

Great Lakes of Africa Centre | Centre pour l'Afrique des grands lacs
Lange Sint Annastraat 7
2000 Antwerp | Anvers - Belgique
Tel: +32 3 265 57 70
Web: www.uantwerpen.be/glac

The Great Lakes of Africa Centre
is part of the Institute of
Development Policy, University of Antwerp

Le Centre pour l'Afrique des Grands Lacs
fait partie de l'Institut
de politique du développement, Université d'Anvers



GREAT LAKES OF AFRICA CENTRE • CENTRE POUR L'AFRIQUE DES GRAND LACS

POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2018

CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2018

Edited by I
sous la direction
de F. Reyntjens



The Chronicles are a peer reviewed publication.
Les Chroniques sont une publication à comité de lecture.

Lay-out and cover | Mise en page et couverture: Joëlle Dhondt

© 2019 Uitgeverij UPA (University Press Antwerp)
UPA is een imprint van ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)
Keizerslaan 34
1000 Brussel
Tel. + 32 (0)2 289 26 50
Fax + 32 (0)2 289 26 59
e-mail: info@aspeditions.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 90 5718 899 2

La dénomination GPRC (Guaranteed Peer Reviewed Content) est développée par l'institution flamande Boek.be. Elle est attribuée aux publications conformes aux standards académiques de la VABB (Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand).



THE AUTHORS | LES AUTEURS

- Ivan ASHABA** teaching assistant and PhD candidate, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, ivan.ashaba@uantwerpen.be
- Réginas NDAYIRAGIJE** doctorant et assistant d'enseignement et de recherche, Institut de politique du développement (IOB), Université d'Anvers, reginas.ndayiragije@uantwerpen.be
- René Claude NIYONKURU** chercheur et doctorant, Centre d'études du développement (DVLDP), Université catholique de Louvain, rene-claude.niyonkuru@uclouvain.be
- Aymar NYENYEZI BISOKA** chercheur postdoctoral et professeur invité, Université catholique de Louvain, aymar.nyenyezi@uclouvain.be
- Filip REYNTJENS** emeritus professor, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, filip.reyntjens@uantwerpen.be
- Shingirai TAODZERA** PhD candidate, School of International Development and Globalisation Studies, University of Ottawa, staod014@uottawa.ca

TABLE OF CONTENTS | *TABLE DES MATIÈRES*

BURUNDI

par René Claude Niyonkuru et Réginas Ndayiragije

| | | |
|------|---|----|
| 1. | INTRODUCTION | 11 |
| 2. | DYNAMIQUES ET EVOLUTIONS POLITIQUES SUR LE PLAN INTERIEUR | 12 |
| 2.1. | Un parti au pouvoir, hégémonique à tout prix | 12 |
| 2.2. | Des « oppositions » fragmentées et fragilisées | 14 |
| 3. | DES CHANTIERS POLITIQUES EN CASCADE ET CONTROVERSES | 16 |
| 3.1. | Une révision constitutionnelle taillée sur mesure ? | 17 |
| 3.2. | Une nouvelle CENI... pas si nouvelle | 19 |
| 3.3. | Dialogue inter-burundais ou dialogue de sourds ? | 21 |
| 4. | DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE TRANSITIONNELLE | 23 |
| 4.1. | Une situation des droits de l'homme toujours préoccupante | 23 |
| 4.2. | Un processus de justice transitionnelle à la croisée des chemins | 26 |
| 5. | UNE DIPLOMATIE ADAPTÉE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES ET ÉCONOMIQUES INTERNES | 29 |
| 5.1. | Tensions persistantes avec la communauté internationale au niveau global | 29 |
| 5.2. | Impasses et rebondissements diplomatiques au niveau régional | 33 |
| 5.3. | Une bataille diplomatique par organisations non gouvernementales étrangères interposées | 35 |
| 6. | L'ÉCONOMIE, PRINCIPALE VICTIME DE LA SITUATION POLITIQUE | 37 |
| 6.1. | Au-delà de la conjoncture, une économie en proie à des difficultés structurelles | 37 |
| 6.2. | Des efforts de mobilisation des ressources internes encore insuffisants | 39 |
| 7. | CONCLUSION | 40 |

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Aymar Nyenyezi Bisoka

| | | |
|----|---|----|
| 1. | INTRODUCTION | 41 |
| 2. | UNE ANNÉE AU DÉPART ORDINAIRE | 44 |
| 3. | UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ DEVENUE BANALE | 47 |
| 4. | PRÉPARATION DES ÉLECTIONS : ASPECTS LOGISTIQUES | 51 |
| 5. | CANDIDATURES ET PRINCIPALES FORCES EN LICE | 53 |
| 6. | CAMPAGNE ÉLECTORALE ET REPORT DES ÉLECTIONS | 57 |
| 7. | DE LA TENUE DES SCRUTINS À LA CONTESTATION DES RÉSULTATS | 59 |
| 8. | CONCLUSION : ÉLECTIONS ET DÉMOCRATIE DANS LE CONGO DE TSHISEKEDI-KABILA | 62 |

RWANDA*by Filip Reyntjens*

| | | |
|------|--------------------------------------|----|
| 1. | INTRODUCTION | 67 |
| 2. | POLITICAL GOVERNANCE | 68 |
| 2.1. | Parliamentary elections | 68 |
| 2.2. | Cabinet reshuffles | 69 |
| 2.3. | The fate of the opposition | 71 |
| 2.4. | Everyday governance | 72 |
| 3. | SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE | 75 |
| 4. | JUSTICE | 78 |
| 5. | HUMAN RIGHTS | 81 |
| 6. | REGIONAL AND INTERNATIONAL RELATIONS | 85 |
| 7. | CONCLUSION | 89 |

UGANDA*by Ivan Ashaba and Shingirai Taodzera*

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION | 91 |
| 2. | POLITICAL GOVERNANCE AND ACTORS | 91 |
| 2.1. | Everyday governance and regional politics | 91 |
| 2.2. | The judiciary: Ruling on presidential age limits | 94 |
| 2.3. | The legislature: A new social media tax | 97 |
| 2.4. | The opposition | 101 |
| 3. | THE DISMISSAL, ARREST AND TRIAL OF KALE KAYIHURA | 104 |
| 3.1. | From “good cadre” to alleged criminal | 104 |
| 3.2. | Implications for Uganda-Rwanda relations | 106 |
| 4. | THE BOBI WINE FACTOR: NEW FACE OF THE OPPOSITION? | 110 |
| 4.1. | From “ghetto president” to presidential hopeful | 110 |
| 4.2. | The arrest/detention of Bobi Wine, international condemnation and the “Free Bobi Wine” movement | 112 |
| 4.3. | Political Significance of Bobi Wine’s “People Power” Movement | 114 |
| 5. | CONCLUSION | 116 |

ANNEXES**ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI**

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT | 121 |
| 2. | GOUVERNEURS | 122 |
| 3. | APPAREIL JUDICIAIRE | 123 |
| 4. | SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR) | 123 |
| 5. | CORPS DIPLOMATIQUE | 123 |

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

| | | |
|----|----------------------------|-----|
| 1. | PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT | 125 |
|----|----------------------------|-----|

| | | |
|----|------------------------------------|-----|
| 2. | GOUVERNEURS | 128 |
| 3. | APPAREIL JUDICIAIRE | 128 |
| 4. | FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD) | 128 |
| 5. | CORPS DIPLOMATIQUE | 129 |

BURUNDI

par René Claude Niyonkuru et Régina Ndayiragije

1. INTRODUCTION

L'année 2018 aura été une année marquée par une intense activité politique. En effet, après une tentative infructueuse, au début 2014, de modifier la constitution du 18 mars 2005 à travers un vote parlementaire, la première constitution post-conflit a finalement été révisée après quelque 14 ans de vie. La constitution ainsi amendée a été promulguée dans la commune de Bugendana, province de Gitega, en date du 7 juin 2018, à la suite du référendum constitutionnel tenu le 17 mai 2018. Une nouvelle commission électorale nationale indépendante a été installée, et la loi portant création de la Commission Vérité et Réconciliation a été révisée. De cette actualité politique particulièrement riche, il ressort que le CNDD-FDD est resté le seul maître des horloges : il impose ses agendas, règles du jeu et rythme des réformes majeures.

Les « négociations » initiées par la communauté est-africaine depuis 2015 en vue d'une sortie de la crise se sont enlisées dans une sorte de dialogue de sourds. Les pierres d'achoppement ont toujours été le manque d'accord sur les acteurs burundais à impliquer, le rôle de certains acteurs internationaux à préciser, et l'agenda à négocier. Alors que l'opposition politique, surtout externe, la société civile et certains acteurs de la communauté internationale s'attendaient à ce que ce cadre de dialogue externe soit une opportunité pour décrocher quelques concessions, le CNDD-FDD a toujours appréhendé les négociations comme une stratégie visant à faire baisser la pression de la communauté internationale alors qu'il continuait à avancer son agenda politique. L'on se souviendra, à titre de rappel, que le lancement du fameux dialogue inter-burundais d'Arusha avait coïncidé étonnamment avec la mise sur pied par le pouvoir de sa propre Commission nationale de dialogue inter-burundais (CNDI) au niveau interne. De même, au moment où la médiation s'activait à organiser ses interminables sommets de dialogue, le pouvoir a vite fait de vider de leur substance les réformes politiques qui devaient faire l'objet de discussions et d'un consensus politique dans le cadre de ce dialogue, à l'instar du référendum constitutionnel susmentionné. Des preuves, s'il en fallait davantage, que le gouvernement du Burundi n'a jamais accordé le moindre crédit à un processus de paix sur lequel il n'a pas une totale emprise.

Les institutions du pays (gouvernement, parlement, corps de défense et de sécurité, etc.) sont restées stables de manière générale. Un remaniement ministériel de moindre ampleur est intervenu en avril 2018. Deux change-

ments majeurs sont à noter. Le ministère des Affaires étrangères a changé de titulaire et le dévolu a été porté sur l'ancien responsable des Imbonerakure et ambassadeur au Kenya, Monsieur Ezéchiel Nibigira. De même, ce ministère a été démembré : la coopération internationale ne relève désormais plus de ce ministère mais de celui des Finances et du Budget.

La situation sécuritaire s'est largement améliorée, en dépit des incursions armées surtout à l'ouest du Burundi (à la frontière rwando-congolo-burundaise) et des actes d'insécurité perpétrés çà et là à travers le pays, sans qu'ils soient revendiqués ou attribués à des groupes armés identifiés de manière univoque. Cette situation fortement maîtrisée n'a cessé d'être invoquée par le gouvernement et le parti au pouvoir pour convaincre l'opinion nationale et internationale que la situation s'était normalisée et que l'environnement était plutôt propice à une reprise normale des activités de développement. Au même moment, les organisations des droits de l'homme ont continué à fustiger la persistance des violations de ces droits dans plusieurs domaines.

La présente chronique porte sur la période allant de janvier à décembre 2018 et couvre des domaines variés tels que la politique intérieure, ses principaux acteurs et ses retentissements à différents niveaux : la justice et les droits de l'homme, l'économie, l'activité diplomatique, etc.

2. DYNAMIQUES ET EVOLUTIONS POLITIQUES SUR LE PLAN INTERIEUR

Cette section décrit brièvement le paysage politique burundais dans sa configuration actuelle, ainsi que l'influence qu'elle exerce sur le contenu et les processus suivis par les nombreux chantiers politiques en cours ou envisagés à court et moyen termes. Le parti au pouvoir et les institutions politico-administratives et sécuritaires qui en émanent semblent profiter d'un rapport de forces asymétrique qu'ils ont imposé aux autres acteurs politiques, et ce davantage à la suite de la crise de 2015, dans le but de façonner à leur guise le jeu politique sur toute l'étendue du pays.

2.1. Un parti au pouvoir, hégémonique à tout prix

Au cours de l'année 2018, le paysage politique burundais est resté caractérisé par une omniprésence du parti au pouvoir, le CNDD-FDD. Le parti a continué à user de toute sorte de stratégies (manifestations publiques, assemblées de prières, travaux de développement communautaires, construction des permanences au niveau local...) pour consolider son statut, ou à tout le moins son image, de parti des masses, bénéficiant d'un fort soutien de la population et d'un ancrage local à toute épreuve.

Les multiples occasions de manifestation, notamment contre les rapports

et autres prises de positions défavorables à son prestige et à ses intérêts¹, ont été utilisées à bon escient par le CNDD-FDD pour galvaniser ceux qui le soutenaient. Il faut cependant noter que ces manifestations organisées en soutien au pouvoir ont perdu en fréquence et en intensité, suite peut-être au notable essoufflement de la pression diplomatique sur le gouvernement du Burundi. Ainsi, par exemple, en 2018, il n'a été organisé que deux méga manifestations au mois de septembre, manifestations destinées à exprimer le rejet du rapport de la commission d'enquête sur le Burundi² et à soutenir la poursuite des présumés assassins de Ndadaye.

En plus de ces manifestations devenues plutôt monnaie courante depuis la crise de 2015, le CNDD-FDD a multiplié d'autres occasions lui permettant de rester présent sur le terrain. Il s'agit notamment de la fameuse « semaine du combattant » qui offre un espace d'autoglorification pour les ténors du CNDD-FDD. Au regard des figures qui sont mises à l'honneur, il est clair que le but est de plus en plus de légitimer les leaders actuels.³ Sur toutes les photos qui sont relayées par les communicants du régime, les anciens membres influents du CNDD-FDD tombés en disgrâce n'apparaissent plus dans le narratif sur l'histoire de la lutte politique et armée du parti.⁴ En plus, il s'agit visiblement d'une fête qui confirme la prééminence du militaire sur le civil au sein du CNDD-FDD, mais aussi une occasion de démonstration de son unité.⁵

Cependant, ces efforts de mobilisation et de maîtrise du pays à différents niveaux cachent mal la fragilité du parti, appelé à faire face en permanence à des risques de scission. Avec la crise politique consécutive à la volonté du Président Nkurunziza de briguer un autre mandat, malgré une forte opposition des anciens ténors de ce parti en 2015, la vie et l'avenir du parti semblent de-

¹Essentiellement les rapports de la commission d'enquête sur le Burundi du Conseil des Droits de l'homme des Nations unies.

²*ABP Info*, <http://abpinfos.com/manifestation-contre-le-rapport-de-la-commission-denquetes-des-nu-sur-les-droits-de-lhomme-au-burundi-en-mairie-de-bujumbura-et-a-makamba>, consulté le 20 novembre 2018.

³<http://www.iwacu-burundi.org/semaine-du-combattant-au-cndd-fdd-sujet-de-discorde/>, consulté le 23 novembre 2018.

⁴Par exemple, sur ce documentaire *Intwari 2018*: Film documentaire rappelant l'histoire du maquis au Burundi, les noms des anciens leaders du CNDD-FDD comme Hussein Radjabu sont absents, alors que d'autres comme Léonard Nyangoma ne sont évoqués que d'une manière qui les dénigre. Par contre, les images de Nkurunziza, feu lieutenant général Nshimirimana Adolphe, commissaire de police chef Alain Guillaume et Ndayishimiye Évariste sont omniprésentes. Voir : <https://www.youtube.com/watch?v=Wp3cFOkiwhQ>.

⁵La célébration de la semaine du combattant est centrée sur l'exhibition des signes ostentatoires d'une mémoire de la guerre (photos, démonstrations tactiques, simulation en réel des conditions de vie du maquis...) et occulte totalement tout le parcours politique de ce parti depuis qu'il a accédé au pouvoir politique, ainsi que les mérites et réalisations des membres civils qui ont apporté un concours politique et diplomatique à la lutte armée. Tous les slogans et autres messages qui sous-tendent la base idéologique et discursive de cette fête sont articulés sur la capacité et la volonté passées et actuelles du CNDD-FDD à protéger ses acquis.

voir de plus en plus être envisagés autour et à l'ombre de la seule personnalité du président de la République, président du conseil des sages, guide suprême permanent et visionnaire du parti.⁶

L'intention proclamée de Nkurunziza de ne pas se représenter aux élections présidentielles de 2020 pourrait amener éventuellement une véritable guerre de succession au sein du parti, même si les grands ténors du CNDD-FDD n'ont pas encore ouvertement commencé à se positionner pour lui succéder, peut-être pour ne pas trop s'exposer au cas où il changerait d'avis.⁷ Seulement, quelques candidats occupent progressivement le terrain et les ambitions des uns et des autres ne peuvent être cernées que si on regarde leurs apparitions à la télévision nationale, leurs « actes de générosité » en faveur des démunis généralement affiliés au CNDD-FDD, leurs contributions aux élections trop fréquentes et médiatisées, leurs contributions « personnelles » aux projets exécutés par les Églises et/ou les entités de l'État, et les références appuyées faites sans cesse aux qualités du Président Nkurunziza, certainement dans le but de s'attirer ses faveurs au cas où il déciderait effectivement de quitter le pouvoir à l'issue de son mandat actuel tout en gardant la possibilité de se désigner un dauphin. Les acteurs du CNDD-FDD qui semblent être sur la ligne de départ, si on observe les faits et gestes évoqués supra, sont notamment le secrétaire exécutif, Évariste Ndayishimiye, Réverien Ndikuriyo (président du sénat), Nyabenda Pascal (président de la chambre basse du parlement). Certains même sont d'opinion, sans vraiment en fournir les preuves, que Denise Bucumi, épouse du président, ferait partie des candidats potentiels.

D'emblée, il sera difficile à ce parti de garder son semblant d'unité actuel et son élan de consolidation aux niveaux national et local à l'épreuve des prochaines élections de 2020, un enjeu de taille qui ajoute encore un poids aux tensions politico-militaires récurrentes au sein de ce parti depuis sa création.⁸

2.2. Des « oppositions » fragmentées et fragilisées

La possibilité pour l'opposition politique burundaise de s'unir et de proposer une alternative commune face à la domination du CNDD-FDD est restée une hypothèse improbable au cours de l'année 2018. Malgré la persistance des défis et entraves à peu près semblables quant à l'exercice de leurs libertés politiques, les partis de l'opposition interne et externe ont continué à avoir du mal à transcender leurs clivages et travailler pour faire avancer un agenda

⁶ <https://www.dw.com/fr/nkurunziza-guide-supr%C3%A4me-permanent-le-cndd-fdd-clarifie/a-42963231>, consulté le 2 décembre 2018.

⁷ Entretien avec un député issu du parti, octobre 2018.

⁸ RUFYIKIRI, G, "The post-wartime trajectory of CNDD-FDD party in Burundi: A façade transformation of rebel movement to political party", *Civil wars*, vol. 19, n°2, 2007, pp. 220-248. Lire aussi : NTAGAHORAHU, Z. Burikukiye, "Continuity and Contingency, The CNDD-FDD and its transformation from rebel movement to governing political party in Burundi", thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen (IOB), mars 2017.

politique commun.

Au plan interne, on est face à une opposition timorée, sans ressources et malmenée par l'appareil politique, administratif et sécuritaire sous le contrôle du parti au pouvoir. De manière générale, les rares manifestations politiques ayant précédé le référendum constitutionnel ont confirmé un réel potentiel d'opposition politique au CNDD-FDD, incarnée par l'actuel premier vice-président de la chambre basse du parlement burundais et ancien rebelle Agathon Rwaswa, à la tête de la coalition *Amizero y'Abarundi* ; coalition politique de fait, qu'il a initiée dès 2015 de concert avec l'aile du parti Uprona non reconnu par le gouvernement.

En effet, bien que le « non » que cette coalition prônait lors du vote référendaire n'ait pas pu remporter des suffrages suffisants pour bloquer ce processus, elle a fait mieux qu'on ne s'y attendait. Le grand défi reste cependant sa capacité de survie politique au sein de l'environnement légal mis en place dans le cadre de la nouvelle constitution désormais en vigueur et explicitement défavorable aux coalitions des partis politiques et aux candidats indépendants.⁹ Cette situation place Rwaswa, figure emblématique de la lutte armée au Burundi depuis les années 1990, dans une situation d'incertitude quant à son avenir politique, et cela, à la veille des échéances électorales de 2020.

Conscient de cette précarité politique à laquelle l'expose son statut d'indépendant, Agathon Rwaswa a récemment déposé les statuts pour solliciter l'agrément d'un nouveau parti politique, faute de récupérer la direction du parti historique FNL dont il a été évincé en 2010 par Jacques Bigirimana, avec la bénédiction du ministère de l'Intérieur. Sa première demande a été rejetée par le ministère de l'Intérieur qui considérait que « les sigles, emblèmes et devise[...] sont semblables à ceux d'un parti politique déjà agréé ».¹⁰

Agathon Rwaswa a transmis sa réplique à l'autorité concernée et l'avenir nous dira la suite qui sera réservée à sa démarche. En attendant, sa coalition reste malmenée en fait et en droit par les autorités burundaises à tous les niveaux. La poursuite visant le président de son groupe parlementaire, le député Pierre Célestin Ndikumana, accusé de préparer des actes d'assassinat ciblant les hautes autorités du pays, y compris le Président de la République¹¹, constitue une épreuve supplémentaire pour l'opposition interne au Burundi et démontre que le pouvoir de Bujumbura n'est pas prêt à faire la moindre concession en rapport avec l'ouverture de l'espace politique à des concurrents potentiels.

