

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2015-2016

par Stef Vandeginste

Abstract

Burundi has been the scene of a multi-dimensional crisis triggered by the nomination of President Pierre Nkurunziza, on 25 April 2015, as a candidate for the 2015 presidential elections on behalf of his party, the CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie). The elections were held amidst domestic and international controversy and – not surprisingly – won by the dominant party CNDD-FDD. The party political landscape has become even more strongly divided than before. Opposition leader Agathon Rwasa joined the government but his political movement is not registered as a political party. The security crisis is very deep and has led to a humanitarian crisis, as hundreds were killed and over 250,000 Burundians left their country. The sharp rise in the number of gross human rights violations has been the subject of increased international attention. The events have also given rise to a crisis of Burundi's international relations. The decision by the African Union's Peace and Security Council to send a military intervention force to Burundi was rejected by the government, which also accused other international 'partners' (most notably Belgium and Rwanda) of violating Burundi's national sovereignty.

1. INTRODUCTION

L'année 2015 a été la plus mouvementée depuis la fin de la guerre civile. Tout au long de l'année et pendant le premier trimestre de 2016, le Burundi a vécu une crise multidimensionnelle qui a profondément affecté le fonctionnement des institutions de l'État, le contrat social entre l'État et ses citoyens ainsi que le bien-être de ces derniers. La présente chronique adopte une structure quelque peu différente de celle des éditions antérieures. L'analyse des principaux développements pendant la période sous étude est présentée en fonction des différentes dimensions de la crise. Celle-ci était – et, selon certains aspects, continue à être – en même temps électorale, institutionnelle, sécuritaire, humanitaire, socio-économique¹ et est aussi une crise des relations internationales du Burundi. Chaque chapitre aborde une de ces dimensions de la crise, lesquelles se recoupent de temps en temps. Avant d'aborder ces différents aspects, il convient de noter que la crise n'a pas (ou, du moins, n'a pas encore) abouti à un effondrement de l'État.

La période sous étude a donné lieu à des contestations de toutes parts, ce qui symbolise un méta-combat qui a fortement caractérisé la crise : celui autour de la vérité des événements, de leurs causes, des responsabilités et des voies de sortie. Dans un contexte où la vérité est rarement basée sur l'établissement des faits à travers un processus suffisamment légitime, elle est surtout construite sur la base d'un combat au niveau des perceptions et du *framing*

¹ Cette dimension n'est pas abordée dans la présente *Chronique politique*. Pour ce qui est des relations entre l'État et les médias, nous renvoyons le lecteur au chapitre de Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler ailleurs dans cet *Annuaire*.

des événements. Par conséquent, la vérité est devenue un enjeu important de la crise. En témoigne l'investissement d'énergie et de temps des différents acteurs – certains dotés d'une grande capacité de communication, d'autres se basant surtout sur l'intimidation – dans la construction et la propagation de 'leur' vérité à travers les médias sociaux nationaux et internationaux. Du côté du gouvernement et des différents acteurs de l'opposition, de multiples vérités ont été émises tout au long de la crise, certains acteurs faisant d'ailleurs preuve d'un opportunisme et d'une 'flexibilité' remarquables² sur ce champ de bataille de ce qui constitue une véritable «guerre de communication»³. Face à ce constat, cette chronique n'a pas l'ambition de fournir la 'véritable vérité' de la crise burundaise, mais essaie, dans la mesure du possible, de présenter les divers points de vue et les interprétations opposées.

Avant de parcourir les différentes dimensions de la crise, il convient de signaler que, fin mai 2016, un deuxième tour de dialogue politique s'est tenu à Arusha, cinq mois après une première rencontre convoquée par le médiateur de la Communauté est-africaine (CEA), le président ougandais Museveni, à Kampala. Ce deuxième tour, sous la présidence de l'ancien président tanzanien Mkapa, facilitateur désigné par la CEA pour appuyer le médiateur, n'a pas abouti à un résultat mais a plutôt confirmé le désaccord concernant les participants et concernant l'agenda du dialogue.

2. CRISE ÉLECTORALE

Tout de suite après les élections générales de 2010⁴, le gouvernement et le parti CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie) ont invité l'opposition à préparer les élections de 2015. Cinq ans plus tard, l'ancien ministre des Affaires étrangères Laurent Kavakure constate qu'une opposition radicale n'a jamais voulu autre chose que « *la récupération du pouvoir à la faveur d'institutions de transition, et en dehors de toute compétition électorale, tellement elle redoutait la*

² En guise d'exemple, il convient de signaler le cas de Festus Ntanyungu. Le 28 mars 2015, il intervient en tant que porte-parole des frondeurs, les opposants au troisième mandat du président Nkurunziza au sein de son parti politique (www.rfi.fr/emission/20150328-burundi-festus-ntanyungu-cndd-fdd-nkurunziza-pas-mandat-nom-paix), site visité le 23 mai 2015). Quelque temps après, ayant rejoint les rangs du gouvernement et de la direction du parti, il proclame une tout autre vérité en tant que secrétaire exécutif de la CNDI (Commission nationale pour le dialogue inter-burundais).

³ VIRCOULON, T., « A l'intérieur de la crise burundaise (II) – quand Whatsapp remplace la radio », 13 mai 2016, <http://blog.crisisgroup.org/africa/central-african-republic/2016/05/13/a-linterieur-de-la-crise-burundaise-ii-quand-whatsapp-remplace-la-radio/>, site visité le 13 mai 2016.

⁴ À ce sujet, voir VANDEGINSTE, S., « Power-sharing as a fragile safety valve in times of electoral turmoil: the costs and benefits of Burundi's 2010 elections », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 49, n° 2, 2011, pp. 315-335.

popularité et le charisme du président sortant »⁵. Cette analyse diffère de celle du secrétaire général de l'ONU qui déclare que « *jusqu'au mois de mars [2015], l'évolution de la situation politique laissait espérer que les élections générales au Burundi pourraient se dérouler dans un climat pacifique. Les acteurs politiques poursuivaient le dialogue, un cadre juridique et politique avait été adopté par consensus pour les élections et la violence politique s'atténuait* »⁶. Et de continuer, concernant la nomination du président Nkurunziza en tant que candidat du parti CNDD-FDD aux élections présidentielles : « *La question de son troisième mandat a semé la discorde, mettant en péril l'unité du pays.* »⁷ Dans la présente Chronique, nous n'allons pas revenir sur ce déclencheur⁸ de la crise. La nomination du président Nkurunziza – contestée aussi bien à l'intérieur du parti présidentiel que dans la rue – a fait l'objet d'une analyse dans l'*Annuaire* précédent. La crise politique burundaise va bien plus loin qu'une crise du troisième mandat. Toujours est-il que, même après la réélection du président Nkurunziza et sa prestation de serment en date du 20 août 2015, la question du mandat présidentiel reste un obstacle majeur à la résolution de la crise par voie de dialogue. Premièrement, certains acteurs politiques de l'opposition considèrent qu'il s'agit d'un président et d'un gouvernement 'de facto'. Deuxièmement, alors que le président nouvellement élu a déclaré que son troisième mandat serait également son dernier, beaucoup d'observateurs n'en sont pas convaincus. Les réunions provinciales de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais – remarquablement convergentes dans leurs recommandations – ont alimenté les suspicions d'une éventuelle prochaine révision de la Constitution, y compris en ce qui concerne la limitation du nombre de mandats présidentiels.

