léonard Nyangoma (président du CNDD) et Jean Minani (président du FRODEBU Nyakuri). Le dépôt des dossiers de candidatures à la CENI pouvait se faire entre le 15 et le 24 mai 2010, jusqu'à trois jours après les élections communales donc.



communaux, art. 266), le respect pour les décisions prises par la Commission et leur mise en œuvre a été crucial. L'acceptation de la composition de la nouvelle CENI<sup>16</sup> (question longuement débattue mais résolue par un dialogue entre partis politiques début 2009<sup>17</sup>) par la grande majorité des partis représentés au parlement était dès lors d'une importance incontestable pour la crédibilité, l'indépendance et le bon fonctionnement de la Commission. Les membres de la CENI ont été nommés en mars 2009. Quelque peu moins visibles (du moins aux yeux des observateurs extérieurs), mais certainement très importants dans l'organisation des élections à l'intérieur du pays, les membres des 17 CEPI (Commissions électorales provinciales indépendantes) – qui à leur tour ont mis en place les 129 CECI (Commissions électorales communales indépendantes) – ont été nommés en novembre 2009 par la CENI (et non par le président de la République, comme il était prévu dans des versions antérieures du décret portant création de la CENI).

Depuis sa mise en place, la CENI (et tous ses membres individuels, à commencer par son président, Pierre Claver Ndayicariye) a généralement été respectée pour son professionnalisme, son indépendance et son esprit de consensus. D'éventuelles craintes que des membres jugés 'trop' indépendants pourraient facilement se voir éloignés à l'initiative et sous pression du gouvernement (notamment le CNDD-FDD)<sup>18</sup> – ce qui aurait gravement entravé la bonne préparation des élections – ne se sont, au moment d'écrire où nous écrivons ceci, pas réalisées. Néanmoins, des tensions entre la CENI et le parti CNDD-FDD se sont manifestées de temps en temps, sans toutefois paralyser l'organisation des élections. Signalons, en guise d'exemple, les reproches faits à la CENI (par le CNDD-FDD) de recruter ses cadres dans les milieux de l'opposition, ce qui a amené le gouvernement à bloquer le paiement d'une partie des frais de fonctionnement pendant deux mois.<sup>19</sup> Parmi les activités de la CENI<sup>20</sup>, l'opération de recensement des électeurs – qui, sur le plan logistique et administratif, a inévitablement posé des défis énormes – s'est généralement

---

<sup>16</sup> Contrairement à son prédécesseur, qui était un bureau temporaire, la CENI mise en place par le décret présidentiel du 20 février 2009 exerce ses missions de manière permanente.

<sup>17</sup> Voir, plus en détail, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, pp. 2-3 et VANDEGINSTE, S., "Le Burundi à la veille des élections de 2010...", *op. cit.*

<sup>18</sup> Cette crainte était justifiée par la disposition suivante dans le décret du 20 février 2009 : « Toute personne physique ou morale peut saisir la commission pour tout acte par un membre de la Commission qui serait de nature à perturber la bonne marche des élections. La Commission traite le dossier et le transmet au Président de la République pour une décision » (art. 22). Il va de soi que cette disposition ouvre la porte à toute sorte de manœuvre pour déstabiliser la CENI. Il est dès lors encourageant de constater qu'aucune application n'en a été faite.

<sup>19</sup> "Burundi : le gouvernement bloque les fonds de la Commission électorale", *AFP*, 9 septembre 2009. Des 'inquiétudes', plutôt de nature logistique que politique, ont été formulées par d'autres partis politiques. Plusieurs partis ont par exemple demandé à la CENI d'être plus flexible en ce qui concerne les documents exigés aux candidats pour constituer leur dossier.

