

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2012-2013

par René-Claude Niyonkuru et Stef Vandeginste

Abstract

Burundi celebrated the fiftieth anniversary of its accession to independence in 2012. The year was also marked by a continuing consolidation of the political dominance of the ruling *Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie* (CNDD-FDD) in the run-up to the 2015 elections. Despite some timid attempts at promoting a political dialogue with opposition and the return of some opposition leaders from exile, the dominant party built on its 2010 electoral triumph to further establish its hegemony, in particular in Burundi's rural areas where, with the support of the *Imbonerakure* youth wing, political action of the opposition parties was suppressed on several occasions. Although some violent clashes were reported and although insurgent activities were documented by the UN Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, no armed rebellion was capable of posing a serious security threat to the regime. The relationship between the government and the UN presence in Burundi (BNUB) was marked by some tension, mainly related to an inquiry about alleged extrajudicial executions and a continued disagreement about the mandate and composition of a Truth and Reconciliation Commission, the establishment of which was announced by President Nkurunziza on several occasions. A major donor conference held in November was seen as a major success for the government. Civil society remained very outspoken – see *inter alia* its campaign against corruption – despite repeated cases of intimidation by security forces, in particular the intelligence service SNR (Service national de renseignements).

1. INSTITUTIONS ET PARTIS POLITIQUES

Pendant la période sous étude, le Burundi a connu une stabilité au niveau des institutions, une situation attribuable en grande partie à la domination du parti CNDD-FDD au sein des pouvoirs exécutif et législatif. Au niveau de l'assemblée nationale et du sénat, la qualité des débats est devenue de moins en moins consistante, le contrôle de l'action gouvernementale est resté peu effectif et certains événements survenus au cours de l'année ont démontré une véritable emprise de l'exécutif par rapport aux deux chambres.¹

1.1. Le gouvernement

Quelques changements sont intervenus au niveau de la composition du gouvernement, changements principalement liés à des soucis de gestion des développements internes au sein des partis politiques membres de la coalition gouvernementale, le CNDD-FDD, l'UPRONA (Unité et Progrès National) et le FRODEBU Nyakuri (Front pour la démocratie au Burundi *Nyakuri*), sans refléter des problèmes de fonctionnement ou de cohabitation

¹ Au regard de ce qu'il considère comme une dérive de plus en plus autoritaire du régime, l'International Crisis Group évoque le risque d'une transformation du Burundi en « démocratie » (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi: Bye-Bye Arusha?*, Bruxelles/Nairobi, octobre 2012, p. 17).

politique au sein de cette institution largement dominée par le CNDD-FDD². En janvier 2013, le Président de la République a nommé sept nouveaux ministres, dont quatre sont du CNDD-FDD, deux de l'UPRONA et un, celui des Sports et de la Culture, sans affiliation politique connue. Notons que ce remaniement est intervenu dans un contexte de tensions sociales à la suite de l'incendie du marché central de Bujumbura (voir *infra*), mais à la surprise générale, aucun des ministres remplacés n'avait de responsabilité directe ou indirecte dans la gestion de cette catastrophe. Ce changement a aussi été marqué par le départ de l'ancien ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, Julien Nimubona, membre de l'UPRONA, dont l'opposition à la tenue du congrès de Gitega en septembre avait mis à jour ses divergences avec les responsables du parti, y compris le premier vice-président de la République Térence Sinunguruza (voir *infra*).

Dans d'autres domaines, le Président Nkurunziza a procédé à des nominations qui ont une grande signification politique. De nouveaux hauts cadres ont été nommés au sein du ministère de la Défense. Silas Ntigurirwa, a été nommé secrétaire permanent au sein de ce ministère, tandis que Prime Niyongabo a été nommé au poste de chef d'état-major. Tous deux sont des Hutu issus du CNDD-FDD à l'époque de la rébellion et leur nomination a été perçue comme signe de l'émergence d'autres généraux autour du Président Nkurunziza³. Des changements sont aussi intervenus au niveau de la direction générale de la police où André Ndayambaje (Tutsi et ancien membre des FAB, Forces armées burundaises) a été nommé directeur général, secondé par Godefroid Bizimana (Hutu, CNDD-FDD) comme directeur général adjoint. Alors qu'on pouvait s'attendre à son remplacement au regard de nombreux soupçons de violations des droits humains qui pèsent sur son service, le général-major Adolphe Nshimirimana, a gardé son poste d'administrateur général du Service national des Renseignements (SNR).

Au mois d'octobre 2012, des changements sont intervenus à la tête de sept provinces, avec le remplacement parmi les gouverneurs des personnalités jugées comme étant des ténors du parti présidentiel, dont le gouverneur de la province de Karusi ainsi que le maire de Bujumbura, cité dans plusieurs dossiers de malversations économiques sans toutefois être inquiété jusque-là (mais arrêté quelques mois plus tard, voir *infra*).

Un nouveau gouverneur de la Banque centrale, Jean Ciza, a été nommé en remplacement de Gaspard Sindayigaya (ancien cadre du FRODEBU), jugé plus proche du Président Nkurunziza que du parti CNDD-FDD.

² Voir la composition des institutions en Annexe 1.

³ Rappelons à cet égard que l'entourage du Président Nkurunziza était resté essentiellement dominé par la présence à de hauts postes de responsabilité des quatre généraux les plus connus du CNDD-FDD à savoir le général-major Adolphe Nshimirimana, administrateur général du Service national des Renseignements, le commissaire de police Alain Guillaume Bunyoni, actuel chef du cabinet civil à la Présidence, le général major Évariste Ndayishimiye, chef de cabinet militaire à la Présidence de la République ainsi que le général major Godefroid Niyombare, qui était jusqu'à très récemment chef d'état-major de l'armée.

Enfin, il a été procédé à des nominations de magistrats à la tête des hautes instances judiciaires du pays, principalement auprès des parquets de la République et dans les parquets généraux ainsi qu'auprès de la Cour suprême où tous les présidents des différentes sections ont été remplacés et de nouveaux conseillers nommés. En novembre 2012, le Conseil national de la Magistrature a été renouvelé⁴.

Il est à noter que toutes ces nominations ont continué à obéir à la logique des quotas ethniques et de genre prônés par l'Accord d'Arusha et la constitution.

1.2. Le parti CNDD-FDD

Après le renouvellement de ses organes dirigeants au début de l'année 2012 au niveau national, le parti a continué sur la même lancée en procédant à la mise en place de nouvelles structures dirigeantes au niveau provincial, communal et collinaire. Il a réussi à maintenir son unité apparente malgré des rumeurs persistantes de graves divergences internes pouvant conduire à la scission. Le pari a été réussi et le parti a fait de la célébration, le 1 juillet 2012, du cinquantenaire de l'indépendance une aubaine politique car il s'en est servi pour le renforcement de son cadre de mobilisation politique à tous les niveaux et même, aux dires de l'opposition politique et de certains observateurs, pour la propagande déguisée en vue des élections de 2015. De nombreuses descentes sur le terrain ont été organisées non sans une grande ferveur par des hauts cadres du gouvernement, avec un message centré sur les réalisations du parti CNDD-FDD depuis son accession au pouvoir. C'est aussi en de telles occasions que le parti a connu des flots d'adhésion de nouveaux membres dans ses rangs en provenance des partis de l'opposition, en en profitant du même coup pour démentir les accusations d'adhésion forcée à cause de l'intimidation par les Imbonerakure, la ligue des jeunes du parti CNDD-FDD. Celle-ci est restée au centre de beaucoup de contestations vu que sa stratégie d'action lui a parfois conféré les allures d'une véritable milice, tantôt en agissant aux côtés de la police et des agents du service des renseignements soi-disant pour assurer la sécurité, tantôt en entreprenant à sa guise des actes de représailles violentes à l'encontre des membres de l'opposition politique, des journalistes, etc.⁵ Le parti a également mobilisé des ressources pour renforcer ses sections de la diaspora, au moment même où il procédait au renforcement de ses relations avec d'autres partis ayant

⁴ On pourrait voir dans ces changements – même à supposer qu'ils ont été effectués conformément à la loi – un obstacle à l'indépendance de la magistrature car les remplacements fréquents pourraient permettre à l'exécutif de contrôler le pouvoir judiciaire en empêchant les responsables de ces différentes juridictions d'exercer leurs fonctions de manière stable et assurée. Les états généraux de la justice, où ce thème aurait pu être débattu, initialement prévus pour le mois de décembre 2012, ont été reportés *sine die*.