À la demande de plusieurs acteurs nationaux et internationaux⁹, les élections générales ont été reportées à plusieurs reprises, sans toutefois donner lieu à un dépassement de la durée du mandat des différentes institutions élues en 2010. À la veille du processus électoral, face au constat que la situation qui prévalait n'était pas propice à la tenue d'élections libres, régulières et crédibles, plusieurs partis et organisations politiques ont informé le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de leur boycott des élections, alors que certains d'entre eux – notamment Charles Nditije (aile

⁵ KAVAKURE, L., *Burundi. La démocratie à l'épreuve. Août 2010 – août 2015*, Bujumbura, Presses Lavigerie, 2015, p. 10.

⁶ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITE, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission électorale des Nations Unies au Burundi*, S/2015/510, 7 juillet 2015, para. 59.

⁷ *Ibidem*, para. 60.

⁸ Tel est le mot utilisé également par la Mission d'établissement des faits de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (UNION AFRICAINE, *Rapport de la Délégation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi. 7 au 13 décembre 2015*, mai 2016, p. 40).

⁹ Voir, entre autres, EAST AFRICAN COMMUNITY, *Report of the Emergency Summit of the EAC Heads of State on the Situation in Burundi*, 31 May 2015, p.10.

UPRONA non reconnue) et Agathon Rwasa (aile FNL non reconnue) – avaient déjà introduit des listes de candidats.¹⁰ Plusieurs missions d'observation électorale (entre autres celle de l'Union européenne¹¹ et de plusieurs ONG internationales comme AWEPA) se sont retirées. D'autres missions ont observé tout le processus électoral, depuis les élections communales et législatives du 29 juin 2015 jusqu'aux élections sénatoriales du 24 juillet, en passant par les élections présidentielles du 21 juillet. Dans sa déclaration préliminaire après les élections législatives et communales, la Mission d'observation électorale des Nations unies (MENUM) « *conclut que l'environnement n'était pas propice pour la tenue d'élections libres, crédibles et inclusives. La MENUB note que des préoccupations identiques ont été clairement exprimées par l'Union Africaine (UA), la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est (CEA) et la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL)* »¹².

Sans surprise, les élections ont donné lieu à une victoire du parti CNDD-FDD. Lors des élections communales, le CNDD-FDD a obtenu 69,28% des sièges, suivi par la coalition Abigenga Mizero (composée des deux ailes non reconnues du parti Uprona, présidé par Nditije, et du parti FNL, présidé par Rwasa) avec 17,38 %¹³, malgré leur retrait de dernière minute.¹⁴ À l'assemblée nationale, après cooptation, le parti a obtenu 86 sièges sur 121, suivi par la coalition Abigenga Mizero avec 30 sièges.¹⁵ À l'élection présidentielle, Pierre Nkurunziza a obtenu 69,40 % des suffrages, suivi par Agathon Rwasa avec 18,98 %. Au sénat, le CNDD-FDD a obtenu 33 des 36 sièges (sans compter les sénateurs twa cooptés et les anciens chefs d'État).

3. CRISE INSTITUTIONNELLE

La crise politique la plus grave depuis les premières élections post-conflit

¹⁰ Lettre du 23 juin 2015 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2015/Rapports%20d'observation%20et%20analyses/opposition%20250615.pdf, site visité le 23 mai 2016)

¹¹ Communiqués de presse du 28 mai 2015 (suspension du déploiement) et du 29 juin 2015 (retrait définitif).

¹² MENUB, *Déclaration préliminaire*, Bujumbura, 2 juillet 2015, p. 2. À noter toutefois que, dans une déclaration conjointe du 30 juin 2015, les ambassadeurs de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Kenya et de l'Afrique du Sud ont félicité le gouvernement, la CENI (Commission électorale nationale indépendante) et le peuple burundais pour le succès des élections communales et législatives (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2015/Rapports%20d'observation%20et%20analyses/African%20HOM%20Declaration%20300615.pdf, site visité le 23 mai 2015).

¹³ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI. CENI, *Rapport général sur le processus électoral de 2015*, Bujumbura, décembre 2015, p. 91.

¹⁴ Ce retrait ne fut pas reconnu par la CENI.

¹⁵ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI. CENI, *op. cit.*, p. 93. Le 17 mars 2016, la Cour constitutionnelle a statué que huit députés de la coalition Abigenga Mizero étaient déchus de leur mandat de députés, pour cause d'absences injustifiées à l'Assemblée nationale (COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 325. Arrêt*, 17 mars 2016).

n'a pas donné lieu à un vide institutionnel. Le parlement et le sénat ont élu leurs bureaux et se sont réunis en sessions comme d'habitude. Le gouvernement mis en place par le président Nkurunziza est multi-ethnique et respecte les quotas par rapport au genre, conformément aux prescrits de la Constitution. Comme requis par l'article 124, les deux vice-présidents, Gaston Sindimwo et Joseph Butore, appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents.¹⁶ À part le fait que Sindimwo appartient à un parti politique (UPRONA) qui ne fait pas partie du gouvernement, un autre problème s'est posé au niveau de la composition du gouvernement de coalition. Ce problème est directement lié à la fragmentation du paysage des partis politiques, laquelle s'est encore accélérée suite à la crise électorale. Cinq ministres du gouvernement appartiennent à l'aile non reconnue du parti FNL présidée par Agathon Rwasa, lui-même premier vice-président de l'Assemblée nationale. Pourtant, l'article 129 de la Constitution requiert que les membres du gouvernement proviennent des « *partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent* ». Au lieu de reconnaître l'aile de Rwasa comme 'véritable' parti FNL, le gouvernement a fait appel à la Cour constitutionnelle qui, en date du 17 août 2015, a rendu un arrêt politiquement favorable au gouvernement en statuant que les mots « *partis politiques* » ne doivent pas être interprétés dans un sens strict et que le gouvernement est ouvert à toutes les « *forces politiques* » présentes à l'Assemblée nationale totalisant un vingtième des votes au moins.¹⁷

Les problèmes de l'affiliation politique de Sindimwo et de Rwasa illustrent un problème préexistant¹⁸, dont l'ampleur est devenue encore plus importante: la fragmentation des partis politiques. Comparé au paysage politique plus ou moins bipolaire au moment des élections de 1993 et de la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000 (un G7 autour du parti FRODEBU et un G10 autour du parti UPRONA), le nombre de partis politiques, d'ailes au sein des partis, d'acteurs politiques non reconnus et de coalitions ad hoc a donné lieu

¹⁶ Il n'est pourtant pas sûr que la nomination de Gaston Sindimwo comme premier vice-président soit conforme à l'article 123, qui requiert que les vice-présidents soient « *choisis parmi les élus* ». Sindimwo n'était pas candidat aux élections législatives. Aux élections communales, il aurait été candidat dans la nouvelle commune de Mukaza (mairie de Bujumbura) pour son parti UPRONA, mais il nous a été impossible, malgré plusieurs tentatives, de vérifier s'il a été élu. À notre question de savoir s'il avait été élu lors des élections communales, le porte-parole de la CENI, Prosper Ntahorwamiye, nous a répondu que « *cela ne peut pas être autrement* », sans nous livrer les résultats des élections communales à Mukaza (communication personnelle par mail du 25 août 2015), ce qui ne fait que renforcer le doute quant à son élection. Si, en effet, il n'a pas été élu, le décret portant sa nomination est contraire à la Constitution.