<sup>20</sup> Dans son rapport annuel, la CENI donne également un aperçu de ses autres activités, entre autres des séances de sensibilisation, une campagne d'éducation civique et électorale et des sessions de renforcement des capacités, ainsi que les élections partielles pour le remplacement de deux sénateurs (CENI, *Rapport annuel 2009*, Bujumbura, mars 2010).

déroulée de façon positive, malgré quelques imperfections signalées par la société civile.<sup>21</sup> Plus de 3.5 millions de burundais se sont inscrits, légèrement au-delà du nombre escompté.<sup>22</sup>

#### 4.2. Le nouveau Code électoral

Sur le plan politique, un blocage majeur a failli faire dérailler le processus pré-électoral au moment du débat concernant l'adoption d'un nouveau Code électoral. Dans le cadre du projet « Cadres de dialogue »<sup>23</sup>, des consultations avaient abouti à une vision globale concernant les grandes orientations par rapport à la révision de l'ancien Code électoral du 20 avril 2005. Contrairement aux attentes de la plupart des partis politiques, le projet de Code électoral adopté en conseil des ministres en début juillet 2009 ne reflétait pas ces grandes orientations. Tout de suite, les ministres issus du FRODEBU ont publiquement affiché leur désaccord et annoncé ne plus participer aux délibérations sur le projet de loi contesté.<sup>24</sup> Dans une lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies, en date du 14 juillet, treize partis politiques – parmi lesquels le FRODEBU et l'UPRONA mais également le CNDD, le MSD et le FNL – se sont plaint des manœuvres du parti CNDD-FDD qui, selon eux, manifestait «une volonté ferme de négation d'un Burundi dirigé par le dialogue (...) pour se maintenir dans le diktat et la force».<sup>25</sup> Juste avant le congrès de réunification, qui s'est tenu le 2 août, le parti UPRONA a

<sup>21</sup> Voir, entre autres, COMMISSION ÉPISCOPALE JUSTICE ET PAIX, *Rapport d'observation de l'enrôlement des électeurs pour les élections 2010 au Burundi*, Bujumbura, février 2010, ainsi que le rapport de la COSOME, *Rapport d'observation de l'enrôlement des électeurs*, Bujumbura, mars 2010. Parmi les problèmes observés, signalons l'attribution de la carte d'électeur qui est conditionnée par la possession d'une carte nationale d'identité. Beaucoup de Burundais n'en disposent pas et, pour l'obtenir, on doit faire appel aux services de l'administration locale. Un problème à première vue technique pouvait donc facilement devenir un enjeu (et même un sujet de manipulation) politique (voir aussi INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, 5). À la satisfaction de tous les concernés, la CENI a réagi par l'acceptation d'autres documents d'identité, notamment l'attestation d'identification délivrée par le chef de colline ou de quartier (Arrêté du 1 février 2010, art. 9-10). Un autre problème remarqué après la fin du recensement a été le rachat des récépissés d'inscription.

<sup>22</sup> Un recensement général de la population s'est tenu en août 2008. La proclamation du résultat définitif de ce recensement s'est fait attendre jusqu'à début 2010, ce qui a été fort critiqué par certains partis d'opposition, qui y voyaient une manœuvre de manipulation des élections, étant donné le lien (logique) entre la population recensée et le nombre de sièges à attribuer à l'Assemblée nationale dans les différentes circonscriptions électorales (provinces). Par décret du 5 avril 2010, les résultats définitifs ont été proclamés, la population burundaise étant de 8.053.574 habitants.

<sup>23</sup> Lancé en février 2008, avec un financement de la part des Nations Unies, ce projet (parfois appelé « Dialogue des cadres » par des observateurs quelque peu sceptiques) avait l'intention de créer un forum de consultation et de débat permanent entre différents acteurs politiques et sociaux afin de les encourager à régler des différends à travers le dialogue.

<sup>24</sup> « Déclaration des membres du Gouvernement du Burundi issus du parti Sahwanya-FRODEBU », Bujumbura, juillet 2009.