S'agissant de l'opposition externe réunie au sein de la plateforme CNA-

⁹ Par exemple l'article 174 dispose entre autres que « les candidats indépendants ne peuvent être considérés élus et siéger à l'Assemblée nationale que s'ils ont obtenu au moins 40% des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont fait inscrire ».

¹⁰ Lettre n° 530/2276/CAB/2018 du 8 novembre 2018 du ministre de l'Intérieur, de la Formation patriotique et du Développement local à l'Honorable Agathon Rwaswa.

¹¹ Le député en question a fui le pays en novembre 2018.

RED¹², il est devenu de plus en plus difficile de savoir ce qu'elle représente sur le terrain et de prédire son avenir politique au regard du refus persistant de Bujumbura de la considérer comme un partenaire politique de taille ainsi que des défections en cascades de ses membres de la première heure.¹³ Au cours de l'année 2018, cette coalition a eu davantage du mal à cacher ses divisions internes. Au moment où certains observateurs évoquaient un problème de leadership imputable au président actuel de la plateforme, le Dr Jean Minani, qui laisserait peu de place à la concertation de tous les membres, d'autres vont plus loin et parlent plutôt de divergences quant à la vision et aux perspectives politiques de cette coalition fortement hétérogène et née au lendemain de la crise de 2015.¹⁴ Il serait question d'un conflit entre certains irréductibles, qui seraient opposés à tout rapprochement avec le gouvernement, et un groupe qui serait lassé par l'exil et envisagerait de pactiser avec Bujumbura.¹⁵

Récemment, le parti Sahwanya Frodebu qui s'est doté d'un nouveau leadership s'est désengagé de la plateforme¹⁶ en vue de faciliter un mouvement de ralliement de tous ceux qui se reconnaissent dans l'héritage politique de Ndayaye.¹⁷ Comme pour marquer son divorce, il a opéré également un virage par rapport à son positionnement. En effet, le parti Frodebu a réaffirmé sa ferme intention de participer aux élections de 2020, rompant ainsi avec la ligne intransigeante adoptée par le CNARED.

3. DES CHANTIERS POLITIQUES EN CASCADE ET CONTROVERSES

Cette section évoque la réforme de la constitution finalement intervenue au cours de l'année 2018, la mise en place d'une nouvelle commission électorale nationale indépendante en prévision des échéances électorales de 2020, ainsi que l'évolution, décevante mais prévisible, du dialogue inter-burundais initié par les pays de la communauté est-africaine. Tous ces chantiers politiques, initiés et mis en œuvre dans un climat politique et sécuritaire loin d'être serein au niveau national, ont vu la prédominance d'une volonté unilatérale du parti politique au pouvoir d'imposer un agenda et un timing politiques qui lui sont favorables au détriment d'autres acteurs politiques internes et externes.

¹² 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.

¹³ <http://www.iwacu-burundi.org/requiem-pour-le-cnared/>, consulté le 10 novembre 2018.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ <http://www.iwacu-burundi.org/cnared-lego-la-tue/>, consulté le 26 novembre 2018.

¹⁶ <http://www.iwacu-burundi.org/sahwanya-frodebu-divorce-du-cnared/>, consulté le 26 novembre 2018.

¹⁷ Pierre Claver Nahimana, Déclaration du Parti SahwanyaFrodebu à l'occasion de la commémoration du 25ème anniversaire de l'assassinat de son excellence le Président Melchior Ndayaye, 18 octobre 2018.

3.1. Une révision constitutionnelle taillée sur mesure ?

3.1.1. *Un contexte pré- et postélectoral tendu*

Le climat pré-électoral a été des plus précaires. S'il est vrai que le jour du vote n'a pas été émaillé d'importants incidents sécuritaires, il n'en demeure pas moins que les militants de l'opposition proches de la coalition *Amizero y'Abarundi* ont été soumis à une énorme pression. Dans presque toutes les provinces du pays, ils ont été arrêtés et emprisonnés sous prétexte qu'ils auraient prématurément commencé la propagande pour le rejet du texte proposé. Pourtant, sous couvert d'une campagne d'explication, les officiels du gouvernement et du CNDD-FDD prônaient ouvertement le vote en faveur du texte. Pire, certains cadres du CNDD-FDD ont menacé de mort les partisans du « non », même si le parti a, à certaines occasions, marqué de manière explicite son désaccord et dénoncé publiquement de telles menaces.

Plus intéressante aura été la gestion du processus de révision constitutionnelle en 2018. La communication autour du texte qui allait être soumis au vote aura été calibrée au point de limiter l'accessibilité du texte à voter. Les électeurs n'auront été informés du contenu qu'à la dernière minute, soit près d'une semaine après le début de la campagne électorale¹⁸, et ce, à la suite d'une interpellation du journal *Iwacu* qui, dans son éditorial, posait une simple question « Où est le texte ? ». En réalité, le texte a été annoncé (ou plutôt caché) sur le site de la CENI alors que ce moyen d'information n'est accessible qu'à une infime minorité de la population burundaise, soit environ 2%.¹⁹

Au regard de ce contexte, il n'est nullement étonnant que le « oui » l'ait emporté. La coalition *Amizero y'Abarundi* a dénoncé une élection qui n'était ni libre ni transparente. Une action en justice pour invalider les résultats a même été intentée auprès de la cour constitutionnelle, mais le requérant a été débouté car n'ayant pas su ou pu appuyer ses allégations par des preuves matérielles probantes. Finalement, le « oui » l'a remporté avec une majorité confortable de 73.24% contre 19.37 % en faveur du « non », 4.1% de bulletins nuls et 3.27 % d'abstentions.

Avec la promulgation du nouveau texte constitutionnel, la question du 4ème mandat de Nkurunziza, autre sujet ayant cristallisé les passions lors de la phase préélectorale, a été rendue inopportune par Nkurunziza lui-même qui a déclaré, en marge des cérémonies de promulgation de la constitution à Bugendana en date du 7 juin 2018, ne pas envisager de se représenter en 2020.

¹⁸https://www.rtbf.be/info/monde/detail_quelle-est-la-situation-au-burundi-a-l-approche-d-un-referendum-constitutionnel-crucial?id=9915277; consulté le 4 novembre 2018.

¹⁹ BASTIN, J.F & KABURAHE A., “Analyse d'un référendum qui ne règle rien”, *Iwacu*, 25 mai 2018 . <http://www.iwacu-burundi.org/analyse-un-referendum-qui-ne-regle-rien/>, consulté le 20 novembre 2018.

Remarquons cependant que la question de la promulgation de la constitution a aussi soulevé un débat sur l'état de droit et la gouvernance, notamment en ce qui est de la séparation des pouvoirs. En effet, il semblerait que, légalement parlant, la promulgation de l'amendement de la constitution aurait dû obtenir l'aval du parlement. Selon le raisonnement de Vandeginste, la cour constitutionnelle vérifie la légalité et la régularité des résultats et proclame les résultats selon l'article 228 de la constitution du 18 mars 2005. Cependant, un arrêt de la cour, puisse-t-elle être la cour constitutionnelle, n'a pas valeur de loi et ne peut, conséquemment, être promulgué par le Président de la République.²⁰

3.1.2. Une révision constitutionnelle à enjeux multiples pour le CNDD-FDD

Le gouvernement nourrissait l'ambition de revisiter la première constitution post-conflit depuis un bon bout de temps. Déjà en 2014, une tentative de changer la constitution a été envisagée mais n'a pas fait long feu. La voie parlementaire choisie s'est révélée hasardeuse. Le projet a en fait échoué à une voix près. Cette fois-ci, le gouvernement a choisi l'option référendaire. Il est difficile de savoir si ce choix était motivé par le souci de gagner en légitimité en s'adressant directement au peuple ou si c'était un choix stratégique car, dans un contexte burundais où le CNDD-FDD quadrille tout le pays et dispose d'un réseau d'administratifs acquis à sa cause, il est plus facile de contrôler (d'influencer) de plusieurs manières le résultat d'une élection générale que celui d'une élection par les députés votant à bulletin secret. Les deux raisons ne sont pas incompatibles et paraissent, l'une comme l'autre, plausibles. Si on tient compte de la manière dont le processus de révision de la constitution a pris plus de temps, on ne peut que rejoindre l'hypothèse de Vandeginste sur la possibilité de dissensions internes²¹ autour de la question, tout en ayant aussi à l'esprit que le CNDD-FDD avait peu de chances de réussir la voie parlementaire car il n'atteignait pas, à lui seul, les seuils de 4/5 des parlementaires et de 2/3 des sénateurs requis pour changer la constitution.²²

Le moins que l'on puisse dire est que l'usage du referendum comme moyen de légiférer dans un contexte de partage consociatif du pouvoir n'est pas la voie la plus recommandée. Il est considéré comme un outil politique imparfait dans le cadre d'une société plurale et fragmentée car instituant, de facto, une méconnaissance des droits des minorités.²³

²⁰ VANDEGINSTE, S., "La réforme constitutionnelle et la limitation du nombre de mandats présidentiels au Burundi: deux questions restées en suspens", *Analysis and Policy Brief*, n°27, IOB, août 2018.

²¹ VANDEGINSTE, S., "Burundi's constitutional amendment: what do we know so far?", *Analysis and Policy Brief*, n° 24, IOB, 2017.

²² Art. 300 de la Constitution de 2005.

²³ LIJPHART, A. "Constitutional design for divided societies", *Journal of Democracy*, volume

Alors que l'opposition et la société civile s'étaient inscrites en faux contre la révision de la constitution, brandissant comme argument la menace que cette entreprise politique ferait peser indument sur l'accord d'Arusha et son ingénierie de partage de pouvoir, le gouvernement et le parti CNDD-FDD dont il est majoritairement issu ont su entretenir un flou et des signaux contradictoires quant à leur intention ou non de maintenir ou de revoir les quotas en question. En effet, les quotas ethniques ont été étendus aux domaines qui n'étaient pas jusqu'ici couverts, tels que la magistrature. Au même moment, le Service National des Renseignements (SNR) n'est curieusement plus couvert par les quotas ethniques. Ceci pose un problème sérieux dans la mesure où ce service rattaché à la présidence a souvent été accusé d'être une sorte de machine à tuer. Alors que le SNR continue à être perçu comme un acteur majeur de la sécurité, ou plutôt, de l'insécurité – surtout lors des tensions et crises à caractère politico-ethnique –, il est clair que ne pas tenir compte de sa composition paritaire affecterait « l'équilibre de la terreur » ou le « *security dilemma* » qui est pourtant le fondement même du partage du pouvoir.

De même, la philosophie de partage du pouvoir a été en quelque sorte vidée de sa substance dans la nouvelle constitution, tant les mécanismes de veto minoritaire, sous-tendus dans des proportions assez élevées pour certaines matières, ont été élagués au profit de majorités simples. Ceci donne plus de pouvoir au parti au pouvoir.

Enfin, sur un plan strictement juridique, il semble que la même ambiguïté qui a été la source du conflit en cours subsisterait, quoi qu'il soit difficile de déterminer s'il s'agit d'un flou sciemment entretenu à des fins d'exploitations politiques ultérieures ou s'il s'agit de la traduction d'une volonté visant à donner plus de marge de manœuvre au juge constitutionnel²⁴. La seule évidence est qu'une telle situation garde son potentiel à « [créer] une insécurité juridique qui peut induire ou aggraver une instabilité politique, a fortiori quand les institutions en charge de la mise en œuvre du texte se heurtent à des obstacles [de nature juridique, politique, et autres] ». ²⁵

3.2. Une nouvelle CENI... pas si nouvelle

Le gouvernement a pris tout le monde de court en mettant à l'agenda de la séance parlementaire du 29 août 2018 l'approbation des nouveaux membres de la CENI. Alors qu'il était attendu que cette séance soit consacrée aux questions orales à la ministre de la Justice, il n'a finalement été question que de l'approbation des 7 noms proposés pour piloter le processus électoral de 2020. La coalition *Amizero y'Abarundi* dirigée par Agathon Rwasa a préféré boudier

¹⁵, n° 2, 2004, pp. 96-109.

²⁴ VANDEGINSTE, S., «La réforme constitutionnelle...», *op. cit.*

²⁵ *Idem.*

la séance, arguant un manque de concertation.²⁶

Au bout du compte, la nouvelle CENI n'est nouvelle que de nom puisque deux des cinq commissaires sortants ont été reconduits alors que deux anciens membres du gouvernement ont fait leur entrée. Cependant, sur le plan strictement formel, il s'agit d'une CENI la plus inclusive qu'on puisse imaginer ; elle compte en son sein des magistrats de carrière, un « activiste » de la société civile, un membre de la coalition *Amizero y'Abarundi*, et une personnalité politique assez expérimentée, issue d'un petit parti politique réputé proche du CNDD-FDD.²⁷

Qui plus est, la mise en place de la CENI confirme une tendance qu'il importe de suivre de plus près, à savoir l'inclusion des acteurs de la société civile dans les institutions et mécanismes mis en place par le gouvernement. Alors qu'il s'est employé à réduire drastiquement l'espace réservé aux organisations de la société civile jugées plus indépendantes, celles qui assument ouvertement leur proximité idéologique avec le CNDD-FDD gagnent de plus en plus les faveurs du pouvoir depuis le début du troisième mandat contesté de Pierre Nkurunziza. Elles sont de toutes les commissions nationales qui sont mises en place à l'instar de la CNIDH, CENI, CNDI, etc.

Au même moment, alors que traditionnellement les prélats catholiques constituaient en quelque sorte une caution de l'indépendance des processus électoraux au Burundi, ils n'ont pas été, cette fois-ci, associés à la CENI mise en place en 2018. Sans doute, l'Église catholique paie le prix de son intransigeance et de ses prises de position assez engagées face au troisième mandat. Il faudra attendre la mise en place des démembrements de la CENI aux niveaux provincial et communal pour pouvoir confirmer ou infirmer si cette tendance est juste circonstancielle ou si elle traduit une nouvelle orientation tactique du pouvoir.

Toujours au chapitre de la préparation des élections de 2020, il importe de remarquer que le CNDD-FDD et le gouvernement ont l'ambition affichée de contrôler le processus de bout en bout. Cela transparait dans la mise sur pied d'un mécanisme de contribution « volontaire » aux élections de 2020.²⁸ Jusqu'à présent, il n'y a pas de prévision budgétaire claire, et certaines couches de la population sont forcées de payer plus d'une fois. Les autorités administratives rivalisent aussi de zèle pour collecter le plus d'argent possible auprès de leurs administrés. En effet, alors que les contributions se font par retrait à la source pour tous les fonctionnaires qui n'auraient pas exprimé, par lettre

²⁶<http://www.iwacu-burundi.org/une-ceni-surprise/>

²⁷ Il s'agit de Philippe Nzobonariba, membre du parti Rassemblement du peuple burundais – RPB Nturenganywe, qui, depuis 2005, occupait jusqu'à sa nomination à la CENI le poste de Secrétaire Général et porte-parole du Gouvernement.

²⁸ Voir l'ordonnance ministérielle conjointe (ministères de l'Intérieur et des Finances) n° 530/540/1772 du 11 décembre 2017 portant modalités de collecte de la contribution de la population aux élections de 2020.

adressée au ministre, l'intention de se soustraire à cet « effort » national, les ministères organisent des collectes parallèles qui sont déposées à la banque en cash. Le volume des fonds collectés est devenu un indicateur de loyauté au parti et à son « leader-visionnaire », ainsi qu'une stratégie pour s'attirer la sympathie des dirigeants du pays.

La base discursive de cette stratégie évoque à la fois un souci de souveraineté nationale dans son acception la plus large, mais aussi et surtout celui de couper court à toute intrusion de la communauté internationale dans les processus électoraux en cours et à venir, notamment à travers le déploiement des observateurs internationaux ou la prise de positions défavorables aux intérêts politiques du pays bénéficiaire de la part des appuis financiers et logistiques externes.²⁹

3.3. Dialogue inter-burundais ou dialogue de sourds ?

L'année 2018 se termine sans espoir que le dialogue inter-burundais parainé par la communauté est-africaine puisse aboutir. Alors que deux rounds ont été organisés, le moins que l'on puisse dire est qu'ils se sont, tous, soldés par un constat d'échec. Échec d'ailleurs assumé par le médiateur-adjoint, en la personne de l'ancien président tanzanien Benjamin William Mkapa. L'analyse froide des raisons à l'origine de cet échec révèle qu'elles sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, les rapports de force sur le terrain étaient largement favorables au CNDD-FDD et ses partis satellites. Dans ces conditions, la motivation à négocier s'effrite.

Pourtant, cette situation qui lui est largement favorable aurait logiquement dû inspirer le CNDD-FDD à s'inscrire dans une logique de résolution pacifique du conflit tout en en tirant un maximum de profit - puisque l'opposition serait moins exigeante. C'est finalement ne pas compter, comme le font observer Wilén et Williams, avec l'aversion quasi instinctive des Burundais vis-à-vis de toute solution qui semble empiéter sur leur souveraineté.³⁰ En réalité, les tentatives de résistance, par l'usage de la force militaire, se sont révélées jusqu'ici sans issue. S'il est vrai qu'il y a eu des attaques armées causant pas mal de pertes en vies humaines au cours de l'année 2018, il n'en demeure pas moins que la maîtrise des enjeux sécuritaires par le CNDD-FDD reste incontestable. Pour y arriver, le parti compte sur une action conjuguée des forces de l'ordre, d'une part, et d'autre part de sa ligue des jeunes Imbonerakure qui quadrillent presque de manière exclusive toutes les collines du Burundi. Cette asymétrie de forces fragilise la médiation car elle altère la volonté d'un acteur important, le CNDD-FDD et le gouvernement qui en est issu, à véritablement s'engager dans une logique de négociation.

²⁹ Interview avec un haut cadre du CNDD-FDD, Bujumbura, octobre 2018.

³⁰ WILEN, N. et WILLIAMS, P.D., "The African Union and coercive diplomacy: the case of Burundi", *Journal of Modern African studies*, 2018, pp. 673-696.

Cela dit, alors que l'opposition et la société civile dite indépendante continuaient à réclamer à cor et à cri des négociations en bonne et due forme associant tous les acteurs intéressés, le CNDD-FDD est resté le maître des horloges. Il a évacué, de manière unilatérale et à sa manière, toutes les questions qui auraient dû faire objet de dialogue. On pourrait citer par exemple l'épineuse question de la révision constitutionnelle et la mise en place de manière unilatérale d'une équipe chargée de piloter les élections de 2020. Pourtant, la facilitation n'avait pas lésiné sur les moyens pour plaire au gouvernement de Bujumbura. Par exemple, lors de la session d'octobre 2018, la facilitation s'était abstenue d'inviter certains acteurs politiques et sociaux jugés indésirables par Bujumbura.³¹ De même, comme pour entériner le fait accompli, la médiation a choisi de revoir à la baisse ses intentions. La dernière tentative de réunir les protagonistes de la crise burundaise n'a visé, ni plus ni moins, qu'à se garder de traiter des questions qui fâchent et, ainsi, se focaliser sur la feuille de route en vue des élections apaisées de 2020.³²

La deuxième raison de l'échec du dialogue inter-burundais repose sur le fait que le problème burundais semble ne plus être la priorité sur l'échiquier sous-régional. La pression sur le gouvernement du Burundi a baissé en intensité par le fait que l'actualité régionale et continentale a été dominée par un autre cas plus important, et potentiellement plus explosif, en l'occurrence les élections maintes fois repoussées en RDC avec un risque réel d'embrasement. La grande partie de l'action diplomatique continentale et internationale a été orientée vers la prévention de l'enlisement de la situation en RDC.

La troisième raison est liée au fait qu'il a été totalement impossible pour les pays de la sous-région d'avoir une même vision des questions à traiter et des moyens de pression à mobiliser. La Tanzanie, le seul pays de la sous-région habitué à l'alternance au sommet de l'État, a continué à s'imposer comme un allié fidèle du gouvernement CNDD-FDD au moment où la question de la limitation des mandats présidentiels, qui est pourtant le nœud de la crise et le thème autour duquel toutes les « oppositions » burundaises se fédèrent, semble avoir moins d'avenir dans la région est-africaine.³³

À la fin de l'année 2018, à la suite de l'échec des pourparlers inter-burundais, le médiateur-adjoint a renvoyé la question burundaise aux chefs d'État de la Communauté est-africaine qui l'avaient mandaté, et plus précisément au président ougandais Yoweli Museveni, en sa qualité de *Chairperson*, pour décider de la suite.

³¹ <http://www.rfi.fr/afrique/20181024-crise-burundaise-dernier-round-negociations-ouvre-gouvernement>, consulté le 4 décembre 2018.