¹⁷ COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 312. Arrêt*, 17 août 2015, p. 7.

¹⁸ À ce sujet, voir NTIBANTUNGANYA, S., *Décomposition, recomposition du paysage politique et transition politique inachevée*, 25 janvier 2007 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/Analyse_Sylvestre_Ntibantunganya_0107.pdf, site visité le 24 mai 2016).

à un paysage politique très fragmenté. Alors que, très souvent, un processus électoral entraîne une reconfiguration du paysage politique et une réduction du nombre des partis, ceci n'a pas été le cas au Burundi. L'annonce d'un dialogue (parfois appelé 'pourparlers' ou 'négociations') est sans doute de nature à augmenter davantage le nombre d'organisations politiques désireuses d'obtenir une place autour de la table, comme l'a bien démontré l'histoire récente du Burundi.

En ce qui concerne le parti CNDD-FDD, il est désormais divisé en trois ailes : le CNDD-FDD présidé par Pascal Nyabenda, en même temps président de l'Assemblée nationale; le CNDD-FDD dit 'épris du respect de la loi' (ou aile Radjabu / Nzobonimpa); les frondeurs opposés au troisième mandat du président Nkurunziza, réunis en grande partie dans le parti PPD Girijambo créé en février 2016 par Léonidas Hatungimana, ancien porte-parole du président Nkurunziza. Le parti FNL est divisé en – au moins – quatre ailes: le FNL présidé par Jacques Bigirimana et qui est officiellement reconnu mais n'est pas représenté au parlement ou au gouvernement¹⁹; le FNL dit 'indépendant' présidé par Agathon Rwasa et non reconnu mais présent au gouvernement; le FNL Iragi rya Gahutu présidé par Pasteur Habimana, ancien porte-parole de Rwasa, et enfin le FNL du colonel Aloys Nzabampena, mouvement armé basé à l'est de la RDC. Dernier exemple dans cette liste non exhaustive – sans vouloir oublier le parti UPRONA qui continue à être divisé en deux ailes –, on a le parti FRODEBU qui est divisé en trois parties. Il s'agit, tout d'abord, du FRODEBU agréé présidé par Léonce Ngendakumana et qui est absent des institutions élues. Ensuite, il y a le FRODEBU Nyakuri créé en 2008 avec l'appui actif du CNDD-FDD et présidé par Jean Minani. Opposé au troisième mandat, ce dernier est devenu président du mouvement de coalition CNARED (Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et la restauration de l'État de droit, mis en place en juillet 2015²⁰), avant d'être destitué de la tête du FRODEBU Nyakuri par Kefa Nibizi en mai 2016.²¹

Entre autres à cause de cette fragmentation du paysage politique, toute

¹⁹ À signaler toutefois que le président Bigirimana a été récompensé pour son opposition loyale au parti CNDD-FDD par sa nomination comme directeur général de l'Office du Thé (OTB) par décret du 8 septembre 2015. Dans le même esprit, d'autres opposants loyalistes ont été récompensés. Par deux autres décrets de la même date, Jean de Dieu Mutabazi a été nommé directeur général de l'autorité de régulation de la filière café et Concilie Nibigira a été nommée directrice générale de la mutuelle de la fonction publique.

²⁰ Le CNARED souffre de divisions internes importantes. Certaines organisations de la société civile qui en faisaient partie au début l'ont quitté, tandis que d'autres acteurs politiques d'opposition – en premier lieu l'aile du CNDD-FDD dirigée par Hussein Radjabu – n'y ont jamais activement adhéré ou ont démissionné.

²¹ Minani est accusé, par son propre parti, d'avoir participé activement au putsch manqué du 13 mai 2016 (*Déclaration des membres du parti Sahwanya Frodebu Nyakuri Iragi Rya Ndadaye dans la conférence de presse du 29 avril 2016*, p. 1).

tentative de dialogue politique est devenue a priori compliquée, ne fut-ce qu'en ce qui concerne ses participants. Tout au moins, il s'ensuit que le dialogue politique mis en avant pour mettre un terme à la crise ne peut plus avoir lieu dans le cadre des institutions 'habituelles' prévues par la Constitution. Alors que le gouvernement est bien disposé à dialoguer avec la soi-disant opposition qui, selon le gouvernement, « *occupe plus de 90 % de l'espace politique de l'opposition au Burundi* »²², il rejette tout dialogue avec l'opposition radicale, en partie réunie au CNARED, qui « *téleguide les attaques violentes contre les institutions et les citoyens paisibles à partir de leur pays d'accueil à l'étranger* ».²³

D'autres institutions ont également perdu une grande partie de leur légitimité durant la crise. Il convient de signaler, notamment, la CENI et la Cour constitutionnelle. Ces deux institutions ont dû faire face à des défections par des 'dissidents' internes qui ont pris le chemin de l'exil ; et l'on voit difficilement comment, dans leur composition actuelle, elles peuvent faire partie d'un compromis négocié. L'Office de l'ombudsman a été largement inactif à cause de l'absence prolongée – officiellement pour des raisons de problèmes de santé mais, selon une opinion largement partagée, pour des raisons politiques inavouées – de l'ombudsman Mohamed Rukara.²⁴

En outre, et plus important encore, se pose un problème d'incertitude en ce qui concerne le cadre institutionnel à venir. Concrètement, quel est l'avenir de l'Accord d'Arusha signé en août 2000 et de la Constitution du 18 mars 2005 qui est en grande partie basée sur cet Accord ? Plusieurs acteurs et observateurs burundais et internationaux estiment que le maintien des acquis de l'Accord constitue un enjeu principal de la crise – sans doute parmi beaucoup d'autres. À l'occasion du quinzième anniversaire de la signature de l'Accord, le secrétaire général des Nations unies a déclaré que « *jamais l'esprit de l'Accord d'Arusha n'aura été autant remis en cause qu'au cours de ces cinq derniers mois* ».²⁵ Dans sa résolution du 12 novembre 2015, le Conseil de sécurité des Nations unies a souligné que la crise « *risque de remettre gravement en question les progrès notables qui ont été réalisés grâce à l'Accord* » et « *qu'il importe au plus haut point de respecter, dans la lettre et dans l'esprit* » l'Accord d'Arusha « *qui a permis au Burundi de connaître une décennie de*

²² REPRÉSENTATION PERMANENTE DU BURUNDI, Intervention de l'Ambassadeur Albert Shingiro sur la situation qui prévaut au Burundi, New York, 14 décembre 2015 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/gob/GOB141215.pdf, site visité le 13 mai 2016).

²³ *Ibidem*.

²⁴ L'Assemblée nationale a étudié les possibilités de mettre fin au mandat de l'ombudsman (ASSEMBLÉE NATIONALE, *Discours prononcé par le Président de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'ouverture solennelle de la session parlementaire ordinaire de février 2016*, 1^{er} février 2016, p. 25).