<sup>25</sup> Voir aussi la « Conférence de presse animée conjointement par les partis politiques parlementaires sur le cadre légal des élections » du 22 juillet 2009.

publiquement demandé au premier vice-président, Yves Sahinguvu, de ne pas transmettre le projet de loi contesté à l'Assemblée nationale. La crise perdurant – et, avec le passage du temps<sup>26</sup>, risquant de gravement entraver la préparation 'technique' des élections – la communauté internationale a fait le forcing, à travers une démarche assez remarquable et inhabituelle. Le 29 août 2009, «*au nom de la Communauté internationale*», des représentants de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, des États-Unis, de l'Union européenne et des Nations Unies ont délivré un message à l'adresse de la classe politique burundaise.<sup>27</sup> Dans des termes diplomatiques mais très clairs («*pour vous exprimer notre inquiétude au sujet de ce qui semble être une tournure regrettable des événements. Nous vous exhortons individuellement et collectivement à trouver des voies et moyens pour renouer le dialogue et pour vous assurer que le texte final bénéficie d'un large soutien des parties prenantes*»), la pression a été mise sur le CNDD-FDD, certainement à la grande satisfaction des modérés au sein de ce parti et obligeant celui-ci, une fois de plus<sup>28</sup>, à revenir sur ses pas. Ce fut un tournant. Après une longue journée et une nuit de débat, l'Assemblée nationale adopta, quasiment à l'unanimité, le nouveau Code électoral en date du 11 septembre. Plus important encore, le CNDD-FDD semble avoir compris qu'il ne serait plus possible de mettre à son service le cadre réglementaire des élections (ce qui, bien sûr, n'empêche pas nécessairement le pouvoir en place de se servir d'autres instruments et institutions, comme l'administration locale, la police, le charroi de l'État, les médias publics, le Service national des renseignements (SNR) et autres moyens, afin d'assurer sa victoire électorale et son maintien au pouvoir<sup>29</sup>).

Sur le fond, plusieurs aspects faisaient l'objet d'un différend. Tous ont été réglés dans le nouveau Code électoral du 18 septembre 2009. Par rapport à l'ordre chronologique des élections, un compromis a été trouvé par

---

<sup>26</sup> Certains y voyaient même une manœuvre de la part du CNDD-FDD : plus le temps passait, plus il aurait été «*inévitabile*» de reporter les élections, ce qui aurait surtout occasionné un vide institutionnel et une crise politique beaucoup plus grave qu'en 2005 (quand, en commun accord avec tous les partenaires nationaux et internationaux, la période de transition a été prolongée et les élections reportées pendant quelques mois). La CENI a d'ailleurs déploré le retard dans la disponibilisation des textes régissant l'organisation des élections, ce qui a eu «*des retombées négatives sur la planification de tout le processus*» (CENI, *op. cit.*, p. 26).

<sup>27</sup> Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), *Communiqué. Démarche commune de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, des États-Unis, de l'Union européenne et des Nations Unies auprès des partis politiques représentés au Parlement*, Bujumbura, 29 août 2009.

<sup>28</sup> Depuis sa victoire électorale en 2005, le CNDD-FDD s'est vu obligé de revoir sa politique et sa stratégie dans plusieurs dossiers, comme par exemple les (montages de) tentatives de coup d'État, la procédure judiciaire contre Alexis Sinduhije, la composition de la CENI, etc. Chaque fois, des pressions de la part des partenaires internationaux semblent avoir eu un impact majeur. (À noter toutefois que ces partenaires se mobilisent de façon sélective contre les excès d'autoritarisme, et ce en fonction du dossier et des risques – notamment par rapport à la stabilité et à la fin du conflit armé – y associés.)

<sup>29</sup> Plusieurs rapports font état de ces 'dérèpages autoritaires'. Voir entre autres FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME, *Burundi. Les élections de 2010. Un test à ne pas rater pour consolider la paix*, Paris, mai 2010 ; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, Nairobi/Bruxelles, février 2010 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*