⁵ Voir, entre autres, le *Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi*, S/2013/36, 18 janvier 2013, para. 13.

allure de parti unique en Tanzanie, en Afrique du Sud et en Chine, partis toujours invités lors de ses congrès. A été également observée une tendance, de la part de ce parti, à contrôler les structures de mobilisation sociale. C'est ainsi qu'il s'est ingéré de manière flagrante dans la mise en place du Forum national des Femmes, malgré les protestations de certaines organisations de femmes.⁶

Cette hégémonie du parti serait néanmoins confrontée à des dissensions internes de plusieurs ordres. Des tensions internes sont notamment rapportées au sujet de cas de corruption qui impliqueraient de hauts cadres issus du parti ; pour certains il y a nécessité de procéder à un nettoyage de la case, alors que d'autres s'y opposeraient en arguant que cela pourrait fragiliser le parti.⁷ Il faut rappeler que l'image et la crédibilité de ce dernier ont souffert de plusieurs scandales. À titre d'exemple, en juin 2012, l'Ombudsman, en même temps vice-président du Conseil des sages du parti, Hassan Rukara, selon le quotidien belge *De Morgen* sous le coup d'enquêtes par la justice belge au sujet de soupçons de blanchiment d'argent⁸, a créé la surprise en annonçant un probable complot d'assassinat qui serait ourdi contre sa personne par un groupe de corrompus haut placés. L'affaire, portée dans les médias par son chef de cabinet chargé de la communication, Jérôme Ndiho a été vécue comme un coup de théâtre médiatique au regard des contradictions et des zones d'ombre qui l'entouraient. Certains l'interprétaient comme une stratégie d'auto-victimisation de la part de l'Ombudsman, qui risquerait de tomber en disgrâce auprès du Chef de l'État, car l'entourage de ce dernier le soupçonnerait d'avoir des ambitions présidentielles. Plusieurs condamnations et appels à démission n'ont amené ni l'Ombudsman à renoncer à ses fonctions, ni son parti d'origine à prendre en mains cette crise, qui s'est par ailleurs estompée dans un silence presque total.

L'autre élément qui a failli fragiliser le parti au pouvoir fût le rapport sorti au mois de mai 2012 par le SNR et qui accusait l'Office burundais des Recettes (OBR) de graves dysfonctionnements préjudiciables aux intérêts de la République. Ce rapport, avalisé en partie par la Présidence de la République, dont relève par ailleurs ce service, accusait aussi la Deuxième Vice-présidence de complicité. Pour mettre un terme au conflit, il a fallu que le Président « *exprime sa confiance dans l'Office des recettes et dans le deuxième Vice-président* ». ⁹

⁶ “Un forum national des femmes au couleur du parti au pouvoir”, *Iwacu*, 1^{er} mars 2013, p. 14.

⁷ Entretien avec un ministre (CNDD-FDD) en juin 2012 suite au scandale impliquant l'Ombudsman.

⁸ www.demorgen.be/dm/nl/990/Buitenland/article/detail/1450055/2012/06/07/Parket-verknalt-staatsbezoek-aan-Burundi.dhtml (site visité le 20 février 2013).

⁹ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Compte-rendu de séance 'La Situation au Burundi'*, S/PV.6799, 5 juillet 2012, p. 4.

Malgré la concentration des pouvoirs aux mains du Conseil des sages dirigé par le Président Nkurunziza, il n'est pas à exclure que la gestion de certaines questions politiques, notamment celle en rapport avec sa probable candidature à un troisième mandat à la tête de l'État, n'exacerbe de nouveau des tensions et des scissions internes à l'approche des élections de 2015.

Notons par ailleurs que le courant dit des *Bagumyabanga* sans parole, représenté par l'ancien secrétaire général expulsé du CNDD-FDD, Manassé Nzobonimpa, continue à s'exprimer sur bien de dossiers impliquant le parti ou le gouvernement, avec parfois des révélations et des positions fortement relayées par la presse, même s'il n'arrive pas à convaincre quant à sa représentativité et à sa force politique.¹⁰

1.3. Le parti UPRONA

Le parti UPRONA n'arrive pas à se départir de ses divisions internes malgré tous les efforts de réunification entrepris dans un passé plus ou moins récent. Les dissensions entre les deux ailes du parti, celle dite de l'UPRONA gouvernemental et celle dite du courant de réhabilitation, se sont renforcées encore une fois au cours de l'année 2012, aggravées cette fois-ci par l'intrusion du ministre de l'Intérieur, Édouard Nduwimana, dans la gestion du différend opposant les deux camps au sujet de l'organisation d'un congrès électif, qui s'est tenu à Gitega en septembre 2012 et a consacré l'élection de Charles Nditije (un Hutu de la province de Bururi, commune Rutovu), le candidat proposé par le Président sortant Bonaventure Niyoyankana et soutenu par le Premier Vice-Président de la République, Térance Sinunguruza.

Alors que certains acteurs ont salué l'élection d'un Hutu à la tête de ce parti qui au fil du temps avait perdu son image de parti d'unité nationale en devenant un parti pro-tutsi¹¹, d'autres voient dans ce congrès une occasion ratée de consolider sa capacité d'acteur politique important et un risque d'affecter ses performances électorales en 2015. Ce congrès a en effet été organisé dans un véritable imbroglio politico-judiciaire. Quelques jours avant la tenue du congrès, la Cour suprême, antérieurement saisie au sujet de la suspension de certains membres du comité exécutif du parti en 2011 a rendu un arrêt annulant ces suspensions. À la suite de cet arrêt, le ministre de

¹⁰ Voir, p. ex., le dossier *Les fraudes électorales : élections 2010 et enjeux 2015*, publié en janvier 2013, dans lequel Nzobonimpa fait état d'une opération dite *Bacemwo* lors des élections de 2010.

¹¹ Tel est notamment le cas du représentant du secrétaire général des Nations Unies au Burundi, Parfait Onanga-Anyanga, qui déclarait ce qui suit, lors de sa conférence à l'International Peace Institute de New York en janvier 2013 : « *Le fait que le fait ethnique n'est plus à la base de l'action politique aide beaucoup au Burundi. Nous avons un signe très éloquent qui montre cette évolution positive des choses, avec le premier président hutu à la tête de l'Uprona, un parti considéré comme représentant la minorité tutsi.* » – <http://www.ipinst.org/events/details/422-Onanga-%20A%20New%20Burundi%20in%20the%20Making.html> (site consulté le 10 mars 2013).

l'Intérieur a, dans un premier temps, retiré au parti l'autorisation d'organiser le congrès avant de se rétracter quelques temps plus tard. Cette succession de prises de position divergentes par le ministre a été désavouée par le courant dit de réhabilitation soutenue par ailleurs à ce sujet par le ministre Julien Nimubona (voir *supra*). Le rôle joué par le ministre de l'Intérieur semble pouvoir s'interpréter de deux façons. D'une part, l'on peut comprendre qu'il a peut-être eu le souci de favoriser l'aile dite gouvernementale en vue de maintenir en place la collaboration de l'UPRONA au sein d'un gouvernement qui veut garder les allures d'une coalition plutôt que d'un gouvernement monopartite. D'une autre part, l'action du ministre peut être interprétée comme une stratégie d'affaiblissement des potentiels concurrents, dont l'UPRONA, dans la perspective des élections de 2015.