²⁵ NATIONS UNIES, *Déclaration attribuable au porte-parole du Secrétaire général sur le Burundi*, New York, 28 août 2015.

paix ». ²⁶ Cet attachement à la lettre et à l'esprit de l'Accord d'Arusha ²⁷ est partagé par de nombreux autres acteurs internationaux. Dans leurs déclarations, ces derniers ne sont toutefois pas clairs sur les conséquences de cette prise de position pour le troisième mandat du président Nkurunziza, dont la cour constitutionnelle a clairement dit qu'il est contraire à l'Accord d'Arusha (tout en ajoutant que la Constitution a mal repris l'Accord sur ce point). ²⁸

Entretemps, d'autres voix se prononcent en faveur d'une révision de la Constitution. Lors des rencontres provinciales de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais ²⁹, de nombreux intervenants ont demandé que, pour renforcer la démocratie au Burundi, le peuple soit libre de choisir son chef de l'État sans restriction aucune au niveau des mandats présidentiels. Cette réforme devrait faire partie d'une révision de la Constitution qui pourrait aussi toucher à certaines dispositions basées sur l'Accord d'Arusha. ³⁰ Probablement lié à ces demandes formulées lors des réunions de la CNDI, le bureau chargé de la communication à la présidence a annoncé que le dialogue inter-burundais aboutira à « **un pacte sur la démocratie, un instrument qui viendra s'ajouter à la Charte de l'Unité nationale adoptée par référendum le 5 février 1991, à l'Accord d'Arusha de 2000 et à l'Accord global de cessez-le-feu de 2003** ». ³¹ Cette annonce, confirmée par des entretiens au niveau de plusieurs ambassades à Bujumbura pour 'tester' l'opinion internationale

²⁶ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITE, *Résolution 2248*, S/RES/2248/2015, 12 novembre 2015. Un même appel au respect de la lettre et de l'esprit de l'Accord a été inséré dans la résolution 2279 du 1^{er} avril 2016.

²⁷ À noter toutefois que, dans son message du 26 mai 2016, le porte-parole du secrétaire général souligne qu'un dialogue véritablement inclusif doit être fondé sur « *les principes* » de l'Accord d'Arusha (ONU, *Déclaration attribuable au porte-parole du Secrétaire général sur le Burundi*, New York, 26 mai 2016).

²⁸ COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 303. Arrêt*, 4 mai 2015, p. 4 ; VANDEGINSTE, S., « Droit et pouvoir au Burundi: un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 303 », in: REYNTJENS, F. et al. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Anvers, University Press Antwerp, 2015, pp. 39-62.

²⁹ L'évaluation de l'Accord d'Arusha fait partie des missions de la CNDI, mise en place en septembre 2015 (*Décret du 23 septembre 2015 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de dialogue inter-burundais*, article 9) et présidée par Monseigneur Justin Nzoyisaba, représentant légal de l'Église méthodiste unie.

³⁰ À noter que, depuis début 2016, des membres du secrétariat de l'East African Community participent aux sessions de la CNDI. En mars 2016, un nouveau secrétaire-général de l'EAC a été nommé en la personne de Libérat Mfumukeko, Burundais et proche du gouvernement. Ce dernier joue également un rôle actif dans la médiation et la facilitation régionale dirigée par Y. Museveni (médiateur) et B. Mkapa (facilitateur). Ceci pourrait constituer une annonce de la convergence des deux dialogues, notamment une imposition des demandes supposées venir de la base dans le dialogue externe.

³¹ BUREAU CHARGÉ DE LA COMMUNICATION A LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mémorandum. Actes d'Aggression du Rwanda contre le Burundi*, Bujumbura, mai 2016, p. 25 (passage en gras repris de l'original).

concernant une éventuelle révision de la Constitution, n'est pas de nature à rassurer les différents protagonistes.

Une crise institutionnelle s'est également manifestée au niveau du pilier principal du partage du pouvoir burundais³², au sein des forces de défense et de sécurité. Nous reviendrons plus loin sur les attentats contre plusieurs hauts responsables de l'armée, parfois ex-FDD parfois ex-FAB (Forces armées burundaises, l'armée nationale avant et pendant la guerre civile, majoritairement tutsi surtout aux échelons supérieurs). Selon le ministre de la Défense, ces attentats n'ont eu « *pour autre objectif que de détruire la cohésion au sein de la FDN, résultat d'une intégration réussie depuis 2005* ». ³³ Alors que l'ampleur de la division interne est difficile à évaluer, il est clair que de nombreux dissidents (aussi bien ex-FAB qu'ex-FDD) ont déserté, ou bien restent actifs au sein de l'armée mais sont soupçonnés de collaborer avec l'ennemi ; ce qui, selon certains observateurs, explique un nombre important de mutations de militaires et policiers (surtout ex-FAB) de Bujumbura vers des provinces à l'intérieur du pays. Les effets positifs de la participation de la FDN à des opérations de maintien de la paix, notamment en Somalie (opération AMISOM), au niveau de la socialisation inter-ethnique des membres des deux anciennes forces ennemies³⁴, sont de plus en plus mis en danger par la crise.³⁵

4. CRISE SÉCURITAIRE

Suite à la crise électorale, plusieurs mouvements rebelles ont annoncé une lutte armée contre le gouvernement burundais.³⁶ Mouvement armé « *vieux de plus de quatre ans* »³⁷, le RED-TABARA (Résistance pour un État de droit) se manifeste à travers des communiqués à partir de janvier 2016. Il est souvent considéré comme étant « *lié au MSD* »³⁸, malgré le démenti du président de ce parti, Alexis Sinduhije, et comme étant surtout appuyé par de jeunes habi-

³² À ce sujet, voir VANDEGINSTE, S., *Arusha at 15: reflections on power-sharing, peace and transition in Burundi*, IOB Discussion paper 2015.01, Anvers, février 2015.

³³ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Communiqué de presse du MNDAC*, Bujumbura, 25 avril 2016.

³⁴ SAMII, C., "Perils or Promise of Ethnic Integration? Evidence from a Hard Case in Burundi", *American Political Science Review*, Vol. 107, n° 3, 2013, pp. 558-573.

³⁵ Certaines organisations de la société civile ont exigé le retrait de l'armée burundaise par rapport aux opérations de maintien de paix. Voir, entre autres, MOUVEMENT CITOYEN. HALTE AU TROISIEME MANDAT, *Mémoire de la société civile burundaise adressé à l'Union Africaine, les Nations Unies, l'Union Européenne et les États-Unis d'Amérique concernant la participation des troupes burundaises à l'AMISOM*, Bujumbura, 23 mai 2016.

³⁶ Il convient de rappeler qu'entre les élections de 2010 et de 2015, d'autres mouvements rebelles (Fronabu-Tabara et F.R.D.-Abanyagihugu) avaient déjà annoncé une lutte armée. À ce sujet, voir KAVAKURE, L., *op. cit.*, pp. 48-72.

³⁷ RED-TABARA, *Historique et identité de Red-Tabara*, janvier 2016, p. 1.

³⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 19. Le chef d'état-major du RED-TABARA, Melchiade Biremba, est un ancien membre du parti MSD (Mouvement pour la solidarité et le développement) (interview avec Remi Carayol dans *Jeune Afrique*, 23 février 2016).

tants de la capitale. Certains communiqués font preuve d'une certaine rivalité entre le RED-TABARA et le FOREBU (Forces républicaines du Burundi).³⁹ Ce dernier, dont la mise en place a été annoncée fin décembre 2015 par le lieutenant-colonel Édouard Nshimirimana qui avait déserté l'armée en septembre, est généralement associé au général Godefroid Niyombare qui a fui le pays après l'échec du coup d'État du 13 mai 2015. S'y ajoutent également le Mouvement de la résistance populaire (MPR-Abarundi) et, dès février 2016, l'Union des patriotes pour la révolution (UPR). Aucun de ces mouvements n'a pu démontrer une capacité de nuisance militaire suffisamment importante pour être invité au dialogue politique encadré par la médiation internationale.

Il n'est pas facile de qualifier le conflit auquel fait face le Burundi. Il ne s'agit pas d'une guerre civile, ni – malgré les annonces faites par les mouvements précités – d'un véritable conflit armé interne caractérisé par des confrontations entre mouvements rebelles et forces de l'ordre régulières. Fin mai 2016, il s'agit plutôt d'une guérilla urbaine « *de basse intensité, mais au potentiel de croissance non négligeable* ». ⁴⁰

Question importante et hautement controversée dans les débats sur les réseaux sociaux et dans des conférences en rapport avec la crise: un génocide est-il en voie de préparation contre la minorité tutsi ? En janvier 2016, le mouvement MORENA (Mouvement républicain pour la renaissance de la nation, créé par l'ancien bâtonnier Isidore Rufyikiri en décembre 2015) estime que le génocide est déjà en cours.⁴¹ International Crisis Group signale un sentiment de peur et de victimisation grandissant au sein de la communauté ethnique tutsi: « *Tout en reconnaissant le caractère pluriethnique de l'opposition, certains Tutsi soulignent la différence de traitement par les forces de sécurité et leur parti-pris ethnique* ». ⁴²

Alors que la violence est sans aucun doute en grande partie d'inspiration politique, il n'est pas à exclure que, dans un contexte d'attaques le plus souvent non revendiquées, une partie de la violence ne corresponde qu'à des activités essentiellement criminelles et à des règlements de compte non politiques. Ceci constitue d'ailleurs l'argument habituellement mis en avant par les autorités pour expliquer que le rétablissement de l'ordre et le retour à la

³⁹ RED-TABARA, *Communiqué de presse contre la supercherie du FOREBU*, 6 février 2016.

⁴⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 24. L'avenir de la crise sécuritaire est, dès lors, fort incertain. Sa solution négociée à travers le dialogue politique n'est pas impossible mais peu probable à court terme. Le statu quo – avec l'insécurité qu'il occasionne – peut perdurer, bien au-delà du prochain processus électoral qui est supposé avoir lieu en 2020. Autre scénario à ne pas totalement exclure, comme l'ont démontré l'attaque des camps militaires le 11 décembre 2015 et la répression brutale qui s'en est suivie: un déclencheur ethniquement sensible – par exemple un attentat contre la vie du président Nkurunziza ou un accrochage avec l'armée rwandaise – risque d'intensifier la crise sécuritaire et de mettre le pays à feu et à sang.

⁴¹ MORENA, *Communiqué de presse*, 14 janvier 2016.

⁴² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi: anatomie du troisième mandat*, Bruxelles, 20 mai 2016, p. 13.

normale, annoncés à maintes reprises, ne soient pas encore complètement acquis.⁴³

Cela nous mènerait trop loin d'essayer de donner un inventaire exhaustif des nombreux attentats et assassinats ciblés contre des personnalités politiques et militaires. Un bref aperçu donne néanmoins une idée du profil diversifié des cibles visées par la violence. Aussi bien du côté de l'opposition que du côté des autorités, on y voit un plan d'élimination systématique dit '*kamwe kamwe*' (un à un). L'aperçu macabre qui suit permet de croire, à tout le moins, à une combinaison de violence planifiée et de violence de revanche tout aussi bien ciblée.

Le 2 août 2015, l'ancien chef du Service national des renseignements, ténor du régime Nkurunziza et l'un des pères fondateurs du mouvement armé CNDD-FDD, le général Adolphe Nshimirimana, est assassiné à Bujumbura. Le 3 août 2015, Pierre-Claver Mbonimpa, célèbre défenseur des droits de l'homme, est gravement blessé par balles; comme pour qu'il soit tué plusieurs fois, il perdra un beau-fils en octobre et un fils en novembre. Deux semaines plus tard, le 15 août 2015, le colonel à la retraite et ancien chef d'état-major général Jean Bikomagu (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 8 septembre 2015, Patrice Gahungu, porte-parole du parti UPD (Union pour la paix et la démocratie) est assassiné. Le 11 septembre 2015, le général Prime Niyongabo (Hutu, ex-FDD), chef d'état-major de l'armée, échappe à un attentat à Bujumbura. Le 27 novembre 2015, Zénon Ndaruvukanye, député du CNDD-FDD et ancien gouverneur de la province de Bujumbura rural, échappe également à un attentat. Le 29 novembre 2015, le major Salvator Katihabwa est tué dans un bar appartenant au mari de la première vice-présidente du Sénat, Spès-Caritas Njebarikanuye (CNDD-FDD). Selon le site web *Ikiriho*, proche du gouvernement, une tentative d'assassinat du général Alain Guillaume Bunyoni, autre ténor du régime Nkurunziza, est déjouée à la dernière minute fin 2015.⁴⁴ Le 22 mars 2016, le lieutenant-colonel Darius Ikurakure (Hutu, ex-FDD) est assassiné dans l'enceinte de l'état-major général. Le même jour dans la soirée, le major Didier Muhimpundu (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 20 avril 2016, le colonel Emmanuel Buzubona (Hutu, ex-FDD) et son chauffeur sont assassinés. Le 24 avril 2016, le ministre Martin Nivyabandi (Tutsi, CNDD-FDD) et son épouse échappent à un attentat. Le lendemain, le général de brigade Athanase Kararuzza (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 25 mai 2016, le colonel Lucien Ruyiri (Tutsi, ex-FAB) est assassiné.

⁴³ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Communiqué de presse sur la criminalité récente*, Bujumbura, 29 mai 2016. Auparavant, le gouvernement avait qualifié les attentats et assassinats comme étant des actes terroristes commis par des éléments du mouvement putschiste (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Réunion du Conseil National de Sécurité. Communiqué de presse, Bujumbura, 21 décembre 2015, p. 2).

⁴⁴ « Du plan '*kamwe kamwe*' contre les officiers hutu à leur diabolisation, une opération médiatique sophistiquée », *Ikiriho*, 19 avril 2016, p. 2.