l'organisation, comme premier scrutin, des élections communales (ainsi que demandé par les partis de l'opposition) et par l'organisation, avant les élections législatives, de l'élection présidentielle (ainsi que demandé par le CNDD-FDD). Sur le plan politique, le compromis a été accepté par tous. Mais, au moment d'écrire ces lignes, il reste à voir si, sur le plan logistique, il sera effectivement possible d'organiser cinq ou six scrutins consécutifs (dont tous sauf un – l'élection indirecte des sénateurs – impliquent la participation massive de la population) dans des délais relativement courts. Un des défis logistiques est notamment lié à un deuxième point de désaccord majeur. Fallait-il maintenir le système connu (tel que mis en œuvre en 2005) à bulletins de vote multiples (comme demandé par le CNDD-FDD) ou fallait-il introduire un système à bulletin de vote unique (comme demandé par les partis de l'opposition, qui craignaient – à nouveau – une campagne d'intimidation des électeurs qui ne seraient pas en mesure de montrer les bulletins non utilisés à l'issue de leur vote) ? Un compromis complexe a été mis en place dans l'article 55, chaque électeur recevant autant de bulletins qu'il y a de candidats ou listes de candidats et deux enveloppes (l'une blanche pour y mettre le bulletin du candidat ou de la liste de son choix, l'autre noire pour y mettre les bulletins non utilisés) qu'il devra mettre respectivement dans une urne de vote et dans une grande urne. Les articles 62 et suivants prévoient un dépouillement sur place moyennant un double comptage, aussi bien des bulletins mis dans les urnes de votes que des bulletins mis dans l'autre 'grande urne'. En cas de discordances des résultats des deux comptages, il est prévu l'annulation du scrutin (par la CENI, pour les élections communales et collinaires, ou par la Cour constitutionnelle, pour les élections présidentielles et législatives) et l'organisation d'un nouveau scrutin dans un délai de cinq jours. Selon le parti d'opposition CNDD, la complexité de ce système nécessitera un processus de comptage extrêmement long (pendant plusieurs jours de dépouillement ininterrompu) et, dès lors, créera des opportunités de fraude électorale.<sup>30</sup> Troisième source de controverse, le montant de la caution à verser par les candidats a été revu à la baisse comparé au projet de loi initial, mais reste toujours très élevé comparé à ce qui était d'application pour les élections de 2005 (par exemple, un quintuplement de la caution pour les candidats à l'élection présidentielle). Deux autres aspects délicats (mais qui, lors du débat concernant le nouveau Code électoral semblent avoir été relégués au second plan) ont également été réglés. Tout d'abord, comme évoqué plus haut, la question de la transhumance politique a été tranchée. Puis, le problème de l'incapacité électorale et, par conséquent, l'inéligibilité de candidats aux élections qui ont été condamnés à des peines d'emprisonnement supérieures à dix ans de servitude pénale<sup>31</sup> – a été résolu par un amendement de l'article 8 du Code électoral.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> CNDD, *Techniques de fraudes électorales et failles du nouveau code électoral du Burundi*, Bujumbura, octobre 2009, pp. 5-6.

<sup>31</sup> Le problème se posait notamment pour la candidature du Président Nkurunziza qui, en 1998, avait été condamné à mort par la Cour d'appel de Bujumbura. Il est stipulé, dans la Constitution

## 5. SOCIÉTÉ CIVILE ET DROITS DE L'HOMME

Pendant la période sous étude, les relations entre le gouvernement – notamment le parti CNDD-FDD – et la société civile – notamment la partie de la société civile qui est activement impliquée dans l'observation et l'évaluation de l'exercice du pouvoir politique – ont fait l'objet de tensions à plusieurs reprises. Ceci a notamment été le cas dans des dossiers relatifs à la protection et aux violations des droits de l'homme. Parmi les ONG actives dans ce domaine, certaines sont purement nationales (la Ligue Iteka, l'Association pour la protection des droits de l'homme et des personnes détenues (APRODH), et autres), tandis que d'autres sont internationales, mais avec une forte implantation et présence nationale (Global Rights, Human Rights Watch). En général, le CNDD-FDD reproche à ladite société civile de faire partie d'une grande conspiration dictée par l'opposition.

Le dossier Manirumva est devenu le dossier qui symbolise par excellence les difficultés entre gouvernement et société civile. Ernest Manirumva était le vice-président de l'OLUCOME. Il a été assassiné en avril 2009, dans des circonstances que la justice burundaise n'a pas encore pu (ou n'a pas encore été permis d') élucider. Pour la société civile, il n'y a aucun doute que son assassinat était lié aux enquêtes qu'avait menées Manirumva dans des dossiers de crimes économiques et financiers (corruption et détournement de fonds) impliquant certaines hautes personnalités burundaises. Depuis sa mort, elle n'a cessé de réclamer vérité et justice et, à défaut d'enquêtes judiciaires officielles auxquelles elle faisait confiance<sup>33</sup>, elle a mené ses propres enquêtes qui auraient effectivement mis en cause la responsabilité de fonctionnaires proches du pouvoir. La réaction des autorités a été farouche. Le président de l'APRODH et de l'OLUCOME ont fait l'objet de menaces et intimidations dont ils estiment qu'elles proviennent notamment du SNR. Pacifique Nininahazwe, nouveau secrétaire général du FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile) a été menacé de mort et s'est vu obligé de