³² Voir le discours de clôture par William Benjamin Mkapa sur <https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/conflict-2015-17/dialogue/>, consulté le 6 décembre 2018.

³³ WILEN, N., "The rationales behind the EAC Members' response to the Burundi crisis", *Georgetown Journal of International Affairs*, 2016, pp. 69-78.

Même sur ce plan-là, rien n'indique que ces chefs d'États réussiront à impulser un processus de négociation inclusif et sincère entre les protagonistes de la crise burundaise. De récents échanges entre les présidents burundais et ougandais, par lettres interposées qui se sont retrouvées finalement sur la place publique, ont révélé de profondes divergences sur le bien-fondé et l'agenda du dialogue à venir.³⁴ Le gouvernement du Burundi estime que la priorité pour l'EAC doit être celle de la résolution de la crise politico-diplomatique qui prévaut entre le Rwanda et le Burundi, une position loin de faire l'unanimité au sein de l'EAC et qui expose même cette communauté à de profondes divergences et tensions entre les pays membres.

4. DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE TRANSITIONNELLE

La situation des droits humains au Burundi est largement suivie depuis la crise de 2015, tant de violations graves et de grande ampleur ont été relevées, documentées et portées à la connaissance de l'opinion nationale et internationale. Le processus de mise en place et de fonctionnement effectif de la Commission Vérité et Réconciliation reste aussi un sujet de préoccupation politique au regard des fluctuations politiques qu'il a connues.

4.1. Une situation des droits de l'homme toujours préoccupante

La période passée ici en revue coïncide, comme nous l'avons souligné, avec un évènement politique majeur, à savoir l'organisation d'un vote référendaire sur la nouvelle constitution. Selon les rapports des ONG de défense des droits de l'homme et de la commission d'enquête sur le Burundi, cette période a été accompagnée d'un certain nombre de violations des droits de l'homme. Celles dont il est fait mention sont notamment « les actes de violence et d'intimidation à l'encontre des opposants (...), la disparition forcée et l'intimidation des opposants à la révision constitutionnelle susmentionnée ».³⁵

La commission d'enquête sur le Burundi juge que la situation en 2018 n'a pas connu d'avancées significatives. Elle note la « persistance en 2017 et en 2018 des principales violations des droits de l'homme documentées depuis le début de la crise politique en avril 2015, à savoir des exécutions sommaires, des disparitions, y compris forcées, des arrestations et des détentions arbitraires, des tortures et des mauvais traitements, et des violences sexuelles. Les victimes de ces violations continuent d'être en majorité des opposants au Gouvernement et/ou au parti au pouvoir (le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie – CNDD-FDD) ou

³⁴Voir la lettre n° 100/196/PR/2018 de Pierre Nkurunziza à son homologue ougandais. La réplique de ce dernier peut être consultée sur <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/4552908-4897182-12sjxww/index.html>, consulté le 20 novembre 2018.

³⁵Voir une compilation des rapports sur la situation des droits humains sur le site : http://sostortureburundi.org/?page_id=63&lang=fr.

des personnes perçues comme telles : membres de partis politiques d'opposition (en particulier des Forces nationales de libération d'Agathon Rwasa et du Mouvement pour la solidarité et la démocratie) ; sympathisants de groupes armés d'opposition ; Burundais tentant de fuir le pays et de ce fait suspectés de rejoindre ces groupes; ou journalistes et membres d'organisations de la société civile ».³⁶

Selon ce rapport, un climat attentatoire aux droits de l'homme est « favorisé par des appels récurrents à la haine et à la violence de la part d'autorités, dont le Chef de l'État, et de membres du CNDD-FDD, ainsi que par une impunité générale aggravée par une absence d'indépendance et des dysfonctionnements du système judiciaire, ainsi qu'un manque de confiance de la population dans ce dernier ».³⁷ La population subirait une telle pression économique qu'elle se retrouve de plus en plus privée des droits élémentaires, comme le droit à l'éducation.³⁸ La seule note d'optimisme est la diminution du nombre de réfugiés, passant de 431 000 à 394 778 personnes.³⁹

S'il est vrai que le rapport pointe la responsabilité de l'État burundais et surtout des cercles informels de prise de décision y compris le SNR, la police et les *Imbonerakure*, il a relevé aussi qu'il pourrait y avoir des violations des droits de l'homme imputables aux groupes armés, mais qu'elles n'ont pas pu être documentées car le gouvernement burundais n'aurait pas donné aux enquêteurs l'autorisation de visiter le Burundi.⁴⁰ Cependant, de l'avis du rapport, certains propos faisant allusion à la révolution relayés par des acteurs du CNARED et le forum citoyen burundais « laissent [...] planer un doute sur un recours éventuel à la violence ».⁴¹ En effet, des groupes d'hommes armés venus de la RDC ont attaqué le village de Ruhagarika la nuit du 11 au 12 mai 2018 et massacré plus d'une vingtaine de personnes. Aucun groupe n'a revendiqué cet acte, et la commission d'enquête mise en place par le gouvernement n'a pas encore rendues publiques ses conclusions.

À la sortie de ce rapport fortement décrié par les autorités burundaises, le ministère des Affaires étrangères a pris des mesures de représailles contre les trois commissaires, tous déclarés *persona non grata* sur tout le territoire burundais.⁴²

Même en dehors de la campagne référendaire, des organisations de dé-

³⁶ CDH, Rapport de la commission d'enquête sur le Burundi, 2018 ; paragraphe 10, accessible sur https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIBurundi/ReportHRC39/A_HRC_39_63_FR.pdf

³⁷ CDH, *op.cit.*, paragraphe 13.

³⁸ *Idem.*

³⁹ CDH, *op.cit.*, paragraphe 14.

⁴⁰ CDH, *op.cit.*, paragraphe 30.

⁴¹ CDH, *op.cit.*, paragraphe 31.

⁴² Il s'agit de Doudou Diene, Lucy Asuagbon et Françoise Hampson; voir la lettre du ministre des Affaires étrangères référencée 204.01/999/MAE/2018 du 11 septembre 2018.

fense des droits humains ont continué à faire état d'assassinats ciblés, de tortures, d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, etc., notamment à cause des conflits fonciers ou des accusations de sorcellerie. De tels cas ont aussi été relevés progressivement, mais dans une moindre mesure, par les institutions de l'État, à l'instar du ministère de la Sécurité ou de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme.

L'année 2018 a aussi été marquée par une recrudescence des entraves au droit à l'information et à la liberté de la presse, renforçant davantage la situation de rétrécissement de l'espace dévolu aux médias qui persiste depuis 2015. En réponse à la crise de 2015 ayant occasionné la fermeture des médias qui étaient réputés indépendants, la population burundaise avait trouvé une roue de secours dans les médias étrangers émettant en langue nationale, le Kirundi. Cette possibilité s'est évanouie avec la décision du pouvoir de Bujumbura d'interdire les émissions des radios BBC et VOA depuis le 7 mai 2018.⁴³

Les griefs formulés contre ces stations de radio sont de plusieurs ordres. Pour la BBC, « le présentateur n'a pas pu ramener à l'ordre un ressortissant burundais dans la logique et du sens du sujet traité (sic). Les propos de cet intervenant ont été jugés déplacés, exagérés, non vérifiés, diffamatoires et portant même atteinte à la réputation du Chef de l'Etat, à la haine ethnique (re-sic), au conflit politique (re-sic) et à la désobéissance civile » (re-sic).⁴⁴ Alors qu'il était attendu que la suspension allait durer 6 mois à compter de la date du 7 mai 2018, la réouverture semble ne pas être à l'ordre du jour. Le président du Conseil de la communication (CNC) semble sous-entendre que la réouverture sera conditionnée par la signature d'une nouvelle convention. La VOA quant à elle a été accusée de maintenir une collaboration avec une radio interdite, de faire des reportages tendancieux et d'avoir recruté un journaliste recherché par la justice burundaise.⁴⁵ D'autres médias, comme la Radio Isanganiro et la RFI, ont été mises en garde. La pression sur les médias est telle que même le journal *Le Renouveau*, pourtant gouvernemental, a vu sa rubrique « annonces et publicités », interdite. Le site Ikiriho, lui-même réputé proche du pouvoir, n'a pas non plus été épargné.⁴⁶ Une certaine opinion au Burundi avance que la fermeture de ce dernier serait une conséquence des tensions entre factions au sein du CNDD-FDD.

4.2. Un processus de justice transitionnelle à la croisée des chemins

⁴³<https://www.jeuneafrique.com/557271/politique/burundi-les-radios-bbc-et-voa-suspendues-a-deux-semaines-du-referendum/>, consulté le 20 décembre 2018.

⁴⁴ Communiqué de presse du CNC n° 004 /cnc/kr du 4 mai 2018.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶<https://www.voaafric.com/a/un-site-d-information-proche-du-pouvoir-suspendu-par-la-justice-au-burundi/4612365.html>, consulté le 10 novembre 2018.

L'année 2018 devait être une année décisive dans la longue et tortueuse marche vers une justice transitionnelle effective. En effet, on s'attendait à que la commission chargée de faire la lumière sur les événements ayant ensanglanté le pays du 1^{er} juillet 1962 au 4 décembre 2008⁴⁷ remette son rapport. Son mandat de quatre ans, susceptible d'être prorogé d'une année à sa demande, et ce par voie législative, approchait de sa fin et une demande d'une telle prorogation devait intervenir au plus tard quinze jours avant l'expiration de son mandat.⁴⁸ Étant donné qu'elle était officiellement entrée en fonction le 10 décembre 2014, le mandat des 11 commissaires prenait fin le 10 décembre 2018.

À deux mois de cette échéance, les commissaires ont présenté leur rapport qui a été jugé insatisfaisant par le parlement. En effet, la déclaration sanctionnant la fin de la séance de présentation du rapport trouve que le travail de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) n'est qu'à sa phase préparatoire car les enquêtes proprement dites n'ont pas encore commencé.⁴⁹ À l'issue de cette réunion, des recommandations ont été émises, et les plus emblématiques portent sur la compétence temporelle de la CVR et l'extension de son mandat pour une période de 4 ans renouvelables. De même, des recommandations qu'on aurait attendues dans le rapport de la CVR ont été formulées à l'endroit du gouvernement par le parlement, notamment en ce qui est du traitement à réserver à certaines catégories de Burundais qui se seraient illustrés dans la lutte contre la colonisation, l'inhumation digne des restes humains et la réécriture de l'histoire du Burundi.

C'est donc en toute logique que le gouvernement du Burundi a amorcé un processus de révision qui s'est soldé, le 6 novembre 2018, par l'adoption d'une loi révisée régissant cette commission. Il est frappant de constater que la nouvelle loi semble ne pas être inspirée par le rapport préliminaire de la CVR car il n'en est pas fait mention dans le préambule.

Alors que dans la loi de 2014, il semblait que la prorogation d'une année se faisait par voie législative sur demande de la commission, la loi révisée ne spécifie pas la durée de prorogation qui est du ressort du parlement. Il semble que cette disposition vient valider *post ante* la procédure ayant permis de changer les règles de jeu. Par ailleurs, ne pas préciser la durée de prorogation expose la commission à une possible inertie de sa part car ne se sentant pas sous la pression d'un délai.

En plus, alors que la loi de 2014 donne la mission d'enquêter sur une période allant de 1961 à 2008, la loi de novembre 2018 étend la mission du

⁴⁷ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi n°1/ 18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation, article 6.

⁴⁸ *Idem*, article 4.

⁴⁹ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Rapport du parlement de la République du Burundi réuni en congrès pour analyser le rapport provisoire de la CVR, 10 Octobre 2018.

26 février 1885 au 4 décembre 2008. L'intérêt de remonter très loin dans le temps demeure en partie inexplicé tant la déclaration du parlement suggérait que l'origine « des cycles de crises interethniques qu'a connues le Burundi découlent des conséquences de l'arrêté royal de 1925 signé par le roi des Belges ». ⁵⁰ On se serait donc attendu à ce que le législateur soit conséquent et fixe le début des enquêtes à cet événement important à ses yeux. Il importe de souligner aussi que la mission de la CVR, déjà complexe, va être davantage compliquée car requérant la collaboration d'autres pays. La loi de 2018 revoit aussi à la hausse le nombre de commissaires qui passe de 11 à 13.

Un élément positif de la nouvelle loi est que, alors que l'ancienne loi disposait qu'un commissaire accusé de crimes repris dans la mission de la CVR pouvait être déchu après investigation par ses pairs (art. 21 de la loi de 2014), la nouvelle loi dispose que c'est une commission *ad hoc* du parlement qui en a la latitude. Conformément à cette nouvelle loi, une nouvelle équipe de la CVR a été mise en place. Elle sera désormais présidée par Pierre Claver Ndayicariye, ancien président de la CENI de 2009 à 2018. Des 11 membres sortants, trois seulement ont été reconduits.

Enfin, de récents actes et gestes du pouvoir posent de sérieuses questions quant à la foi du gouvernement en ce mécanisme, surtout lorsqu'on les replace dans le contexte des évolutions récentes sur le plan politico-judiciaire. Déjà à la veille de la mise en place de la nouvelle équipe de la CVR, un débat des plus importants secouait le paysage politique burundais. Quatre anciens hauts gradés de l'armée actuellement en retraite suspectés d'avoir pris part à l'assassinat de Melchior Ndadaye sont sous les verrous depuis le 24 novembre 2018⁵¹. Alors que certains activistes de la société civile crient à une énième entorse à l'accord d'Arusha, le Frodebu semble s'en réjouir. Il est clair que ce dossier suscite une gêne certaine auprès des acteurs politiques. Dans les jours qui ont suivi ces arrestations, aucun parti politique dit Tutsi ne s'est prononcé formellement pour condamner ou questionner ces arrestations. Même le CNARED, la plateforme qui se dit incarner la véritable opposition politique au CNDD-FDD, n'a pas condamné de manière explicite les arrestations. Elle s'est contentée d'émettre l'opinion qu'il s'agit d'une distraction du pouvoir pour échapper à la pression de la communauté internationale et d'un stratagème pour ne pas s'attaquer aux problèmes réels des Burundais. Le communiqué y relatif ne parle pas, à proprement parler, des personnes arrêtées ou de la nécessité de laisser ce dossier aux mains de la CVR mais consiste en un appel à la Communauté est-africaine à sauver la face en donnant une nouvelle impulsion au dialogue inter-burundais.⁵²

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Il s'agit du général Célestin Ndayisaba et des colonels Gabriel Gunungu, Laurent Niyonkuru et Anicet Nahigombeye.

⁵² CNARED, communiqué de presse du 24 novembre 2018.

De toute évidence, cet incident constitue une épreuve pour l'indépendance de la CVR car le crime pour lequel ces officiers sont poursuivis entre dans le champ de compétence de la CVR. Si elle emboîtait le pas au parquet qui estime que la « [l]a CVR n'a pas été mise en place pour empêcher la justice de fonctionner »⁵³, elle aurait du mal à convaincre de son opportunité. Ces propos du parquet général de la République semblent être d'ailleurs en contradiction avec l'esprit de la loi n° 01/22 du 6 novembre 2018 portant modification de la loi n° 1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation qui dispose que, « [p]our les affaires pendantes devant les juridictions qui seraient portées devant la commission, les juridictions ordonne la suspension de leur instruction soit d'office, soit à la demande des parties, en attendant les conclusions de la Commission Vérité et réconciliation »⁵⁴, à moins que le parquet soit convaincu (et démontre) que les motifs du « dossier Ndadaye » n'entreraient pas dans le champ de compétence de la CVR.

Enfin, le cas de l'arrestation de ces quatre militaires devient intéressant dès qu'on le situe dans le cadre plus large de partage du pouvoir. Le parti UPRONA qui, au moment de la négociation de l'accord d'Arusha, prétendait représenter les Tutsi, et donc logiquement l'ancienne armée, n'a jusqu'ici fait aucune déclaration pour soutenir l'initiative de la justice ou pour la dénoncer. On mesure le choix cornélien auquel il est confronté : se désolidariser du parti au pouvoir au risque d'en subir le courroux ou adouber son choix avec tout ce que cela comporte en termes de conséquences politiques. S'il est vrai que, logiquement parlant, il est difficile de ne pas souscrire au besoin de justice ne serait-ce que pour conjurer l'histoire de la violence cyclique à la suite d'une impunité devenue, au fil du temps, la norme, il est dommage que cette arrestation ne provoque aucune onde de choc pour exiger la justice pour toutes les catégories de victimes de l'armée comme des anciennes rebellions. De toute façon, le cas burundais ne cessera de décevoir les espoirs des inconditionnels du partage de pouvoir comme une ingénierie de nature à stabiliser les sociétés plurales, en alliant à la fois le besoin de justice, de réconciliation et de réparations pour une paix sociale durable.

⁵³<http://fr.africanews.com/2018/11/25/burundi-arrestations-d-anciens-militaires-tutsi-pour-assassinat-du-president/>, consulté le 20 décembre 2018.

⁵⁴ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi n° 01/22 du 06 novembre 2018 portant modification de la loi n° 1/18 du 15 Mai 2014 portant création, mandat, composition et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation.

5. UNE DIPLOMATIE ADAPTÉE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES ET ÉCONOMIQUES INTERNES

Depuis la crise de 2015, le gouvernement du Burundi semble avoir adopté une posture diplomatique très constante, à savoir une opposition systématique à tout ce qu'il considère comme une ingérence dans ses affaires intérieures. Il s'agit d'une logique diplomatique basée sur l'auto-victimisation quasi-permanente face à ce qu'il considère comme une sorte de complot ourdi par des puissances occidentales (essentiellement les pays membres de l'Union européenne, en tête desquels la Belgique, ou leurs pions de la sous-région). Cette stratégie semble avoir été payante en ce qu'elle constitue une base discursive solide pour la mobilisation de soutiens tous azimuts au niveau international mais aussi et surtout au niveau interne. En témoignent les soutiens sans faille de la Chine, de la Russie et de certains pays africains et les multiples manifestations publiques organisées soit par le parti au pouvoir, soit par des institutions gouvernementales, pour lancer des messages à portée politico-diplomatique, en dehors des canaux diplomatiques classiques.

5.1. Tensions persistantes avec la communauté internationale au niveau global

D'un côté, dans le prolongement de l'année 2017 qui s'est terminée avec la sortie fracassante du Burundi du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, le pouvoir de Bujumbura est resté tout au long de l'année 2018 dans sa posture de confrontation diplomatique avec les partenaires traditionnels dont les Nations unies et la Belgique, quoique quelques signes, à l'instar de la déclaration du Président Nkurunziza de ne pas se représenter en 2020, puissent apparaître comme de véritables gestes d'apaisement.

En effet, dans sa déclaration marquant le 25ème anniversaire de l'assassinat de l'ancien président Melchior Ndadaye, dénonçant au passage un « comportement indigne de la communauté internationale sous l'influence de la Belgique », le Secrétaire général du parti au pouvoir au Burundi s'en est ouvertement pris à la Belgique qui « offre jusqu'à ce jour le toit et le terrain d'entraînement pour perpétrer le terrorisme au Burundi ».⁵⁵

De même, dans une logique visiblement de représailles contre les Occidentaux qui continuent à exercer une pression sur le Burundi dans l'espoir de l'amener à infléchir sa position sur le dialogue inter-burundais et d'autres questions touchant à la gouvernance et aux droits de l'homme, le gouvernement a pris récemment deux mesures qui semblent les viser. La première

⁵⁵ CNDD-FDD, Déclaration du parti CNDD-FDD relative à la commémoration du 25ème anniversaire de l'assassinat de son excellence le président de la République Melchior Ndadaye, héros national de la démocratie, 2018. Voir https://www.burundi-forum.org/wp-content/uploads/2018/10/bdi_burundi_declaration_cnddfdd_ndadaye_25ans_2018.pdf, consulté le 20 novembre 2018.

re mesure concerne la loi régissant la nouvelle CVR qui, contrairement à la précédente qui couvrait la période de 1962 à 2008, va désormais s'intéresser à la période coloniale. Cela ne viserait qu'à incriminer la Belgique pour son implication présumée dans l'inoculation dans la société burundaise du venin ethnique.⁵⁶ On peut légitimement se demander s'il s'agit d'un réel souci de recherche de la vérité ou tout simplement d'un chantage politico-diplomatique à l'endroit d'un partenaire avec lequel les relations ont évolué en dents de scie depuis 2015.