La liste est loin d'être exhaustive. Tous ces crimes ont eu lieu à Bujumbura. D'autres attentats et assassinats, plus sporadiques, ont également eu lieu dans les provinces de l'intérieur du pays. Alors que le gouvernement a généralement nié l'impact sécuritaire de la crise en dehors de quelques quartiers contestataires, certaines déclarations démontrent clairement la difficulté qu'il éprouve à assurer la sécurité sur l'entièreté du territoire.⁴⁵

5. CRISE HUMANITAIRE

À cette liste de personnalités victimes de la violence s'ajoutent des centaines de victimes 'inconnues'. Le nombre d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions⁴⁶, d'assassinats suite aux attaques par des grenades, d'arrestations arbitraires, de tortures... est resté très élevé tout au long de la crise. Cela nous mènerait trop loin d'essayer d'en présenter un inventaire. Le lecteur trouvera davantage d'informations dans des rapports publiés par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales des droits de l'homme.⁴⁷ Le 11 décembre 2015, trois camps militaires ont été attaqués par des individus armés. Les affrontements auraient occasionné au moins 87 morts, du côté des assaillants et du côté des forces de l'ordre.⁴⁸ À ce bilan, il faut également ajouter un nombre de disparus suite aux arrestations effectuées le lendemain 12 décembre, surtout dans les quartiers dits 'contestataires' de Bujumbura et ciblant surtout des jeunes supposés alliés aux insurgés. Il s'est agi des événements les plus graves depuis la mise en place du nouveau gouvernement et qui ont eu un impact majeur sur la réaction diplomatique au niveau de l'Union africaine (voir infra).

Le nombre de réfugiés n'a cessé d'augmenter. Selon les chiffres du Haut-commissariat pour les réfugiés de l'ONU, fin juin 2015, environ 143.000

⁴⁵ Le 1^{er} juin 2016, par exemple, le président Nkurunziza a lancé un ultimatum aux « *malfaiteurs* » actifs dans la commune de Mugamba (au sud du pays), en leur donnant quinze jours pour se rendre et remettre leurs armes (« Le Président: "Vous avez 15 jours pour vous rendre" », *IWACU*, 2 juin 2016) (<http://www.iwacu-burundi.org/le-president-vous-avez-15-jours-pour-vous-rendre/>, site visité le 3 juin 2016).

⁴⁶ Certaines disparitions sont suivies par des demandes de rançon adressées aux membres de la famille de la victime, ce qui indique un risque de 'privatisation' et de 'commercialisation' des violations des droits de l'homme.

⁴⁷ Pour plus de détails, voir entre autres: COMMISSION NATIONALE INDÉPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport Annuel. Édition 2015*, Bujumbura, 2016; les bulletins de SOS Torture (à consulter sous <https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/dpp-burundi/conflict-arm/organisations-non-go/>, site visité le 7 juin 2016); HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi: les enlèvements et les meurtres sèment la peur*, 25 février 2016; COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, *Rapport de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi. 7 au 13 décembre 2015*, Addis-Abeba, mai 2016; AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi: suspected mass graves of victims of 11 December violence*, Londres, janvier 2016.

⁴⁸ COMMISSION NATIONALE INDÉPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, p. 45.

Burundais ont fui leur pays depuis fin avril. En janvier 2016, le nombre avait atteint 241.000. Début juin 2016, 265.000 Burundais avaient quitté leur pays, principalement vers la Tanzanie (139.000), le Rwanda (78.000), l'Ouganda (24.000) et la RDC (22.000).⁴⁹ Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, il faut y ajouter autour de 100.000 déplacés à l'intérieur du pays.⁵⁰

Dans le contexte de crise que traverse le Burundi, les enquêtes de terrain par des acteurs locaux non gouvernementaux sont devenues de plus en plus difficiles à mener. En publier les résultats est devenu encore plus risqué. Beaucoup de violations – qui se commettent dans un contexte de discours de la haine de plus en plus répandus sur tout le territoire⁵¹ – restent donc inconnues. Du côté officiel, chaque incident majeur est suivi par l'annonce d'une enquête judiciaire dont les résultats sont généralement inexistantes ou inconnus ou fort contestés.

Au plan international, les violations des droits de l'homme au Burundi ont fait l'objet d'une attention particulière – dont l'impact sur le terrain reste pourtant incertain. L'Union africaine (UA) a envoyé une trentaine d'observateurs des droits de l'homme, dont les termes de référence et le modus operandi ont fait l'objet de très longs débats entre l'UA et le gouvernement. Une mission d'établissement des faits de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a visité le Burundi en décembre.⁵² En ce qui concerne les Nations unies, le Conseil des droits de l'homme s'est réuni en une session extraordinaire consacrée au Burundi. Dans une résolution adoptée le 17 décembre 2015, le Conseil a décidé d'envoyer une mission d'experts indépendants qui feront rapport au Conseil.⁵³ Un an après la désignation du candidat du parti CNDD-FDD aux élections présidentielles, le 25 avril 2016, le bureau du procureur de la Cour pénale internationale a annoncé l'ouverture d'un examen préliminaire en ce qui concerne la situation qui prévaut au Burundi depuis avril 2015.⁵⁴

⁴⁹ http://data.unhcr.org/burundi/regional.php#_ga=1.199008111.1394668873.1464946794 (site visité le 3 juin 2016).

⁵⁰ OCHA, *Burundi: Humanitarian Snapshot*, 3 juin 2016. (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/snapshot_burundi_20160605.pdf, site visité le 6 juin 2016).

⁵¹ Échanges avec des enquêteurs locaux.

⁵² COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, *op. cit.*

⁵³ NATIONS UNIES, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa vingt-quatrième session ordinaire*, A/HRC/S-24/2, 9 mai 2016, p. 6.

⁵⁴ COUR PÉNALE INTERNATIONALE, Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Mme Fatou Bensouda, à propos de l'examen préliminaire entamé dans le cadre de la situation au Burundi (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-25-04-2016&ln=fr>, visité le 2 juin 2016).

6. CRISE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Dans sa « Chronique d'une crise annoncée », Willy Nindorera a évoqué un ballet diplomatique sans précédent, de nombreuses personnalités de haut rang en provenance de nombreux pays et organisations internationales défilant au Burundi.⁵⁵ Depuis lors, le Burundi a continué à faire l'objet d'une intense activité diplomatique dans un contexte qui a été caractérisé, en partie, par une crise des relations internationales avec des partenaires 'traditionnels' et par des rapprochements entre le Burundi et certains nouveaux partenaires bilatéraux (africains et autres). Selon une vision pro-gouvernementale de la crise que traverse le Burundi, celle-ci n'est d'ailleurs pas due au problème du troisième mandat, mais plutôt à un « *complot occidental* »⁵⁶ appuyé par le Rwanda et ayant comme objectif de remplacer le régime au Burundi comme ce fut le cas en Libye et en Iraq.⁵⁷ Nous parcourons brièvement les relations entre le Burundi et l'Union africaine, le Rwanda, l'Union européenne et la Belgique. Avant cela, signalons que le Conseil de sécurité des Nations unies, pour la deuxième fois en moins d'un an, a visité le Burundi en janvier 2016 et que deux résolutions ont été adoptées par ce Conseil, en novembre 2015 et en avril 2016. Alors que, sur le plan diplomatique, cela fait preuve de l'inquiétude de la part de la communauté internationale, le gouvernement a surtout mis en avant les deux résolutions pour justifier son refus de dialoguer avec des interlocuteurs qui ont fait usage de la violence.⁵⁸

Quelques jours après les événements violents des 11 et 12 décembre 2015, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (dans une réunion des ambassadeurs des États membres) a adopté une décision historique concernant la situation au Burundi. Afin de prévenir une détérioration de la situation sécuritaire et de contribuer à la protection des populations civiles, le CPS a décidé d'autoriser le déploiement d'une mission africaine de pré-

⁵⁵ NINDORERA, W., « Chronique d'une crise annoncée », dans : REYNTJENS. F. et al., *op. cit.*, 2015, p. 7.