Toutefois, malgré ses difficultés internes et sa faible prépondérance au plan des institutions, le parti UPRONA a souvent pris des positions assez fortes sur plusieurs questions d'intérêt national, souvent au grand dam de son partenaire politique, le CNDD-FDD. Son ancien président, Bonaventure Niyoyankana s'est montré particulièrement virulent à l'égard du président de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) et de l'action de celui-ci (voir *infra*). Ce parti a dénoncé à plusieurs reprises le fonctionnement du Forum permanent des partis politiques et s'est aussi opposé à la reconduction de Pierre Claver Ndayicariye à la tête de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Cette stratégie de l'UPRONA laisse une grande confusion quant à son véritable statut politique en se comportant dans une certaine mesure comme un parti d'opposition, alors qu'il est, à côté du CNDD-FDD, le parti le plus représenté dans les institutions gouvernementales. C'est d'ailleurs sur cela que se basent certains de ses membres qui prônent un retrait pur et simple des institutions au lieu de continuer à jouer le rôle de figurant appelé à avaliser et à assumer les décisions imposées par le parti présidentiel, fort de sa confortable majorité.

1.4. La coalition ADC-Ikibiri

Les partis regroupés au sein de l'Alliance des démocrates pour le changement, ADC-Ikibiri sont restés engagés sur plusieurs fronts, à travers un positionnement sur plusieurs questions d'intérêt national (gouvernance, droits de l'homme, dialogue politique, ...), mais leur influence politique est demeurée de faible importance. Leur capacité à constituer une alternative politique est restée incertaine vu leur faible capacité de mobilisation des masses, leurs problèmes de cohésion interne et l'absence sur le territoire national d'un certain nombre de leaders des partis politiques membres. À cela s'est ajoutée la pression constante du gouvernement qui a constitué presque au quotidien un obstacle à leurs activités en interdisant systématiquement celles-ci, en encourageant et en soutenant les dissidences

internes¹² au sein des partis membres et en continuant à déclarer la coalition illégale en dehors de la période électorale.¹³

Toujours dans la stratégie d'affaiblissement des partis membres de la coalition, le gouvernement n'a ménagé aucun effort pour gagner le ralliement de certains ténors de ces partis. À titre d'exemple, l'un des responsables du parti FRODEBU, Pancrace Cimpaye, connu pour ses positions très radicales anti-CNDD-FDD, est rentré au pays à la veille des cérémonies du cinquantenaire de l'indépendance au mois de juin. Ce retour a été interprété comme un choix délibéré de rejoindre le camp présidentiel, même si le concerné – qui ne s'est plus du tout exprimé sur l'un ou l'autre dossier politique – a continué à affirmer son appartenance au FRODEBU. En février 2013, Anicet Niyonkuru du parti CDP (Conseil des patriotes) a déclaré que son parti ne faisait plus partie de l'ADC.

Au même moment, des divergences internes au sein de la coalition se sont manifestées lorsque le FNL (Forces nationales de libération) d'Agathon Rwasa a mis en exergue ses divergences avec le leadership de la coalition qu'il accuse de prises de décisions sans consultation et même de trahison politique en évoquant la participation de l'ADC dans les consultations autour de la mise en place de la CENI et dans la réunion de Caux en Suisse (voir *infra*). D'après le FNL (Rwasa), la présidence de la coalition assurée par Léonce Ngendakumana aurait un agenda caché, allégations réfutées par le FRODEBU et par ses partenaires du MSD (Mouvement pour la solidarité et la démocratie) et de l'UPD aile Mugwengezo.

Dans ces conditions, il apparaît que la coalition a concentré beaucoup d'efforts pour consolider cette unité de façade et affirmer son positionnement comme partenaire politique du parti au pouvoir plutôt que de travailler sur un véritable projet capable de leur donner un élan politique visible pour les élections de 2015.¹⁴

Également, malgré les efforts déployés à ce sujet, la coalition semble n'avoir pas encore totalement convaincu l'opinion nationale et la communauté internationale qu'elle est uniquement engagée sur le plan de la lutte politique, vu les positions quelque peu ambiguës à ce sujet. Dans un

¹² Le ministère de l'Intérieur n'a pas hésité à prendre position en faveur du président contesté de l'UPD, Zedi Feruzi, dont la première mesure a été de suspendre la participation de cette formation au sein de l'ADC, mesure immédiatement rejetée par Chauvineau Mugwengezo, secrétaire général de ce parti.

¹³ Se basant sur une interprétation stricte de l'article 81 de la Constitution, le ministre de l'Intérieur a toujours déclaré que les coalitions de partis politiques, telles que l'ADC, sont uniquement permises pendant la période électorale. Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée, dans son article 8, par la Loi du 10 septembre 2011 sur l'organisation et le fonctionnement des partis politiques.

¹⁴ Comme il est écrit dans un rapport de l'organisation non-gouvernementale OAG, « *l'heure de vérité a sonné* » pour l'ADC-Ikibiri (OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Tensions autour de la question « des terres et autres biens » et confrontation entre le Pouvoir et l'Opposition. Rapport d'observation de la gouvernance juillet-novembre 2012*, Bujumbura, décembre 2012, p. 44).

communiqué rendu public au mois de décembre 2012, les partis réunis dans l'ADC-Ikibiri déclaraient que : « *les élections libres, transparentes et démocratiques ne sont plus possibles au Burundi et que par conséquent il faut plutôt envisager d'autres voies pour remettre le Burundi sur la voie de la démocratie* »¹⁵. Cette annonce a en partie été interprétée comme une allusion masquée à une lutte armée dont étaient par ailleurs déjà soupçonnés quelques-uns de ses membres, le FNL et le MSD notamment. Ces derniers avaient été pointés du doigt par le rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC comme étant impliqués dans les activités des groupes rebelles à l'est de la RDC¹⁶ et même associés aux attaques des bandes armées survenues au Burundi au cours de l'année. Ces partis ont bien évidemment nié toutes ces allégations.

Une dynamique de réunification au sein des principaux partis de l'opposition, le FNL et le FRODEBU en particulier, serait déjà amorcée dès le mois d'août 2012, en vue de se positionner en acteurs forts face au CNDD-FDD en 2015. Il n'y a pas, au moment où nous écrivons ces lignes, d'indices de succès perceptibles à ce sujet et le défi reste de taille.

2. RÉFORMES LÉGISLATIVES, DIALOGUE POLITIQUE ET (IN)SÉCURITÉ

Les principaux événements politiques survenus au cours de l'année ont en commun une intention de plus en plus délibérée des différents acteurs politiques d'orienter leurs activités dans la perspective des élections de 2015. D'un côté, le parti au pouvoir a saisi toutes les opportunités disponibles pour consolider sa domination politique, et de l'autre, les partis politiques de l'opposition ont essayé de maintenir la pression politique intacte en vue de l'ouverture de l'espace démocratique, et ce, en dépit des multiples défis tant internes qu'externes auxquels ils continuent à être confrontés. Le gouvernement n'a pas hésité à imposer des restrictions ou à faire des actes de répression directe pour s'assurer le monopole du contrôle de l'espace politique.

2.1. Des réformes législatives et institutionnelles

Contrairement à certaines hésitations observées antérieurement, le parti au pouvoir a appris de plus en plus à se passer des autres acteurs politiques pour faire passer des réformes qui suscitaient jusqu'à présent de divergences, en profitant de sa majorité prépondérante au sein du pouvoir législatif. Il est arrivé ainsi à consolider son assise à la fois comme parti-État et comme formation politique largement favorite pour les élections de 2015.

¹⁵ ADC-IKIBIRI, *Déclaration des partis réunis dans l'ADC-Ikibiri sur le coup d'arrêt au processus électoral multipartite au Burundi*, Bujumbura, 5 décembre 2012, p. 2.

¹⁶ Doc. ONU S/2012/843, 15 novembre 2012, paras. 112-115.