---

et dans le Code électoral, que le candidat aux fonctions de Président de la République doit avoir la qualité d'électeur dans les conditions précisées par la loi. Or, l'article 7 du Code électoral stipule que les personnes condamnées à une peine supérieure à dix ans sont frappées d'incapacité électorale définitive.

<sup>32</sup> Cet article stipule qu'en attendant les conclusions du Tribunal spécial pour le Burundi sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et celles de la Commission nationale sur la vérité et la réconciliation, les personnes ayant bénéficié de l'immunité provisoire continuaient à jouir de leurs droits civils et politiques, nonobstant les condamnations prononcées. Dans la version antérieure de cet article (tel que tenue dans le Code électoral de 2005), son application était limitée « *aux fins des premières élections* ». En annulant cette clause limitative, l'effet de l'immunité provisoire a été prolongé au-delà des premières élections. Il y a lieu de se poser des questions par rapport à la conformité à la Constitution de l'article 8 du Code électoral. Voir, plus en détail, VANDEGINSTE, S., *Law as a source and instrument of transitional justice in Burundi*, Anvers, 2009, pp. 235-237.

<sup>33</sup> Neuf suspects (au niveau des exécutants), y compris certains policiers, ont été mis en détention provisoire, mais la société civile craint que les pistes les plus importantes pour identifier les commanditaires n'ont tout simplement pas été suivies.

quitter le pays pendant plusieurs mois. En novembre, l'agrément du FORSC, qui dirigeait la campagne « Justice pour Ernest Manirumva », a été annulé par le ministre de l'Intérieur, pour des raisons administratives qui ne faisaient que cacher les réels motifs de sa décision. Confronté à des réactions très négatives, y compris de la part des bailleurs de fonds, le gouvernement s'est vu contraint de « *suspendre les effets de l'ordonnance d'annulation de l'agrément* »<sup>34</sup>. Le dossier Manirumva a également été au cœur d'un conflit avec le parti FRODEBU. Le journal de ce dernier (*Aube de la Démocratie*) a pointé du doigt certains hauts responsables du SNR et de la police comme les vrais responsables de l'assassinat. Par crainte d'être arrêté, Pancrace Cimpaye, le porte parole du FRODEBU, a fui le pays. Le dossier Manirumva reste également, selon les termes du rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « *très préoccupant, aussi bien pour la population du Burundi que pour la communauté internationale* »<sup>35</sup>. Même si d'autres violations des droits de l'homme pouvaient être mentionnées ici, le dossier Manirumva est particulièrement illustratif. Pour la société civile, il est l'émanation d'une politique et d'un régime qui combinent l'enrichissement à travers la corruption et la malversation, les violations des droits de l'homme à l'égard de ceux qui s'y opposent et le contrôle total du pouvoir judiciaire pour se garantir une impunité totale. Pour le gouvernement, le dossier, clairement très gênant pour certains tenants du pouvoir, illustre à quel point la société civile rend service à l'opposition politique et essaie de ternir l'image du gouvernement aux yeux des partenaires internationaux. Les tensions entre gouvernement et société civile ne se limitent d'ailleurs pas aux seuls acteurs nationaux. Pendant plusieurs mois, la représentante de Human Rights Watch (HRW) a fait l'objet d'une campagne de diffamation sur le site web *abarundi.org* (dont il est généralement connu qu'il est animé par des collaborateurs du Deuxième Vice-président de la République). En réaction à la publication du rapport susmentionné de HRW au début du mois de mai 2010<sup>36</sup>, le gouvernement a d'abord réfuté toutes les allégations à son endroit en faisant le procès de l'auteur principal du rapport (« *condamne la campagne orchestrée par le représentant de l'HRW au Burundi aux côtés de certaines formations politiques pour ternir l'image des institutions de sécurité (...); cette personne a inscrit parmi ses priorités le dénigrement de l'action du Gouvernement particulièrement celle du secteur le plus sensible qu'est l'aspect sécuritaire* »<sup>37</sup>) et, ensuite, annulé son permis de travail et invité la personne en question à quitter définitivement le pays.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Lettre du 5 décembre 2009 du Ministre de l'Intérieur.