⁵⁶ Entre le 11 et le 14 avril 2016, le site Burundi-24, proche du gouvernement, a reconstruit, en six étapes, ce complot et conclu que le conflit au Burundi « est entre l'Occident (plus dans la moindre mesure le Rwanda) et le pouvoir de Nkurunziza. [...] Faut-il alors négocier avec les Occidentaux? Ou faut-il résister? » (<http://www.burundi-24.com/analyse/conclusion-que-faire-face-%C3%A0-ces-multiples-complots-des-occidentaux-contre-le-pouvoir-de>, site visité le 3 juin 2016 mais suspendu dès la fin du mois de juin 2016).

⁵⁷ Dans un tweet du 6 juin 2016, le représentant permanent du Burundi auprès des Nations unies a clarifié ce qui, selon lui, constitue la vraie motivation de ce changement de régime à Bujumbura: « *Le changement de régime au Burundi visait en amont la RDC. @pnkurunziza a refusé de cautionner l'invasion de la RDC en vue de sa partition* » (<https://twitter.com/AShingirot/status/739775459941027840>, site visité le 7 juin 2016).

⁵⁸ Le Conseil de sécurité demande, en effet, qu'il y ait « *un dialogue inter-burundais véritable et inclusif associant toutes les parties prenantes pacifiques concernées* » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Résolution 2248 (2015)*, S/RES/2248, 12 novembre 2015, paragraphe 3).

vention et de protection au Burundi (MAPROBU). La MAPROBU aurait un effectif initial pouvant aller jusqu'à 5.000 militaires et personnels de police.⁵⁹ Cette décision est historique car, pour la première fois, il a été décidé qu'en cas de non-acceptation du déploiement de la MAPROBU par le gouvernement burundais, la PSC recommanderait à la conférence des chefs d'État de l'UA d'imposer l'envoi d'une présence militaire africaine, sur base de l'article 4(h) (« responsabilité à protéger ») de l'Acte constitutif de l'UA.

Le 21 décembre, le parlement burundais – assemblée nationale et sénat réunis en congrès – s'est réuni pour en débattre et pour refuser l'envoi de troupes étrangères au Burundi. Dans sa lettre du 23 décembre, le ministre des Affaires étrangères a informé l'UA que « *le Gouvernement de la République du Burundi trouve injuste, inconstitutionnel et inapproprié le déploiement de la MAPROBU et n'accède pas à la décision du Conseil de Paix et de Sécurité* » et que, « *si le Conseil de Paix et de Sécurité devait envoyer une mission de prévention et de protection, c'est au Rwanda, la source de la menace, qu'il devrait la déployer* ». ⁶⁰ Lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UA qui s'est tenu les 30 et 31 janvier 2016, la décision du CPS (qui, vu la non-acceptation par le gouvernement, n'était devenue qu'une recommandation au sommet) n'a pas été entérinée. ⁶¹

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement perçoit le Rwanda comme la véritable source de la crise au Burundi. Les mauvaises relations diplomatiques entre les deux pays constituent un facteur de risque pour la paix au plan régional et un défi énorme pour le fonctionnement de la Communauté est-africaine. ⁶² En mai 2016, le bureau chargé de la communication à la présidence a publié un mémorandum concernant ce qui est perçu comme des actes d'agression. Assez paradoxalement, le mémorandum accuse le Rwanda de vouloir mettre un terme au « *modèle consensuel burundais issu des Accords d'Arusha signés en 2000 et de l'Accord de Cessez-le-feu global de 2003 qui ont défini une feuille de route dans le partage du pouvoir entre les composantes ethniques* » ⁶³, ce qui correspond au reproche principal formulé par

⁵⁹ UNION AFRICAINE, CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ, *Communiqué*, PSC/PR/COMM. (DLXV), 17 décembre 2015, p. 4.

⁶⁰ MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, *Lettre à Mme la Présidente de la Commission de l'Union africaine, 23 février 2015*, p. 2 (<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/gob/GOB231215.pdf>, site visité le 6 juin 2016).

⁶¹ Un autre élément de la décision du CPS qui, à notre connaissance, n'a pas été mis en œuvre est l'établissement d'une liste d'acteurs burundais devant faire l'objet de sanctions (UNION AFRICAINE, CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ, *op. cit.*, p. 6).

⁶² Pour une perspective rwandaise sur la tension entre les deux pays, voir la chronique politique du Rwanda par Filip Reyntjens ailleurs dans cet *Annuaire*.

⁶³ BUREAU CHARGÉ DE LA COMMUNICATION A LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*, p. 3. Il faut y ajouter plusieurs communiqués de la part du parti CNDD-FDD ainsi que des déclarations de la part de dignitaires burundais. Le titre

l'opposition burundaise contre le gouvernement burundais (voir supra). Des Rwandais considérés comme des espions du régime de Kigali ont été arrêtés et/ou expulsés. Quatre mois après son arrestation, l'ancien ministre rwandais Jacques Bihozagara (FPR) est décédé à la prison de Mpimba le 30 mars 2016, ce qui a été considéré par le Rwanda comme une des multiples provocations à son égard.⁶⁴ Preuves à l'appui, le Burundi accuse le Rwanda de non seulement accueillir une grande partie de la nouvelle diaspora (des journalistes, des opposants politiques, des militaires déserteurs, etc.) mais surtout d'appuyer activement les nouveaux mouvements rebelles en donnant des entraînements et en fournissant des armes aux réfugiés burundais.⁶⁵ Le Burundi a fait appel au mécanisme conjoint de vérification élargie de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) pour mener des enquêtes sur l'implication rwandaise dans la déstabilisation du pays.⁶⁶

La coopération au développement entre le Burundi – et les autres pays ACP – et l'Union européenne (UE) est régie par l'Accord de Cotonou. Plusieurs sessions de dialogue politique intensifié – entre octobre 2014 et mai 2015 – ont eu lieu à Bujumbura. Après les élections – que l'UE n'a pas observées suite au retrait définitif de sa mission d'observation (voir supra) – l'UE a constaté que les éléments essentiels repris à l'article 9 de l'Accord de Cotonou n'ont pas été respectés par le Burundi. Cela a amené l'ouverture de consultations qui ont eu lieu à Bruxelles le 8 décembre 2015. Trois mois plus tard, l'UE a annoncé des « *mesures appropriées* » au titre de l'article 96 de l'Accord. Pour pouvoir normaliser la coopération, des engagements dans quatre domaines sont attendus ; pour chaque engagement, des indicateurs ont été identifiés. Il s'agit (i) d'un accord politique sur un plan de sortie de crise, l'indicateur étant « *la tenue effective d'un dialogue politique inclusif rassemblant toutes les composantes de la vie politique selon les modalités énoncées par la médiation internationale et dans le respect de la présente décision, débouchant sur un plan de sortie de crise ou toute solution consensuelle et pacifique à la crise dans le respect des Accords d'Arusha visant le retour à l'État de droit et une gouvernance inclusive* »⁶⁷ ; (ii) de mesures d'apaise-

du communiqué du 26 mars 2016 est très parlant : « *Paul Kagame veut exporter le génocide au Burundi* ».