Une nouvelle loi sur le statut de l'opposition politique a été adoptée en octobre 2012. La nouvelle loi reconnaît le rôle de l'opposition à la fois parlementaire et extra-parlementaire en tant qu'acteur politique et garantit certains droits aux partis d'opposition. La loi institue également un chef de file de l'opposition, défini comme le président du parti qui – parmi ceux qui ne sont pas représentés au sein du gouvernement – obtient le plus grand nombre de sièges ou, à défaut, le plus grand nombre de votes dans les élections législatives. Le chef de l'opposition bénéficie de certains privilèges et immunités ainsi que bien d'autres avantages lui permettant d'exercer de façon adéquate sa fonction. Une disposition transitoire dans l'article 25 de la Loi du 14 novembre 2012 a permis au gouvernement de se choisir un chef de l'opposition dans la personne d'Emmanuel Miburo l'actuel président du FNL reconnu par le pouvoir, ce qui a été dénoncé par l'ADC-Ikibiri comme étant une mascarade.

L'autre principal dossier de discorde dans lequel le gouvernement n'a pas hésité à avancer malgré les protestations de l'ADC-*IKIBIRI* et même celle du parti *UPRONA* a été la mise en place de la *CENI*. Alors que des discussions avaient été initiées à ce sujet, le retard d'un consensus a amené le Président de la République d'abord (en septembre 2012) à proroger le mandat des membres de la *CENI* pour une période de trois mois, puis (en décembre 2012) à mettre en place une nouvelle équipe, ce que l'ADC-Ikibiri et le parti *UPRONA* ont considérée comme un véritable coup de force.¹⁷ Le gouvernement a reconduit Pierre Claver Ndayicariye à la tête de la *CENI*, avec à sa disposition une équipe dont, selon le parti au pouvoir, les membres n'ont pas été choisis pour leur allégeance ou leur appartenance à un parti politique mais en fonction de leurs compétences¹⁸.

Toujours profitant de sa domination au niveau des organes législatifs, le gouvernement en majorité issu du *CNDD-FDD* a également travaillé sur d'autres initiatives législatives, dont les unes ont déjà été soumises au parlement (p. ex. la loi sur la presse) alors que d'autres sont en projet (p. ex. le code électoral). Il reste à voir si une révision 'unilatérale' de la Constitution – annoncée par le Président Nkurunziza – sera effectuée avant les élections de 2015.¹⁹

¹⁷ Signalons que ce processus de mise en place non consensuelle de la *CENI* a également été dénoncé par le FNL, aile Miburo, pourtant jugée proche du gouvernement, menaçant même de boycotter le processus électoral de 2015 s'il ne venait pas à être associé.

¹⁸ À part le président et le commissaire chargé de la Communication qui étaient déjà membres de l'ancienne *CENI* et que le *CNDD-FDD* a tenu à reconduire, les autres membres de la commission se définissent comme apolitiques, et assurent n'être mandatés par aucun parti politique. La nouvelle équipe respecte aussi les équilibres ethniques et de genre : elle compte 3 Hutu et 2 Tutsi, avec 2 femmes.

¹⁹ L'éventuel lien entre une telle révision et l'éligibilité de l'actuel Président aux élections présidentielles en 2015 a fait l'objet d'une analyse publiée dans l'*Annuaire* précédent (VANDEGINSTE, S., "L'éligibilité de l'actuel Président de la République aux élections présidentielles en 2015 : une analyse juridique", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2011-2012*, 2012, p. 73-92).

2.2. Dialogue politique timide, dans un contexte d'intimidation de l'opposition

La collaboration au sein du Forum permanent des partis politiques – cadre de dialogue entre partis créé en 2009 – est restée presque inexistante en dépit du changement intervenu au niveau de sa présidence, où Festus Ntanyungu (député CNDD-FDD, Bururi) a remplacé Melchiade Nzopfabarusha. Le forum, boycotté par l'ADC, a même par ailleurs été dénoncé par l'UPRONA comme étant une caisse de résonance du parti au pouvoir et travaillant sous l'ingérence du ministre de l'Intérieur.

Ensuite, la réunion entre les leaders politiques burundais organisée du 28 mai au 2 juin à Caux, en Suisse, sous les auspices de l'organisation Initiatives et Changement n'a pas produit des résultats tangibles même si elle a été jugée plus détendue et productive que les réunions du Forum. Notons par ailleurs qu'elle avait eu lieu en l'absence de hauts responsables du CNDD-FDD et du FNL. Le parti au pouvoir a même continué à rejeter l'idée que cette rencontre constituait un début de dialogue avec l'opposition extra-parlementaire.

Un espoir de dialogue politique et d'une préparation apaisée des élections de 2015 est revenu au mois de mars 2013 lorsqu'un atelier regroupant les principaux acteurs politiques a permis de passer en revue les disfonctionnements du processus électoral de 2010 et de mettre en place une feuille de route en vue de la préparation des prochaines élections de 2015. Cette rencontre – prise à l'initiative du BNUB (Bureau des Nations Unies au Burundi) – a également vu la participation de certains des acteurs politiques rentrés de l'exil, dont le président du MSD, Alexis Sinduhije et Pascaline Kampayano du parti UPD. Notons toutefois que Rwaswa Agathon (FNL) et Léonard Nyangoma (CNDD) ont préféré se faire représenter estimant que les conditions de leur sécurité n'étaient pas réunies. La feuille de route adoptée par l'atelier a mis en avant certains principes concernant le cadre légal des élections, le rôle de la CENI et la création d'un environnement propice, et a annoncé la mise en place d'un mécanisme de suivi qui devra veiller à la mise en œuvre des recommandations de l'atelier dans un cadre inclusif comprenant les partis et acteurs politiques.²⁰

Malgré ce début de déblocage relatif au dialogue politique, la mise en pratique d'un pluralisme politique est en réalité devenue encore plus difficile. À côté des multiples refus de tenir des réunions, tant pour les administratifs à la base que les autorités au plus haut niveau, adressées aux partis politiques – surtout ceux regroupés au sein de l'ADC-Ikibiri – il a été également noté des cas d'interventions musclées pour empêcher ces partis de

²⁰ *Le Processus électoral au Burundi : Enseignements et Perspectives. Éléments d'une Feuille de Route vers 2015*, Bujumbura, 11-13 mars 2013. Le CNDD, les FNL aile Rwaswa et le Courant de Réhabilitation de l'UPRONA ont exprimé leur scepticisme vis-à-vis des résultats de l'atelier.

mener librement leur travail. En novembre, des barrages de police ont, à deux reprises, bloqué les leaders de l'ADC sur la route alors qu'ils allaient tenir des réunions politiques à Rumonge et à Gatumba. Il a même été fait usage de violence au cours de ces interventions, donnant un signal fort d'intransigeance politique malgré les recommandations émises à Caux en faveur de l'ouverture de l'espace démocratique. Au niveau de la base, on a régulièrement rapporté des actes d'intimidation et de recrutement forcé des militants de l'opposition par les jeunes Imbonerakure, souvent accompagnés de violences. Ce phénomène s'est manifesté à plusieurs reprises notamment dans les provinces de Bubanza, Kirundo, Gitega et Muyinga. Les jeunes en question s'en sont d'ailleurs pris à certaines occasions à des militants de la société civile et des journalistes des médias indépendants. Au moment où la communauté internationale²¹ et tous les acteurs nationaux continuent à plaider pour l'ouverture de l'espace démocratique, il est clair que la question de la volonté politique du gouvernement et du parti au pouvoir reste entièrement posée.

2.3. Une insécurité semble-t-il maîtrisée

Alors que depuis les élections de 2010, tous les cas d'insécurité qui ont continué à se manifester çà et là étaient attribuables, selon le discours officiel, aux conflits fonciers, à des crimes de droit commun ou à des conflits sociaux d'ordre familial, le porte-parole de l'armée, le colonel Gaspard Baratuza, a pour la première fois parlé de bandes armées opérant sur le territoire du Burundi.²² Motivée sans doute par le souci d'épargner à la population la psychose d'une autre guerre avec le risque de jeter un discrédit sur le pouvoir, la rhétorique officielle a même pris beaucoup de temps pour parler des « hommes armés » ; elle avait toujours pris soin d'évoquer des « bandits armés ». La nuance est de taille pour un gouvernement qui a toujours voulu éviter à tout prix de reconnaître qu'il y a des mouvements structurés avec des revendications politiques, comme le laissaient croire certains communiqués rendus publics par quelques-uns de ces groupes²³.