Pour preuve, qu'il suffise de jeter un regard sur les positions du parti au pouvoir antérieures à 2015 quant au rôle qu'aurait joué l'ancienne puissance tutélaire dans la naissance et l'aggravation des conflits politico-ethniques que le Burundi a connus. S'il est vrai qu'il a toujours accusé la communauté internationale de n'avoir pas secouru la population qui avait pourtant besoin de son soutien⁵⁷, dans ses communications tant au début de sa lutte qu'au cours de son parcours politique comme mouvement politico-militaire, le CNDD (duquel est né le CNDD-FDD) dédouanait jusqu'ici la colonisation belge. Il dit en substance que l'invocation du rôle de la colonisation est une falsification de l'histoire et objecte que :

*« les bénéficiaires actuels de l'exclusion, érigée en apartheid, renvoient au lointain passé qui aurait été caractéristique d'un Burundi havre de paix, régi par une symbiose séculaire entre les composantes ethniques et sociales, en l'occurrence les Hutu, les Tutsi et les Twa. Ces thèses sont plus le fruit d'une malhonnêteté délibérée que d'une quelconque ignorance. Par après, les mêmes promoteurs de l'exclusion accusent la colonisation d'être la cause de tous les maux. Après quatre décennies d'indépendance, les Burundais, s'ils avaient tous été de bonne foi, auraient déjà éduqué toute la population pour l'amener à se défaire de l'héritage colonial. Et à supposer que l'héritage colonial ait résisté à de vigoureuses tentatives de redressement, on devra alors conclure qu'il se greffait sur un organisme de même nature, incapable de rejeter ce qui lui ressemble [...]. Pendant la colonisation, il n'y a eu aucun réfugié politique burundais, ni aucun génocide. C'est après l'accession à l'indépendance que les massacres collectifs ont commencé, que des centaines de milliers de Burundais ont fui leur pays sans regarder derrière eux, chassés par leurs compatriotes».*⁵⁸

⁵⁶ NKURUNZIZA, E. et NIKIZA, E., "CVR : pourquoi 1885-2018", *Iwacu*, <http://www.iwacu-burundi.org/cvr-pourquoi-1885/>, consulté le 24 novembre 2018.

⁵⁷ Voir par exemple le mémorandum sur le retour à la paix, à la sécurité et à l'Etat de droit au Burundi par la voie des négociations d'octobre 2002 et les dix principes du Conseil national pour la défense de la démocratie au Burundi (CNDD). Tous ces textes peuvent être trouvés sur <https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/partis-politiques/cndd/>.

⁵⁸ CNDD (Département politique du), « Les dix principes du Conseil National pour la Défense de la Démocratie au Burundi (CNDD) » : <https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/partis-politiques/cndd/>, consulté le 15 novembre 2018.

Peut-on penser que c'est peut-être une divergence au niveau de la lecture de l'histoire du conflit burundais qui serait à la base de l'éviction des membres fondateurs qui étaient aux commandes au moment de la publication de ce document important dans l'histoire du CNDD-FDD ? Une telle hypothèse nous semble invraisemblable car ni la décision créant le CNDD-FDD, ni celle de destitution de Léonard Nyangoma ne semblent remettre en doute la rectitude et la pertinence de l'idéologie du parti. Elles épinglent au contraire des insuffisances au niveau de la gouvernance, se traduisant par la corruption et le refus de dialogue interne d'une part ; les intrigues et la déconnexion entre les forces combattantes et le leadership politique du mouvement, d'autre part.⁵⁹

D'un autre côté, la communauté internationale a continué à exercer une pression sur le pouvoir de Bujumbura. Le parlement européen dans sa déclaration du 5 juillet 2018 a non seulement « [réaffirmé] son soutien à la décision de l'Union Européenne [...] de suspendre l'aide financière directe au gouvernement du Burundi et [salué] l'adoption de restrictions en matière de déplacements et d'un gel des avoirs par l'Union Européenne à l'encontre des responsables d'atteintes aux efforts de paix ou aux droits de l'homme », mais aussi recommandé « qu'il soit mis fin à tout paiement supplémentaire aux troupes burundaises et aux divers contingents du Burundi engagés dans des missions de maintien de la paix des Nations unies et de l'Union africaine ». ⁶⁰

C'est dans ce cadre que les sanctions de l'UE à l'encontre du gouvernement burundais ont été renouvelées, y compris le volet des sanctions ciblées à l'endroit des personnes soupçonnées de violations graves des droits humains. Les USA ont emboîté le pas à l'UE et ont renouvelé les sanctions à l'encontre de certaines personnalités-clés du régime en place.⁶¹

S'agissant des relations avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, il est à signaler que le gouvernement burundais est resté dans une posture d'hostilité et de refus de toute coopération. En effet; la commission d'enquête sur le Burundi aurait

« adressé [...] six correspondances à la Mission permanente du Burundi à Genève et une lettre au ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale [...]. Elle a demandé aux autorités burundaises, y compris durant ses présentations orales devant le Conseil des droits de l'homme, de lui accorder l'accès au Burundi et de partager avec elle des informations sur la situation des droits de l'homme dans le pays, notamment sur les atteintes à l'encontre d'agents de l'État ou de membres du parti au pouvoir. Ces demandes, comme par le passé, sont restées sans réponse. Les autorités burundaises ont systématiquement rejeté

⁵⁹Voir décision n° 001/ 98 du 20 mars 1998 portant restructuration et réorganisation définitive du Conseil national pour la défense de la démocratie, CNDD.

⁶⁰Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 au sujet du Burundi (2018/2785(RSP), paragraphes 12-13.

⁶¹<https://www.jeuneafrique.com/654283/politique/crise-au-burundi-lunion-europeenne-prolonge-ses-sanctions-dun-an/>, consulté le 21 décembre 2018.

les présentations et les rapports de la Commission, et ont adopté une attitude hostile vis-à-vis d'elle, menaçant à deux reprises de poursuivre ses membres en justice [...].⁶²

Face à la situation de tension diplomatique entre le Burundi et ses partenaires traditionnels, essentiellement les membres de l'UE et les États-Unis, et pour faire face aux pressions diplomatiques à travers les mécanismes onusiens, le gouvernement du Burundi surfe sur les oppositions sur base d'intérêts géostratégiques entre les vieilles démocraties et les puissances émergentes comme la Russie, la Turquie et la Chine.⁶³

C'est surtout la Chine et la Russie qui, grâce à leur présence au conseil de sécurité des Nations unies, sont des appuis importants du Burundi. Sur son compte twitter, l'ambassadeur du Burundi à l'ONU écrivait le 23 novembre 2018 que « *Two permanent members of the security council, China and Russia, have explicitly asked the security council to withdraw Burundi from the agenda of the security council because the situation in the country is not a threat to peace and international security* ». Le seul bémol pour ce qu'il en est du soutien des puissances émergentes est, comme le notait un récent rapport de ICG, qu'elles n'offrent pas d'appui institutionnel et donc produisent moins d'effet sur le vécu réel des Burundais pénalisés par la situation économique précaire.⁶⁴

Il faut tout de même relever à cet égard que le gouvernement du Burundi a, de manière générale, su tirer parti des tensions géopolitiques actuelles pour, notamment, éviter une pression diplomatique unanime de la part des grandes puissances. En effet, alors que la situation politico-sécuritaire prévalant au Burundi depuis 2015 pouvait sembler anodine sur le plan de la géopolitique mondiale, il s'est imposé comme un sujet de concurrence entre les anciennes puissances et les puissances montantes, comme cela transparait chaque fois qu'un vote sur le Burundi s'impose. Il y a d'un côté les partisans de la démocratie libérale interventionniste et, de l'autre, les partisans d'une indifférence assumée sous le prétexte d'une souveraineté non négociable des États. Alors que les premiers soutiennent les mécanismes onusiens de monitoring de la situation des droits de l'homme au Burundi, les seconds y sont hostiles. Cela transparait dans plusieurs initiatives politico-diplomatiques, à l'instar du vote de la résolution du conseil des droits de l'homme portant prolongation du mandat de la mission de la commission indépendante sur le Burundi.⁶⁵

Alors que les démocraties occidentales ont voté pour la reconduction, les

⁶² Conseil des Droits de l'Homme, Rapport de la commission d'enquête sur le Burundi, 2018, paragraphe 5.

⁶³ <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/264-soutenir-la-population-burundaise-face-la-crise-economique>, consulté le 22 novembre 2018.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ La commission a été reconduite de justesse. 17 membres (essentiellement africains) se sont abstenus, alors que 7 ont voté contre, dont la Russie et la Chine.

puissances émergentes ont encore une fois marqué leur désaccord. Le Burundi a eu l'intelligence de surfer sur cette opposition entre les puissances et ne rate aucune occasion de profiter des difficultés actuelles du système international. Ainsi, dans sa déclaration aux Nations unies, faisant allusion au retrait des États-Unis, le ministre burundais des Affaires étrangères déclarait récemment comprendre ceux qui se retirent du Conseil des Droits de l'Homme, histoire de laisser entendre que le Burundi pourrait aussi prendre une décision dans ce sens.⁶⁶ Bien que jusqu'à ce jour le Burundi ne se soit pas encore retiré, en décembre 2018 le gouvernement a pris la décision unilatérale d'exiger la fermeture du Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'Homme au pays. Le Burundi estime en effet que ce bureau n'avait plus sa raison d'être.⁶⁷

5.2. Impasses et rebondissements diplomatiques au niveau régional

Alors même qu'il est membre de plusieurs organisations sous-régionales généralement vues comme de véritables supports d'une diplomatie moins intrusive et plus constructive, le Burundi n'a eu de cesse de prouver qu'il n'était nullement prêt à faire de concession diplomatique concernant ce qu'il considère comme des questions purement internes.

Comme déjà signalé dans le paragraphe sur le dialogue inter-burundais, la mobilisation de la Communauté est-africaine est restée improductive et le gouvernement a su imposer une véritable politique de précautions aux différents pays membres, sur base d'alliances de circonstance. Les tensions avec le Rwanda sont restées à un niveau élevé, avec des accusations réciproques de menaces à la sécurité intérieure, laissant même certains acteurs craindre, en raison de certains épisodes, des risques de confrontation armée.⁶⁸

Au même moment, les tensions entre Kampala et Bujumbura sont montées d'un cran, à la suite d'une mise au point adressée par le Président Museveni à son homologue burundais sur la nécessité d'un dialogue politique avec tous les protagonistes au conflit burundais, une position rejetée de manière constante par le pouvoir en place à Bujumbura, lequel n'a cessé de montrer qu'il ne voulait pas s'engager dans une quelconque négociation avec ceux qui auraient tenté de le renverser. Plutôt que de « s'occuper de ce qui ne les regarde pas », le gouvernement insiste pour que les pays de la sous-région s'occupent de la résolution de la crise entre le Burundi et le Rwanda.⁶⁹ Le 20^{ème} sommet

⁶⁶<http://www.rfi.fr/afrique/20180929-burundi-onu-renouvellement-mandat-commission-enquete-droits-homme>, consulté le 23 novembre 2018.

⁶⁷<https://www.voafrique.com/a/le-burundi-exige-la-fermeture-du-bureau-onusien-des-droits-de-l-homme-%C3%A0-bujumbura/4689051.html>, consulté le 26 novembre 2018.

⁶⁸<https://www.jeuneafrique.com/607064/politique/comment-les-attaques-dans-le-sud-du-rwanda-ont-ravive-les-tensions-entre-le-burundi-et-la-belgique/>, consulté le 16 novembre 2018.

⁶⁹Lettre n° 100/196/PR/2018 de Pierre Nkurunziza à son homologue ougandais.

des chefs d'États de la Communauté est-africaine a dû être reporté à deux reprises, la première fois parce que le Burundi avait boudé la réunion, évoquant des considérations de procédure pour ce qu'il en est des délais réglementaires de convocation des réunions, et boudé la séance une deuxième fois parce qu'il y avait un conflit d'agenda pour certains présidents de la région.⁷⁰

Les tensions actuelles entre le Rwanda et l'Ouganda ne permettent pas d'envisager une alliance de poids au sein des pays membres de l'EAC capable d'amener le Burundi à infléchir ses positions. Ce qui risque soit de faire perdurer le statu quo des tensions persistantes mais stables, soit de compromettre même la viabilité de la communauté est-africaine dans ses ambitions d'intégration socio-économique et politique, surtout en ce moment où le Rwanda va assurer la présidence tournante de cette communauté pour l'année 2019.

Le gouvernement semble compter sur la Tanzanie comme un allié de poids, un pays qui demande aux réfugiés burundais de regagner le bercail au regard des améliorations de la situation sécuritaire⁷¹, une reproduction presque à la lettre de la position officielle du gouvernement du Burundi.

Il faut relever aussi les tensions qui ont existé au cours de l'année au sein de la COMESA⁷², suite à la décision prise par les instances de cette organisation de ne pas tenir son sommet annuel au Burundi en juin 2018. Alors que ce dernier avait tout misé sur cet événement à la fois pour légitimer son discours politique affirmant que le pays se porte très bien, mais aussi pour profiter des retombées financières générées par de telles rencontres, il n'a pas digéré le fait qu'il soit délocalisé au siège de l'organisation à Lusaka, en Zambie. Cela a encore une fois alimenté des embrouilles et tensions diplomatiques entre le gouvernement burundais et le secrétariat général de cette organisation. En effet, le gouvernement burundais a accusé le secrétariat général de la COMESA d'avoir agi sur injonctions et pressions des puissances occidentales qui lui sont hostiles⁷³, d'une part, et d'autre part de certains pays membres qui ne porteraient pas Bujumbura dans leurs cœurs.

Au niveau sous-régional, la République démocratique du Congo semble être le seul pays qui entretienne de très bonnes relations de coopération avec le Burundi, sans doute pour des raisons stratégiques sur le plan sécuritaire. Il existerait des accords de coopération militaire transfrontalière, une façon de faire face à titre préventif aux menaces d'attaques de bandes armées burundaises actives dans la plaine de la Ruzizi, dont les incursions et attaques éclair sur le sol burundais, comme celle de Ruhagarika en mai 2018, commençaient

⁷⁰ <https://www.jeuneafrique.com/692858/politique/vers-un-nouveau-report-du-sommet-de-least-african-community/>, consulté le 21 novembre 2018.

⁷¹ <https://www.rpa.bi/index.php/2011-08-15-07-10-58/politique/item/5247-le-gouvernement-tanzanien-compte-refouler-les-refugies-burundais>, consulté le 23 novembre 2018.

⁷² Common Market for Eastern and Southern Africa.

⁷³ <http://www.bujumbura.eu/2018/07/le-burundi-reclame-reparation-pour-la-delocalisation-illegale-du-20eme-sommet-du-comesa.html>.

à sérieusement compromettre la sécurité de part et d'autre de la frontière.

5.3. Une bataille diplomatique par organisations non gouvernementales étrangères interposées

Une mesure prise en septembre par le Conseil national de sécurité à l'encontre des organisations internationales non gouvernementales accréditées et œuvrant au Burundi aura défrayé la chronique et démontré jusqu'où le gouvernement était prêt à aller dans son intention de s'assurer un contrôle de tout ce qui se passe au pays sur les plans social, économique, politique et diplomatique.

Cela transparait dans la mesure suspendant les ONG étrangères pour une période de 3 mois car, selon les propos du secrétaire exécutif dudit conseil, « *la plupart d'entre elles ne se conforment ni à la loi, ni aux textes qui les régissent* ». ⁷⁴ La mesure a été diversement appréciée par les différents acteurs internes et internationaux. Certains l'ont jugée irrégulière car le conseil national, bien que dirigé par le président de la République, n'a qu'une mission consultative et ne peut donc pas prendre une décision exécutoire relevant de la compétence exclusive du gouvernement. ⁷⁵ Pourtant, c'est le fait que l'organe est dirigé par le président de la République qui en ferait un organe suprême se trouvant au-dessus du ministère de l'Intérieur qui gère les ONG au quotidien. ⁷⁶ Cette opinion pose un problème sérieux en matière de gouvernance car c'est le cadre normatif qui détermine qui est habilité à poser un acte administratif et non le statut des personnes qui composent ou dirigent les entités composant l'État. Par ailleurs, de l'avis de Léonce Ngendakumana, la mesure viole le principe de la responsabilité individuelle. En effet, il estime qu'« [elles] n'ont pas commis la même erreur et ne peuvent pas être punies de la même manière » ⁷⁷, c'est-à-dire écoper toutes d'une suspension.

Parmi ceux qui ont trouvé plutôt positive la mesure, on aura noté que certains ont apprécié la motivation basée sur le respect des équilibres ethniques et la conformité à la règle relative au dépôt des fonds des ONG internationales à la banque centrale. ⁷⁸ L'ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burundi semblait aussi être compréhensif en déclarant sur son compte twitter : “*From*

⁷⁴https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/09/28/le-burundi-suspend-les-activites-des-ong-etrangeres-pour-trois-mois_5361752_3212.html.

⁷⁵Faustin Ndikumana, intervention disponible sur: <http://www.iwacu-burundi.org/suspension-des-ong-clarification-ou-revirement/>.

⁷⁶<http://www.iwacu-burundi.org/suspension-des-ong-clarification-ou-revirement/>, consulté le 10 décembre 2018.

⁷⁷Leonce Ngendakumana, <http://www.iwacu-burundi.org/suspension-des-ong-clarification-ou-revirement/>, consulté le 13 novembre 2018.

⁷⁸Aloys Batungwanayo, imvo n'imvano. <http://bccworld.info/gahuza/imvo-nimvano-ku-iyugarwa-ryamashirahamwe-yabanyamahanga-akoreramu-burundi/>, consulté le 14 novembre 2018.

the debate in Burundi over the hiring, I have come to see that what is at stake with reconciliation is not just about healing memories but also about who accesses opportunities and how.”

C'est peut-être à la lumière de cette prise de position qu'on peut comprendre que, sur 78 ONG étrangères réenregistrées au 31 décembre 2018, 24 soient américaines. Autre fait significatif, à notre connaissance, alors que certaines ONG européennes ont considéré intenable certaines des exigences à remplir en vue du réenregistrement, évoquant des considérations éthiques⁷⁹, on a rarement vu une organisation américaine faire preuve d'une telle fermeté.

La mesure de réenregistrement, qui supposait entre autres la souscription à une série de règles dont certaines concernant la gestion financière, apparaît aux yeux de certains observateurs comme une autre manière de contrôler plus ou moins directement les ressources allouées à ces organisations par des bailleurs, notamment l'U.E., qui n'accordent plus des appuis budgétaires directs au gouvernement mais continuent à aider la population burundaise à travers les interventions de ces ONG.⁸⁰ La mesure en question permet non seulement au gouvernement de s'assurer de la mobilisation et du contrôle des flux de devises dans un contexte de rareté, mais aussi de mobiliser plus de loyautés parmi ses membres qui espèrent désormais avoir accès à des emplois bien rémunérés.

Le volet en rapport avec la correction des équilibres ethniques au sein du personnel de ces ONG pose un sérieux débat. Il est incontestable que l'accès aux ressources disponibles est un enjeu majeur de la réconciliation et de la paix au Burundi ; et le gouvernement fait œuvre utile en exigeant un maximum d'équité en faveur de toutes les composantes de la société burundaise. Il importe cependant de rester prudent et de ne pas produire des effets contraires à ceux poursuivis. L'inconnue actuelle au Burundi demeure la question de savoir si la généralisation des quotas ethniques aux domaines qui, jusqu'ici, n'étaient pas explicitement concernés permet de s'attaquer aux démons de l'exclusion ou si, au contraire, elle ne politise pas davantage l'ethnicité. Parlant justement de l'effet recherché et du risque y afférent, Simonsen dit ceci : « *ethnic divisions must be addressed, but attempts should be made to reduce their salience. This may be achieved through the creation of institutions that, while providing for proportional ethnic representations in the immediate post conflict settings, do not fixate the accentuation on ethnicity* ».⁸¹ Le contexte et les évolutions politiques récentes au Burundi amènent aussi des signaux contradictoires et des questionnements fondés par rapport à la volonté réelle du gouvernement de

⁷⁹ <https://afrique.lalibre.be/30408/handicap-international-ferme-son-programme-au-burundi/>, consulté le 11 novembre 2018.

⁸⁰ Interview avec un diplomate accrédité à Bujumbura, novembre 2018.

⁸¹ SIMONSEN, S.G., "Addressing ethnic divisions in post conflict institutions-building: Lessons from recent cases", *Security dialogue*, vol. 36, n° 3, 2005, pp. 297-318, p. 298.

garantir le respect de l'esprit et de la lettre des accords d'Arusha, notamment les dispositions en rapport avec les quotas ethniques, qui n'avaient même pas été initialement prévus dans tous les secteurs de la vie.

Comme déjà indiqué ci-dessus, alors que la première constitution post-Arusha prévoyait des quotas ethniques dans les institutions telles que le gouvernement, l'armée, le parlement et la police (y compris le Service national des renseignements), la constitution amendée y ajoute la justice, tout en retirant les services de renseignements des secteurs couverts par le partage de pouvoir. Comme s'il s'agissait d'un mécanisme qu'on manipule au gré des circonstances, intentions et tensions sociopolitiques ponctuelles, plutôt que de l'inscrire dans une stratégie globale et à long terme pour favoriser plus d'équité.