<sup>35</sup> NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi*, S/2009/611, 30 novembre 2009, para. 44.

<sup>36</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.* À l'occasion de l'anniversaire de l'assassinat de Manirumva, HRW avait également sorti un communiqué de presse situant le traitement du dossier dans une 'tradition' d'atteintes aux droits de l'homme dissimulées, minimisées ou traitées de façon insuffisante.

<sup>37</sup> Extraits du communiqué de presse du gouvernement du 14 mai 2010.

<sup>38</sup> Il n'est d'ailleurs pas à exclure que le gouvernement burundais s'est inspiré d'une mesure identique prise, quelques semaines auparavant, par le gouvernement rwandais, qui a également

Le nouveau Code pénal, adopté en avril 2009, a été applaudi par des associations actives dans le domaine des droits de l'homme, notamment pour avoir aboli la peine de mort et pour avoir incorporé les crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et la torture dans le droit pénal burundais. Malgré des critiques importantes, notamment de la part de ses partenaires internationaux, et en dépit du rejet initial par le Sénat de la disposition contestée<sup>39</sup>, le Code pénal a également érigé en infraction l'homosexualité « *en violation de obligations qu'impose au Burundi le Pacte international relatif aux droits civils et politiques* »<sup>40</sup>.

Contrairement à ce qu'on a pu observer dans le domaine des droits de l'homme en général, le gouvernement et la société civile (ainsi que les Nations Unies) semblent avoir très bien collaboré au sein du Comité de pilotage tripartite chargé de l'organisation des consultations nationales dans le domaine de la justice transitionnelle. Celles-ci se sont déroulées, quelque peu dans l'ombre de la précampagne électorale, sans incidents majeurs. Il reste à voir, bien sur, si les conclusions<sup>41</sup> et les recommandations du rapport – dont une version préliminaire a été remise au gouvernement début avril 2010 – feront également l'objet d'un consensus au moment du renouement des négociations entre le (nouveau) gouvernement et les Nations Unies en vue de la mise en place d'une Commission de vérité et de réconciliation et d'un Tribunal spécial pour le Burundi. En tout cas, un des objectifs inavoués de cet exercice de consultations a été atteint. Il a permis aux acteurs concernés de gagner du temps et de reporter le traitement du dossier potentiellement très épineux jusqu'après les élections. Il est pourtant très peu probable que le dossier de justice transitionnelle trouvera une issue facile après l'installation d'un nouveau parlement et d'un nouveau gouvernement.<sup>42</sup>

## 6. RELATIONS INTERNATIONALES

Dans la conclusion, nous revenons sur les enjeux des élections au Burundi. Pour ce qui est des relations internationales du pays, il est clair que les élections – notamment dans la mesure où elles sont considérées comme suffisamment libres et régulières – doivent surtout conférer une légitimité au

---

demandé à la représentante de HRW de quitter le pays (voir la contribution de Filip Reyntjens ailleurs dans cet *Annuaire*).

<sup>39</sup> En cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les articles 189 et 190 prévoient une procédure d'adoption des lois qui accorde le dernier mot à l'Assemblée.

<sup>40</sup> NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Cinquième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi*, S/2009/270, 22 mai 2009, para. 41.

<sup>41</sup> Pour les résultats d'une enquête de terrain concernant la justice transitionnelle, voir la contribution de Bert Ingelaere ailleurs dans cet *Annuaire*.