²¹ « Promouvoir et faciliter le dialogue entre les acteurs nationaux et appuyer les mécanismes destinés à assurer une large participation à la vie politique » constitue un élément principal du mandat du BNUB renouvelé tel que défini par la Résolution 2090 du 13 février 2013 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

²² « Sécurité. La FDN reconnaît la présence d'hommes armés (et non de bandits) au Burundi », <http://www.iwacu-burundi.org/spip.php?article3958> (site visité le 15 avril 2013). Comparez avec la position du gouvernement expliquée dans RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Déclaration du gouvernement sur la sécurité au Burundi au 31 octobre 2011*, Bujumbura, novembre 2011.

²³ Dans le courant de l'année 2012, trois groupes ont fait part de leur intention de combattre le gouvernement. Il s'agit du Front du peuple murundi FPM-Abatabazi, qui se réclame être une branche armée de l'Alliance divine pour la Nation (<http://abatabazi.wordpress.com/>), d'un groupe se réclamant du FNL et dirigé par le 'général' Aloys Nzabampena, ainsi que du MNB-Abiguruburundi, qui n'a fait parler de lui qu'à travers des tracts trouvés dans certaines communes de la province de Cibitoke (<http://abiguruburundi.e-monsite.com>). Ont également

Au mois de juin 2012, on a rapporté l'existence de plusieurs bandes armées qui auraient tenté de regagner la forêt de la Kibira à partir de la RDC en traversant les provinces de Bubanza et Cibitoke. Ceci a provoqué un climat de panique au sein de la population, craignant que cette zone ne devienne à nouveau le théâtre des combats comme au moment de la guerre civile. Les forces de l'ordre ont heureusement pu maîtriser la situation, et le gouvernement en a profité pour se montrer à la hauteur en assurant la sécurité et en légitimant certains agissements contre les membres des partis politiques de l'opposition (notamment le parti FNL) accusés ouvertement ou implicitement de soutenir ces groupes armés.

Cette mobilisation des forces de l'ordre s'est même étendue au-delà des frontières burundaises pour démanteler les groupes armés en question à partir de leur base-arrière. C'est ce qu'a révélé une embuscade tendue au début du mois d'octobre par un groupe armé présent à l'est de la RDC contre une mission de renseignement de l'armée burundaise.²⁴ À la fin de l'année, le ministère de la Sécurité publique faisait état de 43 bandes de malfaiteurs et de 124 bandits qualifiés démantelés²⁵. Le constat majeur est que – malgré l'observation de certains « *germes de dangers pour la paix* »²⁶ – le gouvernement a pu maîtriser la situation sécuritaire et ramener la confiance de la population à ce sujet²⁷.

3. SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE

En octobre 2012, à la veille de la tenue de la conférence des partenaires au développement qui a eu lieu à Genève (voir *infra*), la Deuxième Vice-Présidence de la République a, pour la troisième fois, fait le bilan des réalisations du gouvernement en matière de gouvernance socio-économique. Référence y est faite notamment aux efforts du gouvernement dans la promotion du climat des affaires à travers des réformes réglementaires et organisationnelles et aux investissements dans des secteurs de porteurs de croissance. Sur le plan social, le bilan montre une avancée, entre autres, dans

été observées des attaques sur les routes, notamment dans la province de Makamba, mais elles sont restées de moindre envergure, souvent limitées au dépouillement des biens des passagers et, partant, attribuées encore une fois à des bandits armés.

²⁴ « Des militaires et policiers burundais victimes d'une embuscade en RDC », *Iwacu*, 12 octobre 2012, p. 3.

²⁵ Bilan présenté lors de l'échange de vœux entre le Président de la République et les forces de défense et de sécurité à Gitega le 18 décembre 2012 (« Le Président Nkurunziza accorde aux forces de défense et de sécurité une note de 90 % pour l'année 2012 », www.presidence.bi/spip.php?article3330, site visité le 12 avril 2013).

²⁶ OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *op. cit.*, p. 102.

²⁷ Comme le confirme un sondage mené par Afrobaromètre en collaboration avec Groupe de recherche et d'appui au développement des initiatives démocratiques (Gradis) près de 70 % de la population interrogée se sent en sécurité (www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/bur_r5_presentation2.pdf, site consulté le 30 avril 2013).

la réduction du taux de mortalité infantile et des femmes en accouchement.²⁸ Néanmoins, des tensions sociales ont caractérisé la période sous étude.

3.1. Tensions autour du travail de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB)

L'action de la CNTB – parfois considérée comme un redresseur de torts pour les injustices commises dans le passé, parfois jugée trop partielle en faveur des rapatriés – a provoqué de nombreuses tensions à plusieurs endroits et même des confrontations notamment dans le site des déplacés de la commune de Ruhororo dans la province de Ngozi où une tentative d'expulsion forcée de ces déplacés a donné lieu à des violences entre ces déplacés (qualifiés d'occupants secondaires) tutsi et leurs voisins hutu.²⁹ Les déplacés et ceux qui plaident en leur faveur, notamment le parti UPRONA, dénoncent la partialité de la CNTB, la complicité des autorités administratives et policières ainsi que la mobilisation des jeunes Imbonerakure dans ce projet d'expulsion. À Ruhororo comme ailleurs, les problèmes ont été tellement pris dans la globalisation et sous un angle ethnique qu'il est devenu impossible d'appliquer des solutions consensuelles et au cas par cas à cette épineuse question des terres, privant ainsi les propriétaires et les occupants de l'espoir d'un arrangement à l'amiable favorable à toutes les parties au conflit.

Le parti UPRONA est l'acteur politique, via son ancien président, qui est le plus monté au créneau pour dénoncer les agissements de la CNTB, associant son travail à une façon déguisée de contraindre les déplacés intérieurs à rentrer dans les collines pour ne pas pouvoir témoigner devant la Commission vérité et réconciliation et être forcés de voter pour le parti au pouvoir en 2015.³⁰ Même son de cloche au sein des partis de l'ADC-Ikibiri, qui ont fustigé le travail de la CNTB, l'accusant de s'inscrire en faux contre les accords d'Arusha, et au sein de la branche du CNDD-FDD qui se dit des « *Bagumyabanga* sans voix », le qualifiant de travail mené par « *tâtonnement et sentimentalisme* »³¹. Il est à noter que les critiques vis-à-vis de la CNTB sont souvent liées à la personnalité de son président Mgr. Sérapion Bambonanire et à son approche et style (qui est autre que celui

²⁸ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENTE, *Les grandes réalisations du gouvernement en matière de gouvernance socio-économique*, Troisième édition, Bujumbura, octobre 2012, 62 p.

²⁹ «Ruhororo : un passé qui ne passe pas», <http://www.iwacu-burundi.org/spip.php?article4085> (site visité le 15 avril 2013).

³⁰ «CNTB : ange ou démon ?», <http://www.iwacu-burundi.org/spip.php?article4162> (site visité le 15 avril 2013).

³¹ *Communiqué du 16 novembre 2012 marquant la commémoration du 9^{ème} anniversaire de la signature de l'Accord global de Cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition du Burundi et le Mouvement CNDD-FDD*, http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=6196 (site visité le 15 avril 2013).

adopté par son prédécesseur, l'abbé Aster Kana)³².

Toutes les allégations ont été rejetées par la commission, celle-ci attribuant plutôt aux acteurs politiques des intentions politiciennes et électoralistes. Le parti UPRONA est par ailleurs perçu comme étant celui qui a toujours su exploiter la question des déplacés à son avantage³³.

Malgré toutes ces critiques, les hautes autorités du pays ont affiché un soutien toujours croissant envers le travail de la CNTB et son président.³⁴ Le ministre de la Justice est allé même jusqu'à demander aux juridictions de surseoir aux jugements des cas pendants devant cette commission.³⁵ Cette décision fut interprétée par certains comme une atteinte à la loi et aux droits des propriétaires fonciers et comme heurtant l'esprit d'indépendance de la magistrature³⁶.