6. L'ÉCONOMIE, PRINCIPALE VICTIME DE LA SITUATION POLITIQUE

Au moment où les données sur la situation des droits de l'homme, surtout des droits dits de la première génération, surabondent, il n'existe pas à vrai dire de données actualisées et fiables sur l'évolution de la situation socio-économique du pays depuis 2015. Le gouvernement et ses institutions s'emploient de plus en plus à établir des prévisions économiques sur base de scénarios tantôt trop optimistes, tantôt totalement irréalistes, au moment où certaines analyses économiques plus ou moins indépendantes se montrent plus pessimistes, voire même alarmistes.⁸²

Il existe cependant une quasi-unanimité quant à l'impact de la situation de crise politique sur l'économie du pays. L'insécurité réelle et/ou ressentie a eu des répercussions négatives directes sur tous les secteurs de l'économie burundaise, déjà en proie à des difficultés ; et son état de plus en plus délétère est perçu toujours davantage comme un vrai obstacle au retour à une stabilité sociopolitique. Comme le dit si bien l'ICG, « [la] hausse du chômage et de la misère favorise le développement de l'instabilité et exacerbe le risque de violence ».⁸³ Le moins que l'on puisse dire est que la principale victime de la crise sociopolitique que traverse le pays depuis 2015 est sans conteste l'économie.

6.1. Au-delà de la conjoncture, une économie en proie à des difficultés structurelles

L'année 2018 n'a pas fait exception par rapport aux trois précédentes années quant à la mauvaise posture de l'économie burundaise. Cette situation

⁸² International Crisis Group, "Soutenir la population burundaise face à la crise économique", Rapport Afrique n°264, Nairobi et Bruxelles, 31 août 2018, accessible sur : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/264-soutenir-la-population-burundaise-face-la-crise-economique>.

⁸³ *Idem*.

serait due à la crise, « [avec] son cortège d'évènements défavorables, tels que la suspension des aides financières des principaux bailleurs de fonds, l'assèchement des réserves de change, l'inflation des prix des produits d'importation et la baisse des investissements ». ⁸⁴ Alors que la croissance du PIB se chiffrait à -1.6% en 2016 et à -1.3% en 2017, on s'attend à un taux légèrement positif en 2019. ⁸⁵ Les autres indicateurs macro-économiques sont largement négatifs.

Le pays connaîtra en 2018 un déficit budgétaire de l'ordre de 8.9%, le déficit courant étant de 10.4%, et la dette publique devrait tourner autour du 67.8% du PIB. On notera aussi une inflation d'environ 15.4%, avec tout ce que cela comporte comme conséquence sur le panier de la ménagère. ⁸⁶

La rareté de devises est telle qu'actuellement les biens de première nécessité (médicaments et autres fournitures médicales, produits pétroliers, etc.) se font rares, ce qui rend les conditions de vie de la population plus précaires, avec des répercussions graves sur les tranches de la population jugées les plus vulnérables, comme les enfants par exemple : en effet, « la prévalence de la malnutrition chronique est de 57,0% avec 25,6% sous sa forme sévère. Ce taux de prévalence de près de 6 enfants sur 10 est de loin supérieur au seuil d'alerte de 40% fixé par l'OMS ». ⁸⁷ Comparativement à la situation de 2017, la malnutrition chronique aurait augmenté au niveau national. Les provinces où elle a atteint des proportions plus élevées sont Rumonge, Ruyigi, Rutana, Ngozi, Mwaro, Kayanza, Bururi et Bujumbura rural. ⁸⁸

La crise de 2015 aura aussi eu un effet dévastateur sur le climat des affaires. Selon le classement *Doing Business* de la Banque mondiale de 2018, le Burundi occupe la 164^{ème} place sur les 190 pays évalués. Cependant, cette évaluation globalement négative ne fait pas mention des différences entre les secteurs d'activités et certains domaines où le pays aurait fait de timides progrès. En effet, « le faible score du Burundi s'explique par une mauvaise performance dans les domaines du coût de création d'une entreprise, de la facilité d'octroi de crédit, de l'accroissement du taux d'imposition sur les bénéficiaires, du transfert de propriétés, du commerce transfrontalier, de l'exécution des contrats et du règlement de l'insolvabilité ». ⁸⁹ Malgré tout, certains domaines ont connu une relative embellie : l'obtention d'un permis de construire (une place gagnée), le raccordement à l'électricité (une place gagnée) et la pro-

⁸⁴ <https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/>, consulté le 17 décembre 2018.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ KANGOYE, T. et ABDOULAYE, K., "Note pays- Perspectives économiques en Afrique 2018", Banque Africaine de Développement, p.4.

⁸⁷ GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *op.cit.*, p. 74.

⁸⁸ *Idem*, p. 58.

⁸⁹ KANGOYE, T. et ABDOULAYE, K., *op.cit.*

tection des investisseurs minoritaires (cinq places gagnées).⁹⁰ Les secteurs économiques ayant été touchés de plein fouet par la crise consécutive au troisième mandat du Président Nkurunziza sont notamment la construction et le tourisme (diminution d'environ 50% du niveau d'occupation des chambres d'hôtel et 35% du nombre de touristes).⁹¹

6.2. Des efforts de mobilisation des ressources internes encore insuffisants

En réaction à la crise économique qui prévaut dans le pays, le gouvernement s'est montré plus soucieux d'améliorer sa capacité de mobilisation des ressources intérieures. Depuis le début de l'année 2016, les statistiques officielles de l'Office burundais des recettes (OBR) font état d'une courbe sans cesse ascendante.⁹² De même, le gouvernement a pris certaines mesures, quoique leurs effets ne soient pas encore perceptibles, de nature à stabiliser la monnaie burundaise notamment en faisant un suivi plus soutenu de l'entrée et de la sortie des devises. C'est grâce à ce mécanisme que le gouvernement a pu détecter que les fonds provenant de la commercialisation de produits généralement générateurs de devises comme les minerais et le café n'ont pas fait rentrer des devises dans le pays, mais aussi que des mesures de nature à redresser cette situation ont pu être préconisées. La mesure de suspension de toutes les coopératives/sociétés d'extraction minière opérant au Burundi pendant un mois s'inscrit dans cet ordre d'idées. La mesure consistant à instaurer un contrôle plus accru sur les comptes en devises des organisations non gouvernementales nationales et internationales, ainsi que sur les devises générées par la participation du Burundi dans les opérations de maintien de la paix, a également contribué à prévenir une dégradation plus profonde des termes de l'échange.

Cependant, toutes ces mesures restent insuffisantes pour redresser une situation économique des plus moroses, tant est énorme le vide laissé par le retrait de l'appui budgétaire au Burundi par ses principaux bailleurs traditionnels, pour un pays fortement dépendant des aides extérieures comme le Burundi. Cela pousse le gouvernement et le parti au pouvoir à exercer, à côté des efforts entrepris par l'office burundais des recettes, une pression de plus en plus accrue sur la population pour des contributions « volontaires » aux initiatives et projets de toute sorte tant au niveau national qu'au niveau local.

Ces contributions vont du financement des élections à celui des grands projets de construction des infrastructures communautaires comme les bureaux des gouverneurs de province, en passant par des contributions à la caisse

⁹⁰ *Idem*, p. 6.

⁹¹ *Idem*, p. 6.

⁹² <https://www.obr.bi/index.php/actualites/527-les-performances-de-l-obr-saluees-par-le-gouvernement>, consulté le 26 décembre 2018.

de la solidarité nationale et aux innombrables événements à caractère public organisés le plus souvent à l'initiative du parti au pouvoir. Le dernier semestre de l'année 2018 a même vu l'émergence d'un autre type de cotisations, celles exigées pour l'achat des cadeaux - des vaches notamment - à offrir au président de la République à l'occasion de ses visites dans les provinces.

7. CONCLUSION

Il ressort de cette chronique que le Burundi a connu une année 2018 assez intense sur le plan politique. La grande surprise de cette année aura été l'engagement du président Pierre Nkurunziza à ne pas se représenter en 2020. Cet engagement, relayé par ses collaborateurs et réaffirmé lors de sa traditionnelle émission publique de fin d'année, rassure et inquiète en même temps, dans un contexte encore caractérisé par un rétrécissement de l'espace politique, des violations des droits de l'homme et des incertitudes sur le plan socio-économique. Il est par ailleurs frappant de constater que ni le président lui-même ni son entourage ne semblent justifier le choix de ne pas se représenter par un quelconque empêchement constitutionnel.

Le contexte sous-régional présente aussi des développements à la fois intéressants et à haut risque. Les évolutions politiques en cours en RDC ne permettent pas encore de savoir si la coopération sur le plan sécuritaire va continuer et constituer ainsi un rempart contre les activités des groupes armés burundais installés de l'autre côté de la Ruzizi. Il est aussi difficile de prédire l'évolution des relations de coopération au sein de la Communauté est-africaine, où les dynamiques et tensions en cours risquent de reléguer la question de la crise politique burundaise au second rang des priorités, avec tout ce que cela comporte comme risque pour la stabilité du pays, et même de la sous-région.

Enfin, les troupes burundaises se retirent (ou plutôt sont forcées par l'Union africaine de se retirer) progressivement de la Somalie. Les fonds provenant de l'AMISOM constituaient pourtant une bouffée d'oxygène pour l'économie burundaise, et la présence du pays dans ces opérations de maintien de la paix continue à être vue comme une fenêtre de « rayonnement diplomatique » sur la scène internationale ainsi qu'un facteur de stabilisation et de professionnalisation de l'armée au niveau interne. Dans un contexte pré-électoral susceptible d'être fortement versatile, le désengagement des troupes burundaises de la Somalie n'est pas une bonne nouvelle pour le Burundi.

Anvers et Louvain-la-Neuve, février 2019

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Aymar Nyenyezi Bisoka

1. INTRODUCTION

Depuis 2016, la question électorale a pris une place centrale dans toutes les chroniques politiques de la RDC.¹ Soit on s'y étonnait de l'impréparation des élections qui, conformément à la constitution, devaient être tenues en 2016, soit on y analysait les manœuvres du parti au pouvoir visant à repousser la date des échéances électorales ou à changer les règles du jeu (constitutionnelles particulièrement), soit encore on y étudiait les diverses formes de violence qui accompagnaient les manifestations de contestation contre un nouveau mandat du président Kabila.

Mais l'année 2018 aura été très particulière en ce sens que ces élections tant attendues ont finalement eu lieu.² De plus, alors que le président sortant Joseph Kabila a passé son temps à manœuvrer en vue d'un troisième mandat, ainsi que l'ont montré les chroniques politiques de la RDC depuis 2014³, les élections de 2018 se sont tenues sans lui. Il est vrai que, jusqu'à la dernière minute, d'aucuns s'attendaient encore à ce qu'il impose sa candidature ou que, tout simplement, les élections n'aient pas lieu. Mais finalement, il a été obligé de se choisir un dauphin. Il a aussi manœuvré pour imposer à sa majorité un candidat fidèle, tout en évitant que cette majorité n'implose par mécontentement du fait de ce choix. Malgré cela, des doutes ont persisté quant à la volonté politique et la possibilité financière et logistique d'organiser les élections en question.

Après le dépôt des candidatures, l'année a continué comme elle avait commencé. Sur le plan sécuritaire tout d'abord, 2018 a connu une actualité liée aux activités de groupes armés, particulièrement à l'est (Nord-Kivu et Sud-Kivu) et aux Kasaï. Il s'est le plus souvent agi des miliciens Maï-Maï et des Forces démocratiques alliées – Armée de libération de l'Ouganda (ADF-NALU) au Kivu et de Kamuina Nsapu et Bana Mura au Kasaï. Mais contrairement aux années précédentes, on a assisté à une augmentation si-

¹ Voir par exemple : NYENYEZI, B. A., NTUBUBA, M., « Chronique politique de la RDC : 2015-2016 », in : REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 143-168.

² Voir les raisons de ces reports : BOUVIER, P., OMASOMBO, J., « République Démocratique du Congo 2017 », in : REYNTJENS, F. (dir.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs*, Anvers, UPA, 2018, pp. 39-62.

³ Voir : NYENYEZI, B. A., « Chronique politique de la RDC : 2014-2015 », in : F. REYNTJENS, VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 131-158.

gnificative du nombre de redditions de groupes armés. Cela est entre autres consécutif aux affrontements réguliers qui ont eu lieu entre ces rebelles et les Forces armées nationales (FARDC). Ces derniers ont souvent été appuyés par des éléments de la Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUSCO).

Mais il n'est pas clair si le gouvernement sortant avait un plan global et réaliste de sécurisation totale et durable du territoire afin d'en finir avec ces groupes armés et le rôle qu'allaient y jouer la MONUSCO et la coopération sous-régionale. Le plan réel d'un nouveau régime issu des élections n'ayant pas non plus été clair sur ce sujet⁴, nul ne sait si les acquis positifs des efforts de sécurisation du territoire seront conservés et étendus à l'avenir.

Sur le plan des droits de l'homme ensuite, on a souvent parlé de la sécurisation, de la pacification ou encore de la démobilisation des combattants en RDC, mais on a très peu parlé des victimes de l'insécurité régnante, sinon lorsqu'il a été question de compter les morts, blessés, kidnappés, violés ou déplacés. Très peu insistent sur la nécessité de la justice pour ces victimes.⁵ C'est dans ce sens qu'en 2018, plusieurs organisations des droits de l'homme sont revenues sur ces sujets. Il s'agit par exemple de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), en collaboration avec l'Association africaine des droits de l'homme (ASADHO), du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH), des experts internationaux mandatés par le Conseil des droits de l'homme, de la Cour pénale internationale (CPI) et, bien entendu, du docteur Mukwege, Prix Nobel de la Paix 2018. Tous ces acteurs ont insisté sur la nécessité pour la communauté internationale et les autorités congolaises non seulement de s'engager pour la pacification de la RDC, mais aussi de juger les responsables des crimes et de réhabiliter les victimes.

2018 a donc été une année de plaidoyer en faveur des victimes. Non seulement le Prix Nobel de Mukwege a permis de remettre la question des violences en RDC sur la scène mondiale, mais aussi la décision de rebaptiser, le samedi 30 juin à Bruxelles, un square *Patrice Lumumba* du nom d'un des héros de l'indépendance de l'ex-Congo belge a amené à se souvenir de ces violences liées à l'histoire de la RDC. En effet, le docteur Mukwege a rappelé plusieurs fois la nécessité de continuer dans la voie indiquée par Lumumba, c'est-à-dire de construire un État de droit en RDC. Pour lui, la tenue d'élections libres et transparentes est capitale dans ce processus.

Les élections, initialement prévues pour le 23 décembre, se sont finalement tenues le 30. Sans Kabila, ces élections ont suscité beaucoup d'enthousiasme à la fois au niveau international et à l'intérieur du pays. Après tout,

⁴ Programme d'urgence pour les 100 premiers jours du Président Félix-Antoine Tshisekedi annoncé le 2 mars à l'Esplanade de l'Échangeur de Limete à Kinshasa, *Afriwave*, 2 mars 2019.

⁵ Pour ce qui concerne ces chiffres, voir par exemple HUMAN RIGHTS WATCH, « République démocratique du Congo. Événements de 2018 », 25 janvier 2019.

dans les pays africains qui ont été récemment touchés par des conflits armés, très peu de présidents ne sont pas partis pour un troisième mandat.⁶ Aussi, ces élections sans Kabila ont rappelé que, en RDC, il n'y avait jamais eu un passage de pouvoir entre deux présidents à l'issue d'un processus électoral.

On n'y croyait donc pas mais cela s'est réalisé : les élections ont bel et bien eu lieu et Kabila n'a pas pu se représenter. De plus, son dauphin Emmanuel Shadarine ne s'est classé que troisième au scrutin. Mais l'enthousiasme qu'ont suscité ces élections s'est très vite tempéré : le fait pour Kabila de ne pas se présenter ne signifiait pas qu'il n'avait pas de plan B. Aussi, même si son candidat perdait les élections, il pouvait encore avoir une marge de manœuvre pour influencer la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et la Cour constitutionnelle – qu'il contrôlait – à soutenir le moins mauvais candidat à ses yeux, indépendamment des résultats. Enfin, alors que les débats se sont focalisés sur la présidentielle, on a complètement oublié les élections législatives et provinciales qui allaient donner un grand pouvoir à la majorité présidentielle sortante, et donc une marge de manœuvre considérable au président sortant.

Les résultats des élections l'ont bien montré : Kabila a certes quitté le pouvoir mais son ombre reste toujours pesante. L'écrasante majorité parlementaire de sa coalition, de laquelle devra sortir le Premier ministre, lui donne le contrôle à la fois de l'Assemblée, du Sénat et d'une large partie de l'exécutif. Il a encore la mainmise sur les services de renseignements, l'armée, la police, l'économie, etc. Le président Tshisekedi n'a pas le choix : il doit négocier avec lui. Mais dans quels termes ? À partir de quelles bases ? Tout cela aura-t-il un réel impact positif sur le changement, c'est-à-dire sur le bien-être des Congolais ? En d'autres termes, au-delà des principes juridiques, un deal Kabila-Tshisekedi serait-il un moindre mal pour la RDC ?

C'est autour des événements politiques, sécuritaires, sociaux et économiques qui sous-tendent ce questionnement que s'articule la présente chronique, avant de tenter d'y répondre dans une brève conclusion. La chronique commence tout d'abord par retracer les événements politiques de l'année 2018 qui, en somme, sont comparables à ceux des années précédentes (1). Elle revient ensuite sur les questions sécuritaires et de justice, où encore une fois il s'agit de décrire le contexte d'une fragilité devenue normale et parfois banale en RDC (2). La chronique aborde enfin la particularité de l'année 2018, les élections à divers niveaux. Elle détaille plus particulièrement les aspects logistiques liés à la préparation des élections (3), les candidatures et les principales forces en lice (4), la campagne électorale et le report des élections (5) et, finalement, la tenue des scrutins et les controverses autour des résultats (6).

⁶Voir REYNTJENS, F., "The struggle over term limits in Africa. A new look at the evidence", *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 3, July 2016, pp. 61-68.

2. UNE ANNÉE AU DÉPART ORDINAIRE

L'année 2018 a commencé dans une grande incertitude. Nul ne savait si les élections allaient avoir lieu. Mais en même temps, toute la gouvernance était semée d'intrigues en lien avec les élections. Déjà en mai, l'opposition déplorait une violation de la constitution lorsque la Cour constitutionnelle s'est refusée à organiser le tirage au sort dans le cadre du renouvellement du tiers de ses membres trois ans après son installation. La démission de deux juges pour des raisons personnelles avait alors été considérée par l'opposition comme une manœuvre du pouvoir pour éviter ce renouvellement – qui ne pouvait se réaliser qu'en présence de tous les juges de la Cour.⁷ Au cours du même mois, l'Assemblée nationale a invalidé les mandats des députés de l'opposition dont Martin Fayulu, Olivier Kamitatu et Francis Kalombo. La décision a été prise au terme d'une séance à huis clos et a été justifiée par l'application du règlement intérieur de cette chambre, à la suite de l'absence prolongée et injustifiée desdits opposants. Mais plusieurs analystes l'ont au contraire considérée comme une manipulation politique pré-électorale.⁸

Entre temps, le pays continuait de vivre au rythme de la corruption. Selon Luzolo Bambi, conseiller spécial du chef de l'État en matière de bonne gouvernance, lutte contre la corruption et financement du terrorisme, la RDC perdait chaque année au moins 15 milliards de dollars du fait de la corruption et du détournement des fonds publics.⁹ Et pourtant, le pays manque cruellement de moyens pour financer son développement. Ainsi par exemple, en juin 2018, le ministre de la Décentralisation Azarias Ruberwa propose la création d'une caisse de péréquation pour mettre fin au déséquilibre enregistré dans le développement des provinces. Cette caisse de péréquation devait permettre au gouvernement de parachever le processus de la décentralisation, dans un contexte où il peine à appliquer la rétrocession de 40% aux provinces tel que prévu par la constitution.¹⁰

Et alors que le pays continuait de sombrer dans la pauvreté, ses autorités se préoccupaient de leurs statuts d'après les élections. Ainsi, en juillet, le Sénat rejetait la proposition d'étendre la loi sur le statut des anciens chefs d'État élus aux autres responsables d'institutions de la République, comme le voulait la présidence de la République. Lors de l'examen de ce texte, les sénateurs affirmaient que seul le chef de l'État devrait bénéficier d'un statut particulier. Mais finalement, au cours du même mois de juillet, l'Assemblée

⁷ Pour plus de détails, voir *Radio Okapi*, 10 avril 2018.

⁸ *Radio Okapi*, 12 mai 2018.

⁹ Il le déclare à l'ouverture de la rencontre régionale Afrique de Transparency International qui se tenait à Kinshasa en juin 2018.