<sup>42</sup> Pour un aperçu chronologique du processus de négociations entre le gouvernement et les Nations Unies dans le domaine de la justice transitionnelle, voir VANDEGINSTE, S., *Law as a source...*, pp. 261-269. Voir également VANDEGINSTE, S., "Le processus de justice transitionnelle à l'épreuve de son contexte politique", *Droit et Société*, vol. 73, n° 3, 2009, pp. 591-611.

prochain parlement et à l'exécutif. Cette légitimité externe se traduit d'ailleurs en cash. Par exemple, une partie de l'aide accordée par la Belgique, telle que convenue dans le programme indicatif de coopération (PIC) signé en 2009 (la 'tranche incitative' équivalente à 25 % du budget total du PIC), est conditionnée, entre autres, par le bon déroulement des élections. Dans un pays comme le Burundi qui dépend, dans une très large mesure, de l'aide extérieure, les partenaires internationaux – à condition qu'ils exercent des pressions d'une façon concertée, qu'ils n'aient pas d'autres intérêts opposés et qu'ils se cherchent des alliés modérés au sein du régime – peuvent avoir un impact sur la politique menée, y compris dans des dossiers sensibles. La composition de la CENI, l'adoption du Code électoral et le maintien du système de partage de pouvoir consociatif<sup>43</sup> dans la Constitution (malgré les annonces faites par certains ténors du parti principal concernant une révision de la Constitution) en fournissent une illustration convaincante. D'un autre côté, le gouvernement a également voulu démontrer que le Burundi ne vit plus, comme c'était le cas jusqu'aux élections de 2005, sous 'tutelle'. Fin décembre 2009, le Burundi a exigé le départ du représentant exécutif du Secrétaire général et chef du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, Youssef Mahmoud, qui dans ses rapports aurait trop critiqué l'action gouvernementale.<sup>44</sup> Comme convenu avec l'Union africaine (UA), la fin de 2009 a également vu le départ des derniers soldats sud-africains de la Force spéciale de l'UA, qui opérait au Burundi dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de paix conclu entre le gouvernement et le Palipehutu-FNL en septembre 2006. Pour la première fois depuis début 2003, plus aucune présence militaire étrangère ne restait donc sur place au Burundi. Une suggestion faite par *International Crisis Group*, qui avait proposé à l'Initiative régionale sur le Burundi d'organiser le déploiement d'une « mission de police régionale composée de petites équipes incorporées à la police burundaise et mandatées pour appuyer la préparation et l'exécution des opérations de sécurisation des élections »<sup>45</sup>, ce qui allait à l'encontre de cette tendance de « souveraineté regagnée », n'a pas été appuyée par le gouvernement.

Les bonnes relations entre le Burundi et les pays voisins, notamment le Rwanda, sont restées remarquablement à l'abri des effets qu'aurait pu faire ressortir un rapport d'un Groupe d'experts de l'ONU sur les FDLR opérant à l'Est du Congo<sup>46</sup>, dans lequel des collusions entre ce mouvement et certains responsables au sein des institutions burundaises, notamment le SNR, ont été démontrées. Dans les relations internationales du Burundi, la Communauté de

<sup>43</sup> Pour un aperçu historique de la notion de partage du pouvoir (consociatif et autre) au Burundi, voir VANDEGINSTE, S., "Power-sharing, conflict and transition in Burundi: Twenty years of trial and error", *Africa Spectrum*, Vol. 44, N° 3, 2009, pp. 63-86.

<sup>44</sup> En mars 2010, il a été remplacé par Charles Pétrie. Le mandat du BINUB a été prolongé d'une année (jusque fin 2010) par résolution du Conseil de Sécurité S/RES/1902 du 17 décembre 2009.

<sup>45</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. ii.

<sup>46</sup> *Letter dated 9 November 2009 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004).*



l'Afrique de l'Est (CAE) devient un point de référence de plus en plus important. En juillet 2009, conjointement avec le Rwanda, le Burundi a rejoint l'union douanière de la CAE. Les partenaires États membres de la CAE (l'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya notamment) pourraient également donner inspiration au Burundi pour ce qui est du processus électoral. Référence y est souvent faite aux élections du Kenya de décembre 2007 pour illustrer que celui qui perd les élections peut toujours, moyennant une campagne de violence, se négocier un accès au pouvoir et une position au sein du gouvernement. Dans ce cas, il reste à voir dans quelle mesure les enquêtes lancées par le procureur de la Cour pénale internationale sur les violences postélectorales kényanes auraient un effet dissuasif.