3.2. Revendications sociales insatisfaites

D'autres tensions sociales sont nées à la suite des contestations sociales avec notamment la campagne contre la vie chère pilotée par des

³² Lors d'un débat suite à une question orale au sénat le 22 novembre 2012, le gouvernement a confirmé « *qu'il y a un problème de communication autour des activités de la CNTB jusqu'à confondre l'institution avec la personne qui la dirige* » ("Compte rendu synthétique de la séance plénière du Sénat relative à des questions orales", <http://www.senat.bi/spip.php?article3207>, site visité le 22 mars 2013). Notons qu'il y a eu également des réformes législatives et institutionnelles qui ont conféré une plus grande marge de manœuvre à la CNTB depuis l'année 2011 tel que cela est explicité dans OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la Commission Nationale Terres et Autres Biens*, Bujumbura, avril 2013.

³³ L'implication très active de l'ancien président de l'UPRONA, Bonaventure Niyoyankana, dans la défense des déplacés de la province de Gitega, notamment ceux de Bugendana visés par un projet d'expulsion en 2007, lui avait valu un capital de sympathie qui l'a même propulsé à la tête de ce parti. L'électorat de l'UPRONA est également constitué des déplacés tutsi qui jusqu'à très récemment voyaient dans cette formation le parti qui représente leur voix au niveau politique, outre le fait qu'il est également de plus en plus convoité par d'autres partis comme le MSD.

³⁴ Dans un point de presse sur les activités de la CNTB, le 8 avril 2013, le secrétaire du gouvernement a insisté sur le fait que, sur un total de 33.499 dossiers enregistrés par la commission dont deux tiers sont déjà clôturés, la plus grande parties des décisions de la CNTB sont accueillies à la grande satisfaction des parties. Il invite les parlementaires « *qui contestent l'application d'une loi qu'ils ont eux-mêmes votée, de retirer le débat de la rue et de le ramener à l'hémicycle et éviter ainsi de cautionner l'action de certains politiciens qui veulent entraîner l'opinion, celle de la jeunesse en particulier dans un conflit dont eux seuls connaissent l'intérêt* » (<http://www.presidence.bi/spip.php?article3643>, site visité le 15 avril 2013).

³⁵ Lettre circulaire du ministre de la Justice n° 550/66/CAB/2012 du 18 janvier 2012, adressée à tous les procureurs et responsables des juridictions burundaises. À signaler que l'article 19 de la Loi du 4 septembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CNTB, telle que modifiée par la Loi du 4 janvier 2011, stipule que « *la partie intéressée peut saisir la juridiction compétente et la décision de la Commission reste exécutoire jusqu'à l'épuisement des voies de recours judiciaires* ».

³⁶ OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *op. cit.*, p. 80.

organisations de la société civile et des syndicats, qui demandaient entre autres mesures le paiement de l'impôt par les dignitaires du pays. Les grèves répétitives au sein du ministère de la Santé publique, de l'Université du Burundi, etc. ont aussi suscité plusieurs tensions. Dans toutes ces situations, le gouvernement s'est souvent montré dans l'incapacité de satisfaire de telles revendications, surtout celles qui ont des implications financières, tout en ayant le réflexe de brandir des menaces de mesures plus draconiennes comme le licenciement, ou en recourant à l'intimidation ou à l'essai de division des leaders syndicalistes.

Le problème de la vie chère est également lié à un développement monétaire. En effet, la monnaie burundaise a connu un pic de dépréciation jamais atteint auparavant et le taux d'inflation est resté très élevée (environ 18 %). En février 2013, le Conseil national de sécurité a même dû se saisir du dossier et a pu arrêter des mesures et des recommandations, y compris à l'attention des banques, pour stabiliser quelque peu l'envolée des cours de change.³⁷

3.3. Une gouvernance handicapée par les pratiques de corruption

« La corruption, si elle persiste, risque de mettre en péril les institutions qui permettront au Burundi d'avancer sur la voie du développement. »³⁸

Le gouvernement a continué à affirmer que l'amélioration de la gouvernance constitue un de ses chantiers prioritaires, en saluant les progrès accomplis dans ce domaine.³⁹ En passant de la 172^{ème} à la 159^{ème} place, le Burundi a été classé par le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale parmi les meilleurs réformateurs de l'environnement des affaires. Des efforts en rapport avec l'amélioration de la gouvernance administrative et financière au niveau local ont aussi été encouragés, notamment en primant les communes qui se sont distingués sur ce plan, avec des critères répartis dans 3 domaines principaux à savoir la gouvernance administrative, la gestion des ressources budgétaires et l'inclusion sociale et du genre. Cette initiative a été pilotée par le ministère de la Décentralisation et du Développement communal.

Néanmoins, même s'il a fait des progrès au niveau de l'East African Community où il est le deuxième pays, après le Rwanda, qui présente l'index de corruption le moins élevé, le Burundi est resté parmi les pays les

³⁷ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Communiqué du Conseil National de Sécurité*, Bujumbura, 26 février 2013.

³⁸ Citation tirée du dernier rapport de Karin Landgren, représentante spéciale du secrétaire général et chef du BNUB, au Conseil de sécurité des Nations Unies (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *op. cit.*, p. 5).

³⁹ Le bilan des grandes réalisations du gouvernement en matière de gouvernance socio-économique, présenté à la conférence des bailleurs de fonds à Genève, y consacre un chapitre entier (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENTE, *op. cit.*, p. 32-37).

plus corrompus selon un autre classement de Transparency International (TI) (165^{ème} sur 174 pays). Ce qui a d'ailleurs entraîné de vives protestations du gouvernement contre ce classement et TI, accusée tantôt de légèreté, tantôt de complicité avec des ONG burundaises qui veulent saboter les efforts du gouvernement.⁴⁰

Des cas de malversations économiques impliquant de hauts cadres de l'État ont été rapportés au cours de l'année 2012. On pourrait citer en guise d'illustration la concession de la gestion du port de Bujumbura à la société Global Port Services dite en violation des procédures et en dépit des protestations de la société civile et de quelques parlementaires⁴¹ ; le scandale des plants fruitiers dont les prix et les quantités ont été surévalués par les administratifs conduisant à la perte de plusieurs milliards de francs burundais par l'État⁴² ainsi que l'acquisition à vil prix du parc automobile de l'État par des dignitaires dans le cadre de la politique de charroi zéro⁴³.

3.4. L'incendie du marché central de Bujumbura

Dans la matinée du 27 janvier 2013, un incendie a dévasté le marché central de Bujumbura. Bien que les dégâts matériels de cette catastrophe soient difficiles à évaluer, les pertes financières et les conséquences sociales pour un très grand nombre de 'petits' opérateurs économiques furent énormes. Une commission d'enquête sur cet incendie a été mise en place par le ministre de la Justice. Dans son rapport, celle-ci a conclu que l'incendie était d'origine accidentelle. Elle a pourtant également relevé de nombreux indices de mauvaise gestion du marché sans qu'il y ait un rapport de cause à effet avec l'incendie. La commission a notamment constaté une « *gestion frauduleuse imputable à la SOGEMAC en complicité avec certaines autorités de la Mairie* »⁴⁴. Quelques semaines plus tard, le nouveau directeur général d'Air Burundi et ancien maire de la ville de Bujumbura, Evrard Giswawa, a été arrêté et transféré à la prison centrale de Mpimba, accusé de concussion.

⁴⁰ Dans son *Discours à l'occasion du lancement des travaux de la semaine dédiée à la célébration de la journée internationale de lutte contre la corruption*, le 10 décembre 2012, le Président Nkurunziza a invité TI à « *revoir sa copie* » (p. 3).

⁴¹ Voir, entre autres, OLUCOME (Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques), « *Le port de Bujumbura concédé à une société embryonnaire* » (www.olucome.bi/olucome.php?article212, site visité le 10 avril 2013).

⁴² « *L'achat des plants fruitiers serait une brèche pour la corruption* », <http://www.isanganiro.org/spip.php?article4278> (site visité le 15 avril 2013).