¹⁰ *Info Grands Lacs*, 18 juin 2018.

nationale a voté en dernier ressort cette proposition de loi. Le texte a été transmis au président de la République pour promulgation, malgré les divergences persistantes entre les propositions du Sénat et de l'Assemblée nationale.¹¹ En effet, alors que le Sénat limitait ces avantages aux seuls anciens présidents de la République élus, l'Assemblée nationale les a étendus aux chefs des corps constitués.¹²

Au cours du même mois, le Président Kabila a prononcé un discours sur l'état de la nation devant le Parlement réuni en congrès.¹³ Il s'est tout d'abord félicité du fait que la RDC financerait seule et entièrement les élections prévues en décembre 2018. Joseph Kabila s'est ensuite longuement étendu sur les progrès réalisés depuis son accession au pouvoir en 2001. Selon lui, plusieurs secteurs ont connu une évolution positive. Dans le secteur de l'éducation par exemple, le chef de l'État a affirmé que le nombre d'enfants scolarisés en primaire et secondaire était passé de 10 millions en 1997 à 22 millions en 2017 – bien qu'il reste encore beaucoup à faire en ce domaine. Concernant le registre de la santé, il a fait remarquer que « le taux de mortalité infantile est passé de 213 décès pour 100.000 naissances en 2001 à 104 décès pour 100.000 naissances vivantes en 2014 ». Des résultats qu'il attribue à « la réhabilitation et l'équipement des ressources sanitaires sur fonds propres et à la construction de plus de 1000 autres centres de santé ». Le président s'est aussi félicité des efforts fournis pour la réhabilitation des routes. Pour lui, « grâce aux efforts de tous, nous avons conjuré le sort de certaines nuits passées sur les routes nationales à travers un projet de réhabilitation de 23.000 km de routes. L'exécution de ce programme se poursuit et a atteint 27.000 km de réseau routier à l'heure actuelle ».

D'aucuns ont considéré ce discours du chef de l'État comme une forme de campagne préélectorale, dans une situation où l'on pouvait encore croire qu'il allait se présenter pour un troisième mandat. Cette idée a été renforcée au début août par la signature, par le Président Kabila, d'une série d'ordonnances portant organisation des FARDC. Trois généraux d'armée, dont John Numbi et Denis Kalume retraité, huit lieutenants généraux, trente-deux généraux de brigade devenus généraux-majors et beaucoup d'autres ont officiellement pris leurs nouvelles fonctions. Plusieurs parmi eux, notamment Denis Kalume, Didier Etumba, Olenga et Kisempia ont été décorés. Certains ont été couronnés

¹¹ Dans le cas d'un conflit entre le Sénat et l'Assemblée nationale, c'est cette dernière qui l'emporte conformément à l'alinéa 4 de l'article 135 de la Constitution. Voir aussi sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.cd/?p=6848>, visité le 12 février 2019.

¹² C'est-à-dire les corps établis par la Constitution et chargés des fonctions législatives ou gouvernementales supérieures (ex. : l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour constitutionnelle, la Banque centrale, etc.).

¹³ Voir le discours sur l'état de la Nation prononcé le jeudi 19 juillet devant le Parlement réuni en congrès, Cabinet du président de la République, <http://www.presidentrdc.cd/iconsult.php?article687>, visité le 12 décembre 2018.

pour leur bravoure ; d'autres ont été médaillés de la paix ou admis dans l'ordre des héros nationaux Patrice-Emery Lumumba et Laurent-Désiré Kabila, pour avoir rendu de loyaux services à la nation.¹⁴ Pour beaucoup d'analystes, le président Kabila renforçait ainsi sa mainmise sur l'armée dans un contexte pré-électoral qui devenait de plus en plus tendu.

Mais dans sa prise de parole à la 73^e session de l'Assemblée générale de l'ONU le 25 septembre, ce discours aux allures de campagne électorale a laissé place à un autre registre qui lui était devenu favori. Il s'agit du discours qui accuse les gouvernements étrangers d'ingérence dans les affaires relevant de la souveraineté de la RDC. « Nous ne saurons pas faire de l'ONU une organisation pour tous si l'ingérence caractérisée de certains gouvernements dans les affaires relevant, sans aucun doute, de la politique intérieure des États, en violation des règles qui la régissent, est dangereusement tolérée, sinon banalisée », a-t-il déclaré. Il a ainsi expliqué la décision du gouvernement congolais de « s'opposer à toute ingérence dans le processus électoral en cours, et de financer l'entièreté de ses coûts opérationnels ».¹⁵

Concernant les casques bleus déployés en RDC dans le cadre de la MONUSCO, le chef de l'État exige à nouveau leur retrait. « Vingt ans après le déploiement des forces onusiennes dans mon pays, et en raison de leurs résultats largement mitigés au plan opérationnel, mon gouvernement réitère son exigence du début effectif et substantiel du retrait de cette force multilatérale », a dit Joseph Kabila. Pointant du doigt les pays du Nord qui détruisent l'environnement à cause de la forte industrialisation, le président de la RDC a estimé que la flore et la faune des pays disposant de massifs forestiers considérables ne devraient pas servir simplement d'ornement « sous le prétexte de constituer le poumon de l'humanité » sans contreparties des pays occidentaux, malgré de nombreux « engagements maintes fois souscrits mais jamais tenus ». Comme l'ont montré les précédentes chroniques politiques de la RDC, les relations entre la mission des Nations unies en RDC et le régime de Kabila ont souvent été tendues. Le gouvernement reproche à la mission onusienne son ingérence et son inefficience, lorsque celle-ci critique des actions ou décisions illégales de ce gouvernement ou du régime de Kabila plus généralement.¹⁶

Du côté du parlement, la session ordinaire de septembre s'est clôturée le 15 décembre à l'Assemblée nationale – avec une salle presque vide, l'essentiel des parlementaires étant partis en campagne électorale. Lors de cette session essentiellement budgétaire, le président de la chambre basse Aubin Minaku, s'est félicité du vote « en temps utile » de la loi des finances 2019.

¹⁴ Voir les ordonnances à ce sujet sur le site de la Présidence de la RDC, visité le 10 octobre 2018 : <http://www.presidentrdc.cd/iconsult.php?rubrique42>.

¹⁵ Discours du Président Kabila lors de la 73^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, rapporté par *Radio Okapi*, 26 septembre 2018.

¹⁶ Pour plus d'informations sur les relations entre la mission onusienne en RDC et le régime de Kabila, voir *Congo Research Group*, 5 octobre 2018.

Ce budget est chiffré à hauteur de 6 milliards de dollars américains (USD). Aubin Minaku a notamment cité les lois relatives aux télécommunications et aux nouvelles technologies d'information et de communication, à l'électricité, au statut du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire, à l'organisation de la santé publique, et la loi fixant les règles de l'organisation du barreau. Rappelons qu'au Sénat, « 289 lois ont été adoptées au cours de cette législature. 99 questions et 4 interpellations ont été adressées aux membres du gouvernement. Les sénateurs ont initié 110 enquêtes parlementaires, voté près de 400 lois et recommandations à l'adresse du gouvernement », a comptabilisé Léon Kengo wa Dondo dans son discours de clôture décembre 2018.¹⁷

3. UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ DEVENUE BANALE

Sur le plan sécuritaire tout d'abord, l'année 2018 n'a pas été particulière. Elle a fortement été marquée par la reddition de certains groupes armés et les activités des autres. Premièrement, pour ce qui concerne les redditions, déjà en avril, soixante miliciens Mai-Mai Malaika se sont rendus auprès des autorités militaires et politico-administratives du territoire de Kabambare au sud du Maniema. Ils s'ajoutaient à des centaines d'autres qui venaient de faire leur reddition à Wamaza et à Kabambare Centre.¹⁸ Il en a été de même dans la chefferie de BanguBanguWamaza dans le territoire de Kabambare, au Maniema. Mais dans cette chefferie, les autorités coutumières ont exprimé leur incapacité de prendre en charge environ 1300 miliciens Mai-Mai Malaika qui venaient de se rendre à Wamaza. Or, il s'agit d'éléments qui peuvent devenir très dangereux pour la population civile lorsqu'ils ne sont pas effectivement pris en charge dans un processus d'intégration ou d'insertion.¹⁹

En juillet, trente combattants Mai-Mai du groupe Kijangala se sont rendus aux FARDC. Cette reddition était consécutive à la sensibilisation intensifiée depuis mi-juin par la section Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) de la MONUSCO en collaboration avec les communautés locales dans la plaine de la Ruzizi. En septembre, c'est le colonel autoproclamé du groupe Nyatura Mazembe, Habarurema, qui s'est rendu à une position FARDC du 341^e régiment à Kibarizo dans le territoire de Masisi, au Nord-Kivu. Cette reddition est aussi le fruit d'une campagne de sensibilisation menée par l'autorité coutumière, le Baraza et la société civile.²⁰

¹⁷ Voir : Allocution du Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de septembre 2018, http://www.senat.cd/discours/discours_cloture_so_septembre_2018.pdf, visité le 3 mars 2019.

¹⁸ *Radio Okapi*, 6 avril 2018.

¹⁹ VLASSENROOT, K., MUDINGA, M.E., MUSAMBA, J., "The in-between of being a civilian and combatant: circular return in eastern DR Congo", blog: <http://www.egmontinstitute.be/the-in-between-of-being-a-civilian-and-combatant-circular-return-in-eastern-dr-congo-2>, visité le 27 novembre 2018.

²⁰ *Radio Okapi*, 3 juillet 2018.

En octobre, les mêmes FARDC ont annoncé de nouvelles redditions de centaines de combattants Maï-Maï, après le passage du chef d'état-major général des FARDC dans le territoire de Kabambare, dans le secteur opérationnel du programme dit *Sokola 2* au sud du Sud-Kivu. Après au moins 300 combattants Maï-Maï du groupe Shetani en territoire de Fizi, avec en tête leur chef Mapela David alias Shetani, une vingtaine d'autres se sont rendus au cours de la même semaine. Très vite après, dans le même territoire, soixante-sept miliciens Maï-Maï se sont rendus aux FARDC au cours du même mois à Lulimba avec armes et munitions. Le tour de Mahembe est arrivé au cours du même mois lorsque 34 éléments Maï-Maï se sont rendus aux FARDC. Quelques heures plus tard, 13 autres combattants se rendent aux FARDC à Tchuki.²¹

L'état-major opérationnel Sokola 2 Sud s'est félicité pour toutes ces redditions et a dit suivre le processus normal de démobilisation. Beaucoup de ces redditions sont le résultat de la campagne de sensibilisation menée par le général de brigade David Rugayi, après avoir récupéré toutes les localités autrefois occupées par Amuri Yakutumba et Malaika, deux chefs de miliciens Maï-Maï. Mais des questions persistent concernant un encadrement et une réinsertion efficaces de ces combattants : on sait que, selon plusieurs études, une bonne partie d'entre eux finissent par retourner dans un groupe armé et que cet échec aurait un lien fort avec la manière dont le programme de DDR a été pensé.²²

À en croire les statistiques des FARDC, depuis le début des opérations militaires Sokola 2 lancées en 2015 au Nord-Kivu, 1.101 rebelles des FDLR, 2.304 miliciens locaux et 334 éléments du M23 ont été neutralisés.²³ Au total, 1.089 armes ont été récupérées auprès des combattants et 114 armes AK47 ainsi que 4 grenades auprès des civils. Par ailleurs, 285 militaires ont été traduits en justice, selon la même source. Le porte-parole du secteur opérationnel Sokola 2 a par ailleurs déploré le manque d'accompagnement des autorités politico-administratives lors de ces opérations. Pour lui, les groupes armés actifs dans cette zone d'opération sont issus des communautés locales qui ont souvent tendance à les protéger. Cela rend difficile la tâche des FARDC.²⁴

C'est grâce entre autres à ces opérations des FARDC et à l'appui de la MONUSCO que les ex-FDLR ont pu être cantonnés au site de Walungu, au Sud-Kivu. En avril 2018, les 44 ex-combattants FDLR et leurs 147 dépendants encore présents sur le site ont été invités à regagner obligatoirement

²¹ *Radio Okapi*, 21 octobre 2018.

²² VLASSENROOT, K. et al., *op.cit.*

²³ Voir le discours du porte-parole du secteur opérationnel Sokola 2, le major Guillaume Ndjike Kaiko, le 29 avril 2018, à l'issue de la session d'évaluation de ces opérations. *Radio Okapi*, <https://www.radiookapi.net/2018/04/20/actualite/securite/nord-kivu-1101-rebelles-des-fdlr-et-2304-miliciens-locaux-neutralises>, visité le 12 janvier 2019.

²⁴ Voir RANDOLPH, R.W., *Ex-Combatant Reintegration in the Great Lakes Region: Processes & Mechanisms, Trajectories & Paradoxes*, Thèse de doctorat, Université de Tromsø, 2016.

le Rwanda. Cet ultimatum a été lancé par une délégation composée notamment des délégués du gouvernement, de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et de la MONUSCO.

Notons que les AFD-NALU continuent de semer la terreur dans l'est de la RDC, et particulièrement à Beni. Pour sa part, l'armée congolaise appuyée par la MONUSCO continue de les traquer. Mais il paraît clair que ces miliciens sont très perturbés par les attaques visant leurs bases : au cours de l'année 2018, elles n'ont en effet pas cessé. De leur côté, les FARDC accusent des groupes Maï-Maï actifs à Lubero de gêner les opérations de traque qu'elles mènent contre les ADF en s'attaquant régulièrement eux aussi à leurs positions.

En dehors de l'est de la RDC, les provinces du Kasai sont également sérieusement perturbées de façon régulière par des groupes armés. Le choix fait par le gouvernement congolais d'une réponse violente aux groupes armés qui se sont formés dans ces provinces n'a fait qu'empirer la situation sécuritaire et humanitaire.²⁵ Aussi, un défi sécuritaire assez nouveau attend encore et toujours une solution durable : il s'agit du phénomène de kidnapping auquel on assiste de plus en plus au Nord-Kivu et dans le Bas-Uélé.²⁶ Malgré les efforts des autorités politiques et militaires pour éradiquer ce phénomène dramatique, lequel se solde souvent par des meurtres, aucune stratégie durable n'a été envisagée jusqu'ici.

Entre temps, la justice ne s'occupe pas du sort des victimes de ces groupes criminels. Pire, beaucoup de leurs bourreaux circulent encore en toute liberté. La question de la justice continue donc de se poser sérieusement en RDC. En effet, la FIDH, en collaboration avec l'ASADHO et le groupe Lotus, a publié le 12 avril un rapport d'enquête intitulé « Massacres au Kasai : des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé ». À cette occasion, les victimes ont réclamé justice et exigé que la lumière soit faite sur les atrocités commises dans la région, particulièrement par la milice Bana Mura.²⁷

En 2018, le BCNUDH est revenu sur cette situation de violations des droits de l'homme en RDC.²⁸ Pour ce bureau, la RDC a connu une augmen-

²⁵ En 2017, on comptait déjà dans ces provinces 1,4 million de déplacées, des douzaines de milices armées formées et environs 3.383 décès dus à des conflits. Pour approfondir voir : Congo Research Group, <http://congoresearchgroup.org/nouveau-rapport-du-gec-la-crise-au-kasai/?lang=fr>, visité le 25 mars 2019.

²⁶ *La Libre*, 26 avril 2018.

²⁷ Voir à ce sujet FIDH. « Massacres au Kasai : des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé République démocratique du Congo, Rapport d'enquête », 2017 : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rdc_704f_18_dec_2017_ultra-ultralight.pdf, visité le 4 mars 2019.

²⁸ Note du BCNUDH sur les principales tendances en matière de violations des droits de l'homme en juillet 2018, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bcnuhd_-_communiquede_presse_-_note_mensuelle_juillet_2018.pdf, visité le 2 mars 2019.

tation des violations des droits de l'homme au premier trimestre 2018, avec 1.625 cas, alors qu'au premier trimestre 2017 il y en avait 1.435. Les agents étatiques, notamment des militaires, des policiers et les gens attachés aux services de renseignements sont responsables pour à peu près 70% de ces violations, alors que les 30% restants ont été l'œuvre de groupes armés.²⁹ En revanche, les groupes armés ont été les auteurs de 53 exécutions sommaires contre 31 victimes d'exécutions extrajudiciaires dans les rangs des forces de sécurité. Le même rapport souligne que 75% de ces violations ont été commises dans les provinces touchées par les conflits, le Nord-Kivu surtout, suivi du Sud-Kivu et du Kasai. En ce qui concerne la lutte contre l'impunité, le BCNUDH a continué d'appuyer les juridictions militaires, en rappelant qu'au moins 4 militaires et 10 policiers ont été condamnés pour des violations des droits de l'homme sur toute l'étendue du territoire national.

C'est dans ce contexte que la procureure de la CPI, Fatouma Bensouda, a réaffirmé le 3 mai la détermination de son bureau à poursuivre ses activités en RDC afin de combattre l'impunité et rendre justice aux victimes. Elle a fait cette déclaration au terme d'un séjour à Kinshasa. Elle a encouragé les juridictions congolaises à poursuivre les présumés auteurs des atrocités commises dans les territoires de Djugu en Ituri. Au terme de l'enquête qu'ils ont menée dans la région du Kasai, les experts internationaux mandatés par le Conseil des droits de l'homme estimaient, en mai 2018, que de nombreuses exactions commises dans la région depuis 2016 par les forces de défense et de sécurité, la milice Kamuina Nsapu et les milices Bana Mura, constituaient des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Il s'agit ici donc d'un dossier dont la CPI pourrait se saisir.³⁰

À ce sujet, lors de la remise officielle du prix Nobel de la paix, le Dr Denis Mukwege a affirmé le 10 décembre à Oslo que la lutte contre l'impunité était le seul moyen de mettre fin aux violences en RDC. Il a dédié son prix à « toutes les victimes des violences sexuelles à travers le monde ». « *C'est avec humilité que je me présente à vous, portant haut la voix des victimes des violences sexuelles dans les conflits et les espoirs de mes compatriotes* », a-t-il assuré.³¹

4. PRÉPARATION DES ÉLECTIONS : ASPECTS LOGISTIQUES

Dans le domaine des élections, l'année a commencé par la publication du

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Voir CPI, <https://news.un.org/fr/audio/2018/05/1013122>, visité le 12 février 2019.

³¹ *Radio Okapi*, 10 décembre 2018.

fichier électoral par la CENI en avril. Au total, 40.287.387 électeurs ont été identifiés sur l'ensemble de la RDC. 5.381.763 doublons et 902.290 mineurs ont été radiés, après toilettage du fichier. Il s'en est suivi un dépôt au gouvernement, au cours du même mois, de l'avant-projet de loi relatif à la répartition des sièges. Selon ce texte, la RDC compte 181 circonscriptions électorales pour la députation nationale. Les Congolais de la diaspora n'ont pas été pris en compte, puisque, selon une déclaration du président de la CENI, il est techniquement difficile d' enrôler la diaspora dans le respect du calendrier électoral.³² Mais pour l'opposition, il s'agirait d'une manœuvre de Kabila pour exclure un électorat hostile au pouvoir en place.

Finalement, la dernière version de la loi électorale a été adoptée par les deux chambres du parlement en mai 2018. Au cours du même mois, le président Joseph Kabila a promulgué l'annexe à la loi électorale portant sur la répartition des sièges pour les élections législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, alors que la publication de la liste de partis politiques agréés suscitait encore beaucoup de controverses.³³ En tout, 599 partis politiques et 77 regroupements politiques ont été repris sur la liste officielle rendue publique le 11 mai 2018 au Journal officiel. En vertu de la nouvelle loi électorale, c'est au sein de regroupements politiques que les partis devaient se présenter aux législatives pour avoir le droit de siéger à la prochaine assemblée nationale ou dans les différentes assemblées provinciales. Finalement, le 23 juin, la CENI a convoqué l'électorat pour les élections présidentielles, législatives nationales et provinciales fixées au 23 décembre. Elle annonçait alors que les bureaux de réception et de traitement des candidatures seraient ouverts sur l'ensemble du territoire national le 24 juin. Au total, 171 bureaux pour les élections législatives nationales, 169 pour les provinciales et un bureau pour la présidentielle.

Au plan du financement, le gouvernement avait versé 203 millions de dollars américains dans les comptes de la CENI, entre le 1^{er} janvier et le 10 juillet 2018, pour financer les élections. Le ministre des Finances a rappelé que, dans les prévisions budgétaires 2018, le gouvernement avait alloué 435 millions de dollars pour financer les opérations électorales, et que les différents paiements ont toujours été effectués dans le respect du plan de décaissement prévu. Mais les critiques parlementaires de l'action gouvernementale par rapport aux élections ont essentiellement porté sur le fait que le financement du gouvernement ne semblait se limiter qu'aux opérations électorales et non à la sécurisation du processus électoral. D'autres critiques relevaient que le Conseil national de suivi de l'accord de la Saint-Sylvestre (CNSA) n'était pas doté des moyens

³² Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.cd/?p=6837>, visité le 13 novembre 2018.