## 7. CONCLUSION

Eu égard aux développements qui se sont produits à quelques mois et semaines du début d'un marathon électoral, la question s'impose de savoir quels sont les enjeux réels des élections. S'agit-il d'un choix entre partis politiques et leurs leaders en fonction du programme qu'ils soumettent à l'électorat ? Cela n'est pas très probable, car les projets de société ou programmes politiques – pour autant qu'ils existent et permettent de faire la différence entre les partis – ne sont pas connus du grand public. Il s'agit plutôt d'une répartition du gâteau que représente l'accès au pouvoir politique (et les contrats, les emplois, les projets, les crédits et autres avantages et privilèges qui l'accompagnent avec) entre élites, anciennes et nouvelles, avec leurs réseaux et clientèles, ainsi que leur jeu d'alliances conjoncturelles qui ressemble à un *perpetuum mobile*.

Néanmoins, l'importance des élections va bien au-delà de cet enjeu immédiat. Voici quelques défis que cette chronique a relevés et qui touchent aux bases du fonctionnement de l'État et de l'exercice du pouvoir. Premièrement, est-ce que les élections auront contribué au remplacement progressif de la légitimité conférée par les armes et la violence par la légitimité conférée par les urnes ? En d'autres termes, pourront-elles contribuer à la démilitarisation de la gouvernance ? Deuxièmement, pourra-t-on assister à une recomposition et une stabilisation durable du paysage politique et du fonctionnement des différents partis et institutions ? Troisièmement, est-ce que – comme la plupart des observateurs semblent le confirmer<sup>47</sup> – l'ancienne équivalence (qui prévalait notamment au moment des élections de 1993) entre compétition électorale et rivalités ethniques sera brisée ?<sup>48</sup> Quatrièmement, est-ce que le système de partage du pouvoir consociatif pourra survivre ? À la

---

<sup>47</sup> Voir, entre autres, FIDH, *op. cit.*, p. 11.

<sup>48</sup> Sur ce point, très révélatrices ont été les condamnations instantanées et unanimes en réaction aux propos de Pasteur Habimana – ancien porte-parole de la rébellion Palipehutu-FNL, mais, au moment de ses déclarations, un des leaders du FNL *Iragi rya Gahutu*, allié du parti CNDD-FDD – qui, lors d'un meeting électoral à Rumonge, avait appelé tous les Hutu à s'unir autour du CNDD-FDD « pour que les Tutsi ne reviennent plus jamais au pouvoir ».

veille des élections, tous les acteurs politiques semblent avoir accepté de s'inscrire dans le cadre constitutionnel marqué par un système de quotas, majorités qualifiées, proportionnalités corrigées, etcetera. Quel sera le sort de ce système longuement négocié, équilibré mais fragile après les élections ? Comme l'a démontré la situation burundaise depuis 2005, la mise en application de ce système, y compris la grande coalition, va difficilement de pair avec la majorité (trop) absolue d'un des partis (qui finit par se sentir pris en otage par les perdants).

Le régime politique au Burundi se présente comme un « autoritarisme électoral compétitif »<sup>49</sup>. Sur le long chemin à parcourir vers la démocratie, ce système est porteur d'un risque d'instabilité plus élevé que dans des systèmes politiques totalitaires ou dans des situations d'autoritarisme électoral hégémonique (comme au Rwanda voisin, où, contrairement à la situation burundaise, personne ne semble se poser la question de savoir qui gagnera les élections). Mais, au-delà du risque d'instabilité à court terme occasionnée par le choc des élections, ce système permet tout de même d'espérer que celles-ci constitueront un pas en avant vers la démocratie et l'État de droit.<sup>50</sup>

Anvers, mai 2010

---

<sup>49</sup> DIAMOND, L., "Elections without Democracy. Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002, 25-26.

<sup>50</sup> Sur le prétendu effet démocratisant de cycles électoraux consécutifs en Afrique, voir LINDBERG, S., *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.