⁶⁴ “Editorial: Burundi's provocation must be condemned”, *The New Times*, 31 mars 2016.

⁶⁵ UNITED NATIONS, SECURITY COUNCIL COMMITTEE ESTABLISHED PURSUANT TO RESOLUTION 1533(2004) CONCERNING THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO, *Letter dated 15 January 2016 from the Coordinator of the Group of Experts on the DRC addressed to the Chair of the Committee*, 15 janvier 2016, pp. 3-4.

⁶⁶ CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS, *Communiqué final*, 25 septembre 2015, p. 3.

⁶⁷ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE, *Lettre au Président Pierre Nkurunziza*, Bruxelles, 14 mars 2016, Annexe, p. 2 (<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/orig/EU140316lettre.pdf>, site visité le 7 juin 2016).

ment et d'ouverture de l'espace politique (y compris la liberté d'exercice de la profession de journaliste en toute sécurité) ; (iii) de mesures liées à certains dossiers judiciaires ; et (iv) de la mise en œuvre du plan de sortie de crise.

Le gouvernement a pris note de la décision qui, selon lui, risquait d'encourager les terroristes qui peuvent l'interpréter comme une récompense à leur entreprise criminelle.⁶⁸ En dehors des mesures appropriées découlant de l'Accord de Cotonou, le 1^{er} octobre 2015, l'UE avait déjà adopté des sanctions (restrictions en matière de déplacements et gel des avoirs) à l'égard de quatre Burundais dont les actions compromettent la démocratie ou font obstacle à la recherche d'une solution pacifique. Il s'agit de Godefroid Bizimana, directeur général adjoint de la police nationale ; Gervais Ndirakobuca alias Ndakugarika, chef de Cabinet de l'administration présidentielle chargé des questions liées à la police nationale; Mathias Joseph Niyonzima alias Kazungu, agent du Service national de renseignements; et, du côté de l'opposition, Léonard Ngendakumana, responsable d'actes de violence, notamment des attaques à la grenade.⁶⁹

Les relations diplomatiques entre le Burundi et la Belgique se sont beaucoup détériorées au cours de l'année 2015. Le 3 octobre, la Belgique a décidé d'arrêter définitivement la coopération policière avec le Burundi et, en attendant le résultat des consultations sous l'Accord de Cotonou avec l'Union européenne, de suspendre plusieurs programmes de coopération proches des autorités burundaises « *ou qui pourraient facilement faire l'objet de récupération politique* », tout en annonçant un nouveau programme pour les droits de l'homme, la bonne gouvernance et les médias libres.⁷⁰ La réaction de la part

⁶⁸ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Communiqué du gouvernement*, 15 mars 2016, p. 1 (<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/gob/GOB150316.pdf>, site visité le 7 juin 2016).

⁶⁹ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision 2015/1763*, 1^{er} octobre 2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-EN/TXT/?uri=CELEX:32015D1763&from=EN>, site visité le 7 juin 2016). Les mêmes personnes font l'objet de sanctions adoptées par la Suisse en novembre. Des sanctions individuelles ont également été imposées par les États-Unis en novembre et décembre 2015 et en juin 2016. Font l'objet des sanctions américaines: Alain Guillaume Bunyoni (ministre de la Sécurité publique); Godefroid Bizimana; Godefroid Niyombare et Cyrille Ndayirukiye (les deux leaders principaux de la tentative de coup d'État du 13 mai 2015); Gervais Ndirakobuca, Léonard Ngendakumana, Mathias Joseph Niyonzima, Alexis Sinduhije (président fondateur du parti MSD, sanctionné pour avoir activement soutenu la rébellion armée au Burundi - <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/j10310.aspx>, site visité le 7 juin 2016); Marius Ngendabanka (commandant de la première région militaire); Édouard Nshimirimana (FOREBU); et Ignace Sibomana (chef du renseignement militaire). En ce qui concerne les sanctions américaines touchant la coopération, depuis le 1^{er} janvier 2016 le Burundi n'est plus bénéficiaire du African Growth and Opportunity Act (AGO).

⁷⁰ <http://www.decree.belgium.be/fr/la-coop%C3%A9ration-belge-au-d%C3%A9veloppement-suspend-une-s%C3%A9rie-d%E2%80%99interventions-au-burundi-et-arr%C3%AAte>, site visité le 7 juin 2016.

du gouvernement burundais ne s'est pas fait attendre. Par note verbale du 8 octobre, le Burundi a prié la Belgique de bien vouloir procéder au remplacement de l'ambassadeur Marc Gedopt, suite à la dégradation de la confiance que le Burundi avait placée en lui. Deux jours plus tard, une grande démonstration anti-belge a été organisée devant l'ambassade de Belgique à Bujumbura. Encore deux jours plus tard, le Burundi a demandé à la Belgique l'extradition de douze ressortissants burundais recherchés par sa justice dans le cadre du dossier lié à la tentative de coup d'État du 13 mai 2015.

Ensuite, plusieurs communiqués du parti CNDD-FDD ont accusé la Belgique et « *certain milieux politico-colonisateurs belges* » d'ingérence dans les affaires internes du pays et de néocolonialisme, et ont invité la Belgique à « *comparaître devant le peuple burundais pour lui demander pardon et l'indemniser* ». ⁷¹ Selon le CNDD-FDD, la Belgique voulait aussi se soustraire à la Commission Vérité et Réconciliation, alors que « *la Belgique ne peut se cacher indéfiniment derrière des atrocités commises au Burundi depuis la colonisation en s'appuyant toujours sur des Burundais qui ont vendu leur cœur pour déstabiliser leur pays natal* » ⁷².

7. CONCLUSION

La période couverte par la présente chronique est l'une des plus mouvementées dans l'histoire postcoloniale du Burundi. La crise – qui fait l'objet de deux lectures fort opposées en ce qui concerne ses causes, ses dynamiques et son impact – a des conséquences importantes aux différents niveaux que nous avons brièvement parcourus ci-dessus. Il est à craindre que le Burundi ne puisse pas s'en remettre rapidement. Alors que certains acteurs politiques – de l'ancienne et de la nouvelle opposition – continuent à rejeter le 'fait accompli' du troisième mandat non négociable aux yeux du gouvernement, d'autres acteurs tournent leur regard vers le prochain marathon électoral qui devrait normalement se tenir en 2020. Il faudra un miracle pour que celui-ci réussisse, c'est-à-dire pour organiser un processus suffisamment inclusif et dont les résultats sont largement acceptés. En 2000, Arusha (et la médiation de Mandela) a produit un miracle. Mi-2016, rien ne permet de croire qu'Arusha II (et la médiation de Museveni et Mkapa) pourra faire de même.

Anvers, juin 2016

⁷¹ CNDD-FDD, *Communiqué n° 38/2015*, 28 octobre 2015. Particulièrement ciblé par les communiqués du parti était l'ancien ministre des Affaires étrangères belge Louis Michel.

⁷² CNDD-FDD, *Déclaration du Président du CNDD-FDD Pascal Nyabenda*, 10 novembre 2015. Voir aussi CNDD-FDD, *Communiqué n° 42 /2015*, 19 novembre 2015 et *Communiqué n° 43/2015*, 24 novembre 2015.