³³ Cabinet du président de la RDC, <http://www.presidentrdc.cd/iconsult.php?article623>, visité le 23 novembre 2018.

financiers conséquents pour bien accomplir sa mission. D'autres encore ont évoqué l'indifférence du gouvernement quant à l'aide de la MONUSCO dans l'organisation des élections, alors que l'accord du 31 décembre 2016 donnait à la mission onusienne une certaine responsabilité dans la tenue de celles-ci.

Mais, au-delà, une question logistique a continué à diviser la classe politique. Il s'agit de la machine à voter, dont l'usage a été rejeté au départ par 11 des 21 candidats à la présidentielle en octobre 2018. Cette machine est en effet un dispositif de vote par écran tactile qui serait utilisé pour la première fois dans le pays. Ces candidats considéraient qu'il n'y avait aucune raison valable d'utiliser une telle machine, alors que d'autres estimaient qu'elle constituait un moyen idéal pouvant permettre au parti au pouvoir de tricher lors des élections. C'est dans ce contexte que l'opposition a organisé le 26 octobre une marche à travers quelques villes de la RDC pour exiger le retrait de ladite machine. Quant à la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), elle a demandé à la CENI d'assurer au peuple congolais que la machine à voter serait exclusivement utilisée pour l'identification des candidats et l'impression des bulletins de vote si son emploi s'avérait inéluctable. Elle invitait par ailleurs la CENI à procéder uniquement au comptage manuel des voix et à afficher les procès-verbaux (PV) dans tous les bureaux de vote et de dépouillement le même jour.

Une autre inquiétude de la part de l'opposition a été l'implication de l'armée dans la logistique des élections. Alors que l'opposition politique y voyait une stratégie d'intimidation de ses partisans, le gouvernement a tenté de rassurer en rappelant qu'en 2006 et 2011, l'armée avait déjà appuyé l'organisation des élections. Pour le gouvernement, en effet, tout le matériel remis à la CENI appartient à l'armée et retournera à la base logistique des FARDC à la fin du processus. Par ailleurs, un grand doute sur la tenue des élections s'est installé lorsque huit mille machines à voter et de nombreux autres équipements électoraux sont partis en fumée dans un incendie qui s'est déclaré le 13 décembre 2018 à 2 heures du matin dans l'un des entrepôts principaux de la CENI à Kinshasa. Selon la CENI, à neuf jours de l'organisation des scrutins combinés, ce feu a consumé le matériel électoral de dix-neuf sur vingt-quatre communes de Kinshasa.

Précisons que 700.000 témoins ont obtenu leurs accréditations, et que 270.000 observateurs nationaux et internationaux ainsi que 1.575 journalistes dont 84 internationaux ont obtenu leurs badges pour la couverture des opérations électorales et postélectorales.

Finalement, près de 39 millions d'électeurs pouvaient aller voter sur les plus de 40 millions d'électeurs attendus. Aux législatives nationales, 15.358 candidats allaient disputer les 500 sièges de l'Assemblée nationale, et 19.640 candidats les 715 sièges des députations provinciales. En réalité, l'opération était lourde et complexe, comme en témoignent les données suivantes :

46.862.243 électeurs inscrits après l'enrôlement ; 6.837.526 radiés après traitement qualitatif du fichier ; 40.024.897 électeurs après radiation ; 21 candidats à la présidentielle pour 1 siège ; 15.358 candidats à la députation nationale pour 500 sièges ; 19.640 candidats à la députation provinciale pour 715 sièges ; 75.563 bureaux de vote ; 21.699 centres de vote ; 179 centres locaux de compilation des résultats (CLCR) ; 452.520 membres des bureaux de vote et de dépouillement ; 105.257 machines à voter ; 49.871.580 bulletins de vote ; 1.662.386 fiches, PV de vote et de dépouillement ; 200 kits CLCR ; 85.700 urnes ; 87.500 isoaloirs ; 485.700 kits bureautiques de bureaux de vote et de dépouillement ; 511.901 agents opérationnels ; 239 sites de formation.

Au final, du point de vue logistique et financier, il y a certes eu beaucoup d'insuffisances, mais le gouvernement congolais a tenu le pari d'organiser les élections sans appui extérieur. En ce qui concerne le côté logistique, les difficultés qui ont été identifiées (voir plus loin) auraient pu être évitées, n'eussent été les tergiversations et manœuvres politiciennes du régime quant à l'organisation des élections. Du côté financier, un flou total subsiste quant aux dépenses engagées dans le cadre de l'organisation de ces élections et aux mécanismes de rapportage et de contrôle financier.

5. CANDIDATURES ET PRINCIPALES FORCES EN LICE

L'opération de dépôt des candidatures pour les élections présidentielle et législatives nationales a débuté mercredi 25 juillet sur toute l'étendue du pays. Les dossiers de candidature à la présidentielle ont été déposés au siège de la CENI à Kinshasa, alors que ceux des candidats députés nationaux l'ont été auprès de chaque antenne de la CENI.

Les conditions pour être élu à la présidence sont définies par les articles 72 de la Constitution et 103 de la loi électorale : posséder la nationalité congolaise d'origine, être âgé d'au moins 30 ans, détenir un diplôme d'études supérieures ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans, et jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques. D'autre part, la déclaration de candidature à l'élection présidentielle comprenait tous les documents exigés par l'article 104 de la loi électorale : un récépissé de paiement des frais non remboursables de 100.000 dollars, versés au compte du trésor public. Par ailleurs, pour les candidats à la députation nationale, les articles 102 de la constitution et 120 de la loi électorale autorisent tout détenteur de la nationalité congolaise âgé d'au moins 25 ans à poser sa candidature sous condition de payer une caution de 1.000 dollars, non remboursable. Les fonctionnaires de l'État, les magistrats, les militaires et tous ceux qui travaillent dans les institutions d'appui à la démocratie³⁴ ne sont pas éligibles.

³⁴ Il s'agit de la CENI (chargée de l'organisation du processus électoral) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (chargé d'assurer « la liberté et la protection de la presse et de tous les moyens de communication des masses dans le respect de la loi »). Voir :

Alors que la clôture du dépôt des candidatures à l'élection présidentielle ainsi qu'aux élections législatives nationales était prévue pour le 8 août, la CENI a publié le 24 août un communiqué dans lequel elle a déclaré recevables 15.222 candidatures des députés nationaux sur les 15.505 reçues. 283 candidatures ont été déclarées irrecevables, en raison de candidatures multiples ou non conformes aux conditions d'éligibilité en application des dispositions de la loi électorale. Il est dit que les contestations relatives à la validité des candidatures seraient portées devant la Cour constitutionnelle dans les cinq jours suivant la publication de la décision de la CENI aux secrétariats exécutifs provinciaux et antennes et sur son site à partir du 25 août. Cette Cour disposerait d'un délai de dix jours ouvrables pour rendre ses décisions. La CENI rendrait alors publiques les listes définitives le 19 septembre, en application des articles 27 et 108 de la loi électorale. La Cour constitutionnelle a finalement prononcé ses arrêts en matière de contentieux législatifs le 13 septembre. Elle a rendu 190 arrêts, dont près de 80% confirment la décision de la CENI, invalidant ou rejetant certaines candidatures aux élections législatives. La CENI a retenu 21 candidats qui participeront à l'élection présidentielle, ainsi que 15.355 candidats pour les législatives nationales.

Certaines forces en lice ont été satisfaites de ces listes définitives, alors que d'autres les ont contestées. Parmi les satisfaits figurent le Front commun pour le Congo (FCC). Les chefs des composantes politiques membres du gouvernement issu de l'accord global et inclusif du 31 décembre 2016 et de l'arrangement particulier du 27 avril 2017 ont signé le 2 juillet 2018 à Kinshasa la Charte constitutive du FCC, en présence des membres de leurs partis respectifs. Ont signé cette charte Aubin Minaku pour la composante Majorité présidentielle (MP), Bruno Tshibala pour le Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement, José Makila pour le compte de l'opposition signataire de l'Accord de la cité de l'union africaine, et Maguy Kiala pour la société civile. En effet, cette coalition et plateforme électorale avaient été annoncées par les membres de l'opposition au sein du gouvernement de l'union nationale et la majorité présidentielle le 7 juin 2018. Tous les gouverneurs de province – sauf celui du Kongo Central, décédé le 19 juillet – ont apposé leurs signatures sur la charte constitutive du FCC, dont l'« autorité morale » est le président sortant Joseph Kabila. Alors que plusieurs dauphins assez sérieux étaient attendus, dont particulièrement l'ancien Premier ministre Matata Mponyo, le président de l'Assemblée nationale sortant, Aubin Minaku, et d'autres encore, Kabila a fait le choix de Ramazani Shadari comme candidat à l'élection présidentielle. Plusieurs analystes ont estimé que ce choix était plus dicté par la volonté de Kabila de proposer un fidèle sur lequel il allait conserver un contrôle, que par la nécessité de choisir un successeur compétent et ayant

une certaine légitimité dans son camp et une certaine popularité auprès des électeurs.³⁵ Au-delà, Kabila a utilisé des mécanismes dissuasifs pour éviter que sa majorité ne puisse imploser et se disperser. On a notamment évoqué l'engagement formel des leaders, des pourparlers en tête-à-tête avec certains d'entre eux, la désignation tardive du dauphin, etc. Mais malgré des critiques à l'intérieur comme à l'extérieur du parti, il faut dire que cette désignation a été applaudie par plusieurs acteurs dont la cheffe de la MONUSCO, les ambassadeurs ou chefs de mission du Canada, des États-Unis, de la Suisse, de l'Union africaine ainsi que de l'Union européenne à Kinshasa. Il en a été de même pour le Conseil de sécurité, la Belgique et la France. Ces acteurs ont félicité le président Joseph Kabila d'avoir tenu son engagement de respecter la constitution et de ne pas briguer un troisième mandat.

Mais d'autres forces politiques n'ont pas apprécié les listes définitives des candidats retenus par la CENI. Pour l'opposition, « tous ceux qui peuvent gêner Shadary Ramazani sont éliminés progressivement. Après Moïse Katumbi, c'est encore sur l'appareil judiciaire que s'est appuyé le FCC pour obtenir l'éviction de Jean-Pierre Bemba et Adolphe Muzito de la course à la présidentielle. Du coup, la victoire du dauphin est presque assurée ».³⁶

Pour ce qui concerne Jean-Pierre Bemba particulièrement, sa candidature a été invalidée par la Cour constitutionnelle en septembre. Bemba a dénoncé une « parodie d'élection », accusant le président Joseph Kabila de manipulation.³⁷ Pour la Cour constitutionnelle, il devait être exclu de la course à la présidence en raison de sa condamnation pour « subornation de témoins » par la Cour pénale internationale (CPI). Rappelons que la CPI a accordé le 12 juin la liberté provisoire à Jean-Pierre Bemba. L'ancien vice-président de la RDC a été acquitté le 8 juin en appel d'une condamnation de 18 ans de prison pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité prétendument commis en Centrafrique en 2002 et 2003 par ses hommes, les rebelles du Mouvement de Libération du Congo (MLC).

C'est donc après cette décision de la Cour que le tableau semblait se dessiner autour de cinq candidats à l'élection présidentielle : Martin Fayulu, Félix Tshisekedi, Emmanuel Shadari, Vital Kamerhe et Samy Badibanga. Et à partir de ce moment, deux forces se sont progressivement distinguées dans la course à la présidence : la majorité présidentielle étendue, réunie au sein du FCC, et la coalition de l'opposition.

La coalition de l'opposition s'est réunie en octobre à Johannesburg pour un conclave. Les partis présents ont alors signé un accord de coalition politique des forces de l'opposition en vue des élections de décembre 2018. Les participants à ce forum se sont mis d'accord sur la nécessité de désigner un

³⁵ *Media Congo*, 8 août 2018.

³⁶ *Le Potentiel*, 4 septembre 2018.

³⁷ *Le Figaro*, 4 septembre 2018.

candidat commun lors d'un prochain conclave de sept leaders qui allait avoir lieu en novembre 2018. Finalement, le dimanche 11 novembre à Genève, c'est Martin Fayulu, président du parti politique Engagement pour la citoyenneté et le développement (ECIDE) qui a été désigné candidat commun de l'opposition pour l'élection présidentielle. Ont participé à ce vote Jean-Pierre Bemba, Moïse Katumbi, Adolphe Muzito, Freddy Matungulu, Martin Fayulu, Vital Kamerhe et Félix Tshisekedi. La Fondation Kofi Annan a assuré la médiation de cette réunion. Au-delà de la nécessité d'avoir un candidat commun autour d'un programme commun pour susciter une alternance politique en RDC, l'Accord de la coalition de l'opposition formulait des principes par rapport au processus électoral, au partage et à l'exercice du pouvoir en cas de victoire de leur candidat commun. Les participants s'étaient engagés à rester solidaires autour du candidat unique mais aucune mesure contraignante n'était associée à cet engagement.³⁸

Mais la coalition n'a pas duré longtemps. Dès le 12 novembre, Félix Tshisekedi, président de l'UDPS, a pris la résolution de retirer sa signature du communiqué publié à l'occasion de la désignation de Martin Fayulu comme candidat commun de l'opposition. « Je me suis rendu compte que l'acte que nous avons posé à Genève n'a pas été compris par la base. Au contraire, cet acte a été rejeté. Par conséquent, j'assume ce que je dis, je retire ma signature au nom de l'UDPS, de cet accord que nous avons signé à Genève »³⁹, a annoncé Félix Tshisekedi. Après Félix Tshisekedi, ce fut le tour de l'UNC de Vital Kamerhe de retirer sa signature pour la même raison : l'incompréhension par la base. Plus tard, l'UNC annoncera son soutien à la candidature de Félix Tshisekedi.

Dès ce moment, trois principaux candidats pour la présidentielle ont émergé du lot : Shadari pour le FCC, Fayulu pour la coalition Lamuka et Tshisekedi pour le Cap pour le Changement (CACH). À partir de ce moment, on a observé deux phénomènes. D'une part, l'actualité des élections s'est concentrée sur la présidentielle, comme si la coalition qui l'emporterait allaient aussi avoir automatiquement une majorité au parlement. Ce qui n'a pas été le cas comme on le verra plus tard. D'autre part, on a senti une certaine panique au niveau de la majorité présidentielle sortante : Shadari devait passer à tout prix car la coalition était tellement fragilisée par les divisions internes qu'il était difficile d'envisager un avenir politique pour beaucoup de membres. Cela a renforcé une sorte de confusion entre la majorité présidentielle et l'appareil d'État (surtout la police, les médias publics, etc.) pendant la campagne électorale, mais aussi une confusion entre cette majorité présidentielle, la CENI et la Cour constitutionnelle après le jour du vote.

³⁸ Pour plus d'informations sur le contenu de l'accord voir *Jeune Afrique*, 12 novembre 2018.

³⁹ *Congo Forum*, 12 novembre 2018.

6. CAMPAGNE ÉLECTORALE ET REPORT DES ÉLECTIONS

Le président de la CENI a officiellement lancé la campagne électorale qui a débuté dans la nuit du 21 au 22 novembre 2018. Plusieurs incidents ont été signalés. Tout d'abord, le candidat de l'opposition Martin Fayulu a été empêché le 9 décembre d'atterrir à l'aéroport de Kindu; en outre, deux partisans de sa coalition ont été tués par balles et 43 autres blessés le 11 décembre à leur arrivée à Lubumbashi (Haut-Katanga).⁴⁰ Du côté de la majorité présidentielle, le 18 décembre, le siège du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) a été saccagé à Tshikapa dans le Kasai par des personnes non identifiées. De manière générale, au 19 décembre, le BCNUDH a enregistré 85 incidents liés à la campagne électorale. Il s'agit d'incidents dirigés aussi bien contre les candidats de l'opposition que contre ceux de la majorité.⁴¹ Tous ces incidents ont été condamnés par la représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU en RDC. Elle a surtout fustigé « le fait que certains candidats de l'opposition » rencontraient « de nombreux obstacles pour tenir des réunions publiques dans certaines villes du pays ».⁴²

La tension est tellement montée que, le 19 décembre, le gouverneur de la ville de Kinshasa André Kimbuta a suspendu les manifestations publiques de campagne électorale des candidats à l'élection présidentielle, à l'exception des interventions dans les médias. Il disait tenir compte des recommandations des services compétents chargés de la sécurisation du processus électoral pour éviter tout risque de trouble à l'ordre public. Les principaux opposants n'ont pas cependant tardé à condamner cette décision.

La campagne électorale a pris fin officiellement le 21 décembre 2018 à minuit sur toute l'étendue de la RDC. Mais le CNSA a recommandé à la CENI d'autoriser la poursuite de la campagne jusqu'au 28 décembre, soit deux jours avant les élections reportées au 30 du même mois. Ce report a effectivement été annoncé le 20 décembre par la CENI, justifiant cette décision par des contraintes techniques : l'acheminement de 3,5 millions de bulletins qui devraient être utilisés dans les bureaux de vote, la réception du dernier stock de bulletins destinés à la ville de Kinshasa et en provenance de la Corée du Sud, le remplacement des machines à voter perdues dans l'incendie d'un dépôt de la CENI le 13 décembre à Kinshasa, etc. Le report en question n'a pas rassuré l'opinion, bien que la plupart des partis d'opposition soient restés assez sereins.

Mais un autre report des élections a provoqué plus de contestations. Il

⁴⁰ Selon l'association Congolaise pour l'accès à la Justice (ACAJ). Voir : <http://www.congoforum.be/fr/nieuwsdetail.asp?subitem=1&newsid=212081&Actualiteit=selected>, visité le 6 décembre 2018.

⁴¹ *Reliefweb*, 19 décembre 2018.

⁴² *UN Info*, 13 décembre 2018.

s'agit du report des élections à Beni, Butembo et Yumbi. Il faut rappeler que ce report est intervenu dans un contexte particulier. Tout d'abord, la campagne électorale pour les élections présidentielle et législatives a débuté sur fond d'insécurité dans ces zones. Certains villages, groupements et communes qui devaient recevoir des centres de vote étaient soit occupés par les groupes Maï-Maï, soit abandonnés par la population à la suite d'attaques de rebelles des ADF.⁴³ Ainsi, l'une des quatre communes de la ville de Beni, Rwenzori, était complètement vidée de ses habitants à la suite également des attaques récurrentes des ADF. En outre, les FARDC et la police ont dû repousser, le 16 décembre, une attaque menée par des hommes armés contre l'entrepôt de la CENI dans la ville de Beni. Et finalement, à une semaine de la fin de campagne électorale, plusieurs candidats députés nationaux et provinciaux n'ont pas eu accès à certains villages du territoire de Lubero, contrôlé par des miliciens, notamment les *Nduma Defense of Congo* (NDC)/Rénové et Maï-Maï Mazembe. Par exemple, au Sud de Lubero, ce groupe armé aurait exigé de chaque candidat député qu'il débourse au préalable une somme de 20 USD avant d'y accéder pour battre campagne.⁴⁴

Pour certains partenaires comme la CENCO, ce report pouvait se comprendre seulement dans certaines zones visées par la décision de la CENI. Pour d'autres, il était possible d'organiser les élections dans toutes ces zones. Pour ces derniers, avec un tel réaménagement du calendrier électoral, l'opposition venait d'être amputée d'une partie importante de son électorat. Il faut en effet rappeler que près de deux millions d'électeurs dans les villes de Beni et de Butembo au Nord Kivu comme dans le territoire de Yumbi dans la province du Maïndombe, ne pouvaient pas voter suite à cette décision de la CENI. Selon des analyses, l'électorat de Martin Fayulu allait être le plus touché par cette décision.⁴⁵

Des manifestations et contestations ont alors été organisées dans plusieurs villes du Nord-Kivu contre cette décision de la CENI. Aussi, en guise de protestation, le jour du scrutin, un vote fictif a été improvisé à Beni. Des organisations de jeunesse et la population ont installé une urne sur le terrain de Kalinda où plusieurs centaines de personnes ont fait la queue pour voter, sans incident avec les forces de sécurité.

Dans sa prise de décision, la CENI a souvent essayé de tenir informés ses partenaires nationaux et internationaux. Il faut en effet dire que la CENI a subi beaucoup de pressions au cours de cette période préélectorale. Plusieurs acteurs de la communauté internationale ont insisté auprès de la CENI et du gouvernement congolais pour s'assurer du bon déroulement du processus

⁴³ *Mediacongo*, 23 novembre 2018.

⁴⁴ Informations révélées par le Cercle international pour la défense des droits de l'homme, la paix et l'environnement (CIDDHOPE), voir *Radio Okapi*, 16 décembre 2018.

⁴⁵ *Congo Forum*, 30 mars 2019.

électoral.