⁴³ En vertu de cette politique, les hauts cadres de l'État qui bénéficiaient d'un moyen de transport sont appelés à acquérir leurs propres véhicules, avec la contribution de l'État, certains véhicules pouvant être donnés en location-vente. Certains véhicules ayant coûté des centaines de millions à l'État auraient été frauduleusement acquis à des prix dérisoires.

⁴⁴ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Point de presse sur le rapport de la Commission d'Enquête sur l'incendie survenu au marché central de Bujumbura le 27 janvier 2013* (<http://justice.gov.bi/spip.php?article157>, site visité le 12 avril 2013). La SOGEMAC est la Société de gestion du marché central de Bujumbura.

4. SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIAS

Les relations entre le gouvernement et la société civile et les médias sont restées très tendues. Les médias et la société civile n'ont pas cessés d'être pointés du doigt comme étant proches de l'opposition politique et travaillant à miner la crédibilité du gouvernement, en vue notamment de continuer à bénéficier des aides étrangères. De telles accusations se sont notamment accrues à la veille de la conférence de Genève de fin octobre 2012, le gouvernement craignant la concurrence de ces organisations pour l'octroi de financements. Assez paradoxalement, à la conférence elle-même, l'atmosphère entre le gouvernement et la société civile – qui a par la suite publié une déclaration finale félicitant le gouvernement pour la réussite de la conférence – a été constructive.⁴⁵

Même si cela n'est pas explicitement apparu dans le discours officiel, certains médias et sites pro-gouvernementaux⁴⁶ ont continué à cibler, moyennant un langage parfois très ethnicisant, certaines associations actives au sein de la société civile comme étant des entités agissant contre un gouvernement légitime pour s'enrichir personnellement.

L'année sous étude a aussi été caractérisée par un changement de stratégie du gouvernement à l'égard des organisations de la société civile et des médias. Alors que l'on avait antérieurement assisté à des actes d'intimidation ou de harcèlement judiciaire, des efforts ont surtout porté sur la mise en place d'une législation plus restrictive et sur l'adoption de méthodes de contrôle direct de l'activité des associations de la société civile et des médias.

Un projet de loi portant révision de la loi de 1992 régissant les associations sans but lucratif, un projet de loi sur les manifestations publiques, un projet de loi sur la presse ont été initiés presque concomitamment, avec comme dénominateur commun des mesures jugées très restrictives.

Le projet de loi sur la presse a fait l'objet du plus de controverses dès son apparition. Plusieurs voix se sont élevées pour contester certaines de ses dispositions, notamment celles en rapport avec la protection des sources, la délivrance et le renouvellement de la carte de presse, les conditions requises pour exercer la profession de journaliste, les sanctions civiles en cas de délits

⁴⁵ FORSC *et al.*, *Déclaration finale des organisations de la société civile et des médias burundais ayant participé à la Conférence des partenaires du Burundi tenue à Genève du 29 au 30 octobre 2012*, p. 1.

⁴⁶ On peut citer le site www.nyabuserong.org ainsi que la Radio Rema FM dont un éditorial diffamatoire à l'encontre des présidents de FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile au Burundi) et APRODH (Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues) lui ont même valu d'être sanctionné par le Conseil national de la communication (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI. CONSEIL NATIONAL DE LA COMMUNICATION, *Décision N° 100/006/CNC/2012 portant suspension des commentaires, de l'éditorial, de l'analyse et du point de vue de rédaction à l'endroit de la Radio REMA FM et transfert du dossier au ministère public*, 13 juin 2012).

de presse instituant des amendées extrêmement élevées. Au moment où nous écrivons ces lignes, cette loi se trouve sur l'agenda du sénat, après son adoption par l'assemblée nationale, et ce malgré des protestations venues de toutes parts.⁴⁷ En attendant la révision et l'entrée en vigueur de la loi sur les organisations de la société civile, le ministère de l'Intérieur a commencé à faire preuve d'une ingérence continue dans le fonctionnement des associations jusqu'à leur exiger de transmettre des rapports financiers alors que ceci n'est pas requis par la loi actuellement en vigueur. D'autres organisations ont vu leurs activités parfois suspendues pour l'une ou l'autre raison ou parfois même sans raison déclarée.

L'autre stratégie en cours pour affaiblir les organisations de la société civile reste le recours à la « *nyakurisation* », à savoir la création des organisations satellites acquises au gouvernement et au parti qui jouent désormais le rôle de casse-vitesse dans les initiatives de la société civile, accusée par ailleurs d'être en général quasi mono-ethnique⁴⁸.

5. DROITS DE L'HOMME

Les rapports des organisations nationales et internationales ont fait état d'une diminution sensible des cas d'exécution extrajudiciaires ; cas qui avaient marqué toute l'actualité de l'année 2011, aussi bien par rapport à leur intensité que par rapport à l'émoi et à la mobilisation qu'ils avaient suscités au sein des défenseurs des droits humains. Il en va de même pour les cas de torture, qui sont restés observables mais généralement réduits en nombre⁴⁹.

Une commission mise en place par le Procureur général et chargée de faire la lumière sur les cas que certains rapports qualifient d'exécution extrajudiciaire ou de torture a par contre remis en cause les cas qui avaient déjà été recensés par les Nations Unies et les organisations de défense des droits de l'homme, tout en reconnaissant l'existence de certains cas de meurtres impliquant des agents publics.

À la suite des conclusions de cette commission, le gouvernement a fait preuve de bonne volonté en procédant à l'arrestation de certains cadres de la police impliqués dans ces assassinats⁵⁰.

⁴⁷ Voir, p. ex., HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi: Le nouveau projet de loi sur les médias musèlerait les journalistes*, New York, 12 avril 2013.

⁴⁸ Le site Nyabuserongo, jugé proche du gouvernement, n'a cessé de publier au cours de l'année la liste des membres du personnel des organisations locales et internationales, dans le but de démontrer qu'elles sont dominées par l'ethnie tutsi et en plaidant pour l'application, selon eux, de l'Accord d'Arusha dans tous les secteurs de la vie nationale, <http://nyabuserongo.org/index.php/revelations/161-arusha-les-equilibres-ethniques-doivent-concerner-tous-les-secteurs-de-la-vie-nationale> (site consulté le 20 février 2013).

⁴⁹ En 2012, les Nations Unies ont relevé et documenté 30 cas d'exécutions extrajudiciaires (contre 61 en 2011) et 16 cas de torture (contre 36 en 2011) (NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi*, S/2013/36, 18 janvier 2013, para. 34).

⁵⁰ La plus emblématique de ces arrestations a été celle de Nurweze Michel alias Rwembe,

Toujours en matière de droits de l'homme, plusieurs critiques ont continué à remettre en cause l'indépendance de la justice burundaise, surtout dans le traitement des affaires dites sensibles. Un verdict dans l'affaire Manirumva a été finalement rendu, avec des condamnations à des peines assez importantes des personnes accusées. Néanmoins les avocats de la défense et des parties civiles, ainsi qu'une partie des observateurs, ont fort peu apprécié ce verdict jugé tronqué au regard de l'absence des investigations poussées au sujet de la probable implication des hauts gradés de la police et du SNR dans cet assassinat. L'autre affaire qui a marqué le fonctionnement de la justice au Burundi est l'affaire dite Hassan Ruvakuki, journaliste de la radio indépendante Bonesha et correspondant de la Radio France Internationale qui, arrêté dans des conditions irrégulières par le SNR, a été incarcéré à Cankuzo avant d'y être finalement condamné à la peine de servitude pénale à perpétuité par le tribunal de grande instance sur base d'accusations de participation à des bandes armées et de terrorisme (notamment une interview qu'il aurait donnée aux membres du FRD-Abanyagihugu en Tanzanie). Ce procès a suscité une grande mobilisation au sein des professionnels des médias, des organisations nationales et internationales de défense des droits humains et même des partis politiques de l'opposition. Bénéficiant de ce soutien, Ruvakuki a vu sa première condamnation commuée en une peine d'emprisonnement de trois ans avant d'être libéré en mars 2013, officiellement pour des raisons de santé. D'autres y ont vu un souci pour le Président Nkurunziza d'éviter un dossier qui fâche à la veille de sa visite d'État en France.