7. DE LA TENUE DES SCRUTINS À LA CONTESTATION DES RÉSULTATS

Les élections combinées (présidentielle, législatives et provinciales) se sont finalement déroulées le dimanche 30 décembre 2018 sur toute l'étendue de la RDC, à l'exception de quatre circonscriptions du Nord-Kivu (le territoire de Beni, la ville de Beni et la ville de Butembo) et la ville de Yumbi (Maï-Ndombe). À l'ouverture du vote, 77.3% de bureaux ont ouvert à temps. En dépit des incidents constatés çà et là à travers le pays, le climat de vote était relativement calme. Les machines à voter ont bien fonctionné de manière générale. Des médias ont finalement établi au total 12 incidents lors de l'opération de vote sur l'ensemble de la RDC, dont principalement l'ouverture tardive de certains centres de vote, l'absence des listes électorales dans plusieurs centres de vote, les erreurs de numérotation pour plusieurs candidats, les machines à voter non opérationnelles dans plusieurs bureaux de vote, etc.

Le jour du scrutin, trois missions internationales ont pu observer le déroulement des élections, en l'absence d'observateurs européens et américains, refusés par le régime de Kinshasa. Il s'agit de l'UA, de la SADC et la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC). Pour ce qui concerne l'UA tout d'abord, le président de la commission de l'Union Africaine a décidé de déployer une Mission d'Observation électorale (MOEUA) à court terme composée de 70 membres. Cette mission avait entre autres pour objectifs la production d'un rapport précis, objectif et impartial sur le déroulement des élections, y compris la manière dont la conduite du processus électoral aura respecté les standards, nationaux, régionaux, continentaux et internationaux relatifs aux élections démocratiques. La SADC a déployé 73 observateurs dans 16 provinces sur les 26 que compte le territoire national. Pour ce qui est de la CEEAC, sa mission comprenait des observateurs venant de dix États membres. Elle était soutenue par une équipe technique composée de fonctionnaires du secrétariat général de la CEEAC et de l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA). Au plan local, la CENCO a déployé 1.026 observateurs à long terme et 40.000 observateurs à court terme sur l'ensemble du territoire congolais. Conscients du côté délicat de leur mission et face à un régime qui n'apprécie pas toujours certaines de leurs prises de position, la CENCO a très tôt demandé à la CENI de faciliter l'accréditation de ses observateurs électoraux afin de donner de la crédibilité au processus électoral.

Plusieurs incidents ont été relevés par ces différentes missions. Il s'agit globalement de l'usage abusif des forces de sécurité pour empêcher les candidats de l'opposition de manifester à plusieurs reprises pendant la campagne, allant même jusqu'à tirer sur les manifestants ; de l'exclusion de la course à

la présidentielle de plusieurs ténors de l'opposition ; de la différence de protection accordée par l'État au candidat du pouvoir et à ceux de l'opposition ; de la couverture médiatique presque exclusive de la campagne du candidat de Joseph Kabila par les médias étatiques ; de l'utilisation des ressources de l'État pour ce candidat, etc. Le nombre limité d'observateurs internationaux accrédités a été déploré. En effet, on a compté seulement trois missions d'observation internationales, par rapport aux sept présentes en 2006. Aussi, les observateurs de l'Union africaine, de la SADC et de la CEEAC qui étaient présents ont été considérés comme très peu crédibles par l'opposition et une partie de la société civile.

Par ailleurs, le secrétaire général de la CENCO a déploré notamment l'exclusion de plusieurs témoins et observateurs électoraux. En outre, dans le territoire de Masisi, province du Nord-Kivu, des membres de groupes armés auraient intimidé les électeurs, leur imposant les candidats à élire pour les différents scrutins. Plusieurs bureaux auraient été envahis par des combattants des groupes NDC/Rénové de Guidon et ceux de l'APCLS/Rénové de Mapenzi.⁴⁶ Ces membres de groupes armés ont été aperçus dans plusieurs villages de la localité Mwendabandu.

Alors que les résultats des élections se faisaient attendre, les évêques congolais ont renforcé la pression dès le 3 janvier 2019. Pour la CENCO, « les données à notre disposition issues des procès-verbaux des bureaux de vote consacrent le choix d'un candidat comme président de la République ».⁴⁷ Bien que des sondages publiés avant l'élection plaçaient Martin Fayulu et Félix Tshisekedi en tête⁴⁸, de nombreux observateurs ont vu dans ce retard dans la publication des résultats une manière pour le pouvoir de gagner du temps avant de proclamer de manière frauduleuse Emmanuel Shadary vainqueur de la présidentielle. C'est dans ce sens que la pression sur la CENI n'a cessé de s'accroître : le 9 janvier, les trois principales missions internationales d'observation électorale ont rappelé à la CENI son « devoir » de ne proclamer « que la vérité issue des urnes », ce qui témoignait du climat de méfiance et d'inquiétude qui régnait alors vis-à-vis de la CENI.⁴⁹

Finalement, le 10 janvier, selon les résultats provisoires annoncés par la CENI, l'opposant Félix Tshisekedi est arrivé en tête de l'élection présidentielle. Tshisekedi a devancé (avec 38,5% des voix) l'opposant Martin Fayulu (34,8%), très loin devant le candidat du pouvoir, Emmanuel Shadary

⁴⁶ Ce sont les électeurs de Mwendabandu, secteur Osso Banyungu, qui l'ont rapporté à *Radio Okapi*, 30 décembre 2018.

⁴⁷ Justice et Paix/CENCO, Observation des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, déclaration préliminaire, voir : http://www.congoforum.be/upldocs/Rapport_cenco.pdf, visité le 04 mars 2019.

⁴⁸ *Radio Okapi*, 12 janvier 2019.

⁴⁹ *RFI*, 15 janvier 2019.

(23,8%). Quelques minutes après l'annonce de la victoire de Félix Tshisekedi, des Kinois habitant aux alentours du siège de la CENI ont exprimé leur joie. Arrivé deuxième de la course à la présidence, le candidat de la coalition de l'opposition Lamuka, Martin Fayulu, a dénoncé des résultats « ridicules », qui n'auraient eu rien à voir avec la vérité des urnes.⁵⁰ Il a à cet effet accusé Joseph Kabila d'avoir orchestré un « putsch électoral » avec Félix Tshisekedi, « totalement complice ». Il a par la suite interjeté appel devant la Cour constitutionnelle, mais celui-ci a été rejeté. En effet, dans son arrêt, la Cour constitutionnelle estimait que l'opposant Martin Fayulu n'avait « pas apporté la preuve » que les résultats annoncés par la CENI, déclarant Félix Tshisekedi vainqueur, n'étaient pas conformes à la réalité ». « Seule la CENI a produit des résultats authentiques et sincères », a alors assuré le juge constitutionnel, en reprenant la plupart des arguments de la CENI. Le juge a considéré « imprécise et absurde » la demande de Fayulu d'un recomptage des voix.

Mais, très vite, un doute sérieux sur l'adéquation entre les résultats proclamés et les résultats réels a commencé à peser sur la légitimité du nouveau président. En effet, selon la CENCO, « nous constatons que les résultats de l'élection présidentielle tels que publiés par la CENI ne correspondent pas aux données collectées par notre mission d'observation à partir des bureaux de vote et de dépouillement ». L'opposant Martin Fayulu quant à lui s'est déclaré « seul président légitime » et a demandé à la communauté internationale de ne pas reconnaître Félix Tshisekedi. Fayulu a également appelé les Congolais à organiser « des manifestations pacifiques sur toute l'étendue du territoire national » pour protester contre la décision de la Cour constitutionnelle.

En outre, au lendemain de la proclamation des résultats, une délégation de l'UA demandait la « suspension » de la proclamation des résultats définitifs, parce qu'elle considérait que ceux annoncés par la CENI étaient entachés de « doutes sérieux ».⁵¹ Curieusement, cette déclaration, faite par le président rwandais Paul Kagame, alors président de l'UA, a été adoptée après que la SADC eut critiqué toute ingérence extérieure quant aux résultats des élections en RDC. Or, au nom du principe de subsidiarité, c'est la position de la SADC qui devait primer sur celle l'UA. Plus curieux encore, l'ONU n'a pas soutenu cette décision de l'UA, arguant qu'elle ne représentait pas une position officielle de celle-ci.⁵² Et comme si tout cela ne suffisait pas, trois jours après, l'UA a finalement pris acte de l'élection de Tshisekedi.⁵³

Ainsi s'est achevée cette saga électorale qui ouvre une période de grave incertitude dans la nouvelle RDC. Une période qui n'augure pas de changement car la RDC s'achemine vers une cohabitation sans précédent entre

⁵⁰ *Le Soir*, 10 janvier 2019.

⁵¹ *RFI*, 19 janvier 2019.

⁵² *RFI*, 18 janvier 2019.

⁵³ Pour plus d'informations : *RFI*, 21 janvier 2019.

un président issu de l'opposition et le pouvoir sortant qui garde la majorité au Parlement. En effet, à l'Assemblée, les forces favorables à Joseph Kabila dépassent déjà le seuil des 250 sièges sur 500 au total – sans compter les 15 députés qui viendront des trois zones où les élections ont été reportées. Sur ces 485 députés, l'AFP a pu retracer l'appartenance politique de 429 d'entre eux. Entre 261 et 288 sont affiliés au FCC. Le PPRD du président sortant Kabila obtient 48 sièges. Son parti-satellite PPPD du ministre de l'Intérieur Henri Mova compte 20 députés. La coalition Cap pour le Changement (CACH) de Félix Tshisekedi n'obtient que 46 sièges : 32 pour l'UDPS de Félix Tshisekedi, et 14 pour l'UNC de son allié Vital Kamerhe. La coalition Lamuka de Martin Fayulu obtient plus de sièges (94 au total) que le CACH de Félix Tshisekedi.

Ces résultats peuvent encore s'affiner. Mais quoi qu'il en soit, Joseph Kabila gardera le contrôle de l'Assemblée et probablement celui du Sénat. Il doit lui-même devenir sénateur à vie, d'après la Constitution. Et pour pouvoir gouverner, un deal entre Kabila et Tshisekedi est nécessaire. D'ailleurs, à ce sujet, les partisans de Kabila et de Tshisekedi n'avaient pas démenti leur « rapprochement » ces derniers jours. « Je rends hommage au président Joseph Kabila. Aujourd'hui, nous ne devons plus le considérer comme un adversaire mais plutôt comme un partenaire de l'alternance démocratique dans notre pays », a déclaré Félix Tshisekedi tout juste proclamé vainqueur. Un accord existerait entre les deux camps, d'après plusieurs sources, bien que celles-ci soient souvent difficiles à confirmer.⁵⁴ Cet accord garantirait à Joseph Kabila une majorité au Parlement et un droit de regard sur des postes stratégiques (Défense, Finances, gouverneur de la Banque centrale).

L'investiture du nouveau président a finalement eu lieu le mardi 24 janvier, après la proclamation définitive des résultats par la Cour constitutionnelle. Tshisekedi a depuis tenté de rassurer tout en gardant une main tendue pour la collaboration avec son prédécesseur.⁵⁵

8. CONCLUSION : ÉLECTIONS ET DÉMOCRATIE DANS LE CONGO DE TSHISEKEDI-KABILA

Les études scientifiques sur les élections en Afrique posent généralement une double question : il s'agit de comprendre le caractère démocratique des élections, d'une part, et leurs effets sur la démocratie, de l'autre. Si le caractère démocratique des élections suggère que celles-ci doivent être libres, transparentes, apaisées et compétitives, la question de leurs effets démocratiques concerne la manière dont elles contribuent à la culture démocratique. Et ces effets des élections sur la culture démocratique peuvent être recherchés au

⁵⁴ *Radio Okapi*, 24 décembre 2018.

⁵⁵ Cabinet du président de la RDC, <http://www.presidentrdc.cd/iconsult.php?article741>, visité le 12 février 2019.

niveau des élites politiques ou au niveau des citoyens.⁵⁶

Premièrement, pour ce qui concerne le caractère démocratique des élections de 2018 en RDC, elles posent beaucoup de problèmes en termes de crédibilité. En effet, comme nous l'avons vu, depuis la proclamation des résultats, il y a eu plusieurs critiques selon lesquelles Kabila aurait offert le pouvoir à Tshisekedi lorsqu'il s'est rendu compte que son dauphin avait lamentablement échoué. Kabila aurait alors compris qu'il n'allait pas avoir l'oreille du vrai gagnant, Martin Fayulu en l'occurrence.

Malgré tous les arguments plausibles qui semblent appuyer cette thèse, il est actuellement difficile de la confirmer en l'absence des données de la CENI, données qui auraient pu être comparées avec celles des observateurs de la CENCO. Mais, quoiqu'il en soit, il y a actuellement une réelle crise de légitimité issue de ces élections dans lesquelles plusieurs irrégularités ont été soulignées. De plus, actuellement, les sympathisants et électeurs de Fayulu sont convaincus que leur candidat s'est vu voler sa victoire. Et malgré leurs divers positionnements officiels, la certitude concernant le caractère non démocratique de ces élections semble définitivement établie au sein des partenaires internationaux bilatéraux et multilatéraux. En effet, bien que le président Tshisekedi ait été reconnu par ses pairs, des signes clairs montrent le mécontentement d'une large partie de la communauté internationale, en commençant par l'UA, l'UE, les USA, la France, etc.

Certes, par rapport à certains de ses partenaires, on peut comprendre que le gouvernement congolais ait eu raison de déplorer des maladroites ou des formes de paternalisme qui ont semblé prendre le dessus dans le débat international autour des résultats des élections. Il suffit de rappeler par exemple l'intervention, au lendemain de la proclamation des élections, du ministre français des Affaires étrangères disant connaître le gagnant de la présidentielle et donnant comme source la CENCO. Or, les voies de recours légales n'étaient pas encore épuisées et, au-delà, politiquement et diplomatiquement, cette intervention rappelait les dérives de la Françafrique. Cependant, ces dérapages ne changent en rien le fait que les élections n'ont pas été démocratiques, honnêtes et transparentes.

Deuxièmement, pour ce qui concerne les effets démocratiques des élections, comme nous l'avons vu, certains auteurs considèrent ces effets du point de vue des acteurs politiques au pouvoir. Ils tentent donc de comprendre dans quelle mesure les élections auraient des impacts, des effets ou simplement des incidences sur l'alignement des élites politiques aux principes démocratiques. Mais d'autres auteurs ont considéré ces impacts, effets ou incidences à partir

⁵⁶ VLASSENROOT, K., MUZALIA, G., MUDINGA, E., NYENYEZI BISOKA, A., « Économie politique des élections en RDC et sa traduction au Sud-Kivu : vers un renforcement de la citoyenneté ? », in : GEENEN, S., ANSOMS, A., NYENYEZI, B.A. (dir.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2019*, Cahiers Africains n° 91, Paris, L'Harmattan, pp. 20-47.

de la population de la base.⁵⁷ Il a en effet été question d'essayer de comprendre dans quelle mesure les processus électoraux renforçaient la citoyenneté en tant que capacité d'exercer librement et démocratiquement son droit de vote.

En effet, comme nous l'avons vu, si les élections de 2018 ont finalement eu lieu, c'est en grande partie grâce à la pression de la société civile congolaise et la population qu'elle a su mobiliser depuis 2015 particulièrement. Ces mobilisations ont constitué un cadre d'expression d'une revendication citoyenne et démocratique en termes du droit des peuples de se choisir leurs dirigeants conformément à la Constitution. Au cours de la période électorale, ces revendications ont pris une autre forme. Non seulement il a été question de garder une pression envers le régime de Kabila pour que les élections puissent avoir lieu, mais encore de promouvoir un vote libre des électeurs. En effet, on a assisté à plusieurs campagnes pour sensibiliser la population à voter librement, malgré les diverses appartenances et sollicitations des candidats. On a aussi assisté à des mobilisations inopinées au sein des artistes, des motards, des enfants de la rue, des étudiants et élèves, etc., à la fois pour réclamer le départ de Kabila et le « vote utile » – c'est-à-dire un vote qui permette de promouvoir un changement positif.

C'est ainsi que plusieurs recherches sur le comportement des électeurs au cours des élections de 2018 en RDC montrent que, chez plusieurs votants et contrairement aux élections de 2006 et de 2011, il y a eu une évolution sensible des discours de légitimation des choix des électeurs. Pour beaucoup d'entre eux, au-delà des appartenances (familiales, ethniques ou encore politiques), le fait d'avoir fait partie de l'ancienne législature, d'avoir fait des promesses démagogiques dans le passé ou encore de ne pas être perçu comme capable de promouvoir un certain changement positif au niveau local, ont significativement orienté les choix des électeurs.⁵⁸ Sans vouloir généraliser, on peut voir dans ce changement un processus vers une citoyenneté démocratique, c'est-à-dire l'aptitude d'exercer son droit de vote sur base de critères démocratiques. Il s'agit des critères qui promeuvent des principes démocratiques comme par exemple la bonne gouvernance, la redevabilité, etc.

Mais malgré tout, la presse internationale a fait très peu de cas de ce que pensaient réellement les Congolais à la fois concernant les résultats des élections largement commentés par les experts internationaux mais aussi leurs effets sur la citoyenneté. Or, lors de la proclamation des élections, il y a eu des foules en liesse à travers la RDC et pas seulement dans les Kasai. Mais dans la presse internationale, on a omis de rappeler que cette liesse était aussi liée au fait qu'une bonne partie des Congolais ont voté contre Kabila et son dauphin et pas nécessairement pour Tshisekedi ou Fayulu. Cela a été à la base de

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ MUZALIA, G., MUDINGA, E., VLASSENROOT, K., « Rapport de recherche sur les élections au Sud-Kivu », GEC-SH, Bukavu, 2019.

l'indifférence de beaucoup de Congolais lors de la proclamation des résultats. Ce sont ces Congolais vivant en RDC qui continuent à dire : « Non, Kabila n'a pas gagné », bien qu'il se soit habilement accommodé de la défaite de son candidat. C'est le peuple qui a remporté la victoire, bien qu'il s'agisse d'une victoire d'étape. C'est grâce à ce peuple que Kabila a été obligé de transiger.

On peut donc voir dans ces discours une avancée de la citoyenneté démocratique dans la mesure où le rejet de Kabila a été essentiellement basé sur son bilan et son rapport à la constitution – et plus généralement au défaut de l'État de droit – et beaucoup moins sur diverses appartenances. Il y a donc là un moyen de voir dans ces élections une étape très importante dans le processus de démocratisation en RDC.

Mais une autre étape s'ouvre, dans laquelle Kabila et Tshisekedi doivent négocier pour que ce processus démocratique puisse se transformer en un changement réel de la situation matérielle de la population congolaise. Cependant, qu'ont-ils à négocier ? Il y a encore plusieurs inconnues pour pouvoir le déterminer. Car, s'il est vrai qu'il y a eu un deal dans lequel Kabila offrait une victoire non-méritée à Tshisekedi, la situation sera compliquée pour ce dernier qui aura nécessairement les mains liées sur tous les plans. Soit il finira son mandat comme une sorte de président honoraire, soit il lui faudra faire preuve de beaucoup d'habileté pour se débarrasser politiquement des contraintes liées à son accord avec Kabila.

Cambridge, mars 2019

RWANDA

by Filip Reyntjens

1. INTRODUCTION

Two divergent trends can be seen in this year's political governance. On the one hand, the September parliamentary elections were in line with all national polls since 2003. Under the RPF's stewardship, there was no genuine competition, and the National Electoral Commission (NEC) allocated rather than counted votes. Cosmetic elections thus serve the purpose of consolidating a dictatorship. On the other hand, one opposition leader who was serving a 15-year jail sentence was released under a presidential act of mercy, while a second was acquitted of charges related to public incitement against the institutions. In both cases, their freedom of speech was upheld by the African Court of Human and Peoples' Rights (ACtHPR) and the Rwandan High Court respectively. Although the prosecution announced an appeal in the second case, the outcome suggests that the judiciary is acting in a more independent fashion than in the past. This might open avenues for the exercise of political rights unseen before.

As shown by a number of international indicators, Rwanda continues to perform well in the area of technocratic governance, again showing the gap with political governance. However, doubts have increasingly arisen about the evidence base of progress in a number of fields, such as poverty reduction and agricultural policies. The situation of human rights has continued to raise international concerns, but increasingly well-documented mass crimes committed by the RPF in the past will probably remain unpunished.

Rwanda's relations with its regional neighbours have not improved. They remain poor with Burundi and Uganda, while weak state performance in the DRC and porous borders offer avenues for non-state armed groups to destabilise Rwanda and the region. Further afield, relations with South Africa have remained frosty. These tense relations have a negative impact on the functioning of the East African Community and have the potential to isolate Rwanda.

2. POLITICAL GOVERNANCE

2.1. Parliamentary elections

Just as with last year's presidential election, this chronicle will not devote much attention to the parliamentary elections held in early September 2018. Contrary to what can be found in most other countries, this was essentially a cosmetic exercise, as it has been since national polls were first organised in 2003. Of the 53 directly elected MPs, officially the RPF cartel won 40 seats (74% of the votes) against five for the PSD and four for the PL. With two seats each the DGPR and the PS-Imberakuri entered the lower house for the first time. 24 women, two young people and one disabled candidate were also indirectly elected by their respective constituencies. The inclusion of special interest MPs hides the RPF's dominance to some extent. While they are officially not affiliated to a