Dans le même registre des dossiers politiquement sensibles, l'avocat de l'ancien président du CNDD-FDD, Hussein Radjabu, a aussi introduit un recours pour la libération de ce dernier, arguant qu'il remplit les conditions requises pour bénéficier de la liberté conditionnelle mais les autorités judiciaires n'y ont pas donné une suite favorable.

Le gouvernement a procédé à la libération d'un nombre considérable de prisonniers. Annoncée le jour de la célébration du cinquantenaire de l'indépendance par le Président de la République, la mesure de grâce présidentielle visait la libération d'environ 7 000 prisonniers, ce qui constitue un important soulagement au regard des conditions carcérales extrêmement mauvaises suite aux problèmes de surpopulation des maisons de détention.

Toujours dans la logique d'améliorer les conditions carcérales à travers le désengorgement des prisons, le code pénal a été amendé pour inclure des peines alternatives à l'emprisonnement, notamment en introduisant le travail d'intérêt général pouvant être décidé par le juge comme peine de substitution

commissaire adjoint de la Police à Gitega, qui s'était fait cette triste réputation dans l'enlèvement et l'assassinat des membres des partis politiques de l'opposition, <http://www.iwacu-burundi.org/spip.php?article3354> (site consulté le 20 février 2013).

pour toutes les infractions punissables d'une peine de servitude pénale dont la durée ne dépasse pas deux ans⁵¹.

6. JUSTICE TRANSITIONNELLE

Le domaine de la justice transitionnelle a connu très peu de progrès effectifs en dépit de plusieurs annonces et déclarations du gouvernement, et surtout de la Présidence de la République, concernant une mise en place imminente de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR). Plusieurs reports de l'analyse du projet de loi portant mise en place de la CVR ont été opérés, avec la justification officielle de vouloir procéder à plus de concertation, vu l'importance de cette question. Au mois de novembre 2012, un projet de loi sur la CVR discuté au sein du conseil des ministres a été transmis à l'assemblée nationale pour étude et amendement. Peu après, des tensions sont apparues entre les Nations Unies, la société civile, les partis politiques et le gouvernement au sujet de nouveaux blocages, en rapport notamment avec la composition de la Commission, la procédure de nomination des commissaires et l'absence du volet judiciaire. Les dispositions substantielles y relatives ont été formulées de façon non conforme aux conclusions des consultations nationales menées en 2009. Dix-huit organisations de la société civile membres du Groupe de réflexion sur la justice de transition ont envoyé une série de recommandations aux présidents de l'assemblée nationale et du sénat sur la base desquelles le projet de loi sur la CVR devrait être analysé auprès de ces instances⁵².

Malgré les différents rappels adressés au gouvernement pour mettre en place des mécanismes de justice de transition crédibles, il est à craindre que ceux-ci restent sans suite, du moins avant les élections de 2015, vu que le processus électoral semble, lui, prendre le dessus. On peut aussi s'interroger sur la volonté politique du gouvernement à ce sujet. Dans son briefing au Conseil de sécurité des Nations Unies à la fin de son mandat en juillet 2012, l'ancienne représentante du secrétaire général des Nations Unies, Karin Landgren, évoquait déjà « *l'émergence de poches de résistance puissantes* »⁵³ à l'avancement de la question de la justice de transition.

⁵¹ Loi n° 1/20 du 8 septembre 2012 portant modification de certains articles de la loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du code pénal.

⁵² *Mémoire sur le projet de loi mettant en place la commission vérité et réconciliation au Burundi*, Bujumbura, le 14 décembre 2012. À noter l'engagement de la société civile à ce sujet, avec cette fois-ci des associations des victimes de tous bords ethniques travaillant pour faire avancer l'agenda de la justice de transition. Même en dehors de tout résultat concret, il s'agit d'un symbole fort dans un contexte où le besoin de manifestation de la vérité ou de châtiement des auteurs des crimes graves qu'a connus le pays a toujours été altéré par des antagonismes ethniques, compromettant les chances d'une vision et d'un agenda partagés à ce sujet.

⁵³ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Compte-rendu de séance 'La Situation au Burundi'*, S/PV.6799, 5 juillet 2012, p. 7.

7. RELATIONS INTERNATIONALES

Au cours de l'année 2012, le Burundi a fait preuve d'une véritable offensive diplomatique. Il n'a laissé échapper aucune occasion pour consolider ses relations au niveau de la région mais aussi pour se positionner comme un véritable acteur de la diplomatie africaine, notamment en offrant ses bons offices pour les missions de maintien de la paix, notamment au Mali⁵⁴ avec comme argument l'exemple de la Somalie, où il a déjà déployé plus de 5.000 hommes dans le cadre de l'AMISOM. Il a également appris à prendre des positions diplomatiques sur des crises internes comme celle de la République Centrafricaine.⁵⁵

L'année 2012 a notamment été marquée par le succès⁵⁶ de la conférence des bailleurs de fonds au sujet du financement du deuxième Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP)⁵⁷ qui s'est tenue à Genève en octobre. Environ 120 bailleurs représentés à la conférence auraient promis un appui de 2,6 milliards de dollars US. Selon l'OAG, ce succès s'explique entre autres par le processus de participation élargi à tous les partenaires du pays, la participation de la société civile qui a contribué à la crédibilité de la conférence et une bonne stratégie de communication avant et durant la celle-ci.⁵⁸

Sur les traces du Rwanda voisin, le Burundi a introduit sa demande d'adhésion au Commonwealth, quelques jours avant la tenue du Sommet de la Francophonie à Kinshasa. Il a également démontré son souci de nouer des relations de plus en plus solides avec d'autres pays, en procédant notamment à l'ouverture d'ambassades au Brésil et en Iran, en ravivant et en renforçant les liens de coopération avec la Chine, l'Arabie Saoudite, la Turquie, l'Inde, etc.

Il apparaît clairement que le gouvernement souhaite projeter l'image d'un pays qui a déjà atteint un niveau de stabilité et de maturité politique qui le dispense d'être soumis à l'examen critique de la communauté internationale comme pays fragile et à risque. C'est d'ailleurs le message du Président à toutes les occasions⁵⁹, message qui avait sans doute également motivé le

⁵⁴ Signalons que le Burundi semble s'être réjoui de la nomination de l'ancien Président Pierre Buyoya au poste de représentant de l'Union Africaine au Mali et au Sahel. Même s'il n'a pas été envoyé par le gouvernement du Burundi, il s'agit encore d'un positionnement et d'une visibilité du Burundi sur la scène diplomatique internationale.

⁵⁵ Le gouvernement a sorti un communiqué pour exprimer sa vive préoccupation sur la situation en RCA : http://www.burundi-gov.bi/IMG/pdf/COMMUNIQUE_DE_PRESSE_RCA.pdf (site visité le 5 avril 2013).

⁵⁶ Telle était également l'évaluation faite par la société civile, voir FORSC et al., *op. cit.*

⁵⁷ Voir l'intégralité du rapport ici : http://www.cspliburundi.org/partenaire/CSLP%20II_rapport_final.pdf (site visité le 10 avril 2013).

⁵⁸ OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁹ Voir, p. ex., son entretien avec la chaîne de télévision France 24 lors de sa visite en France le 14 mars 2013, <http://www.france24.com/fr/20130314-lentretien-pierre-nkurunziza-%20president-burundi-mali-troupes-kenya-rdc-cpi> (site visité le 12 avril 2013).

Burundi à demander la transformation du BNUB – encore vu comme une mission d'accompagnement d'un pays fragile – en une présence onusienne pour simplement appuyer les projets de développement.

Par rapport à la crise à l'est de la RDC, le Burundi cherche aussi visiblement à profiter de sa posture régionale, comme un pays qui n'a pas jusqu'à présent été ouvertement accusé de jouer le rôle de « déstabilisateur », à l'instar du Rwanda et de l'Ouganda, pour servir de base logistique à la Brigade qui sera déployée dans cette partie de la RDC en vertu des accords d'Addis-Abeba.

Anvers, avril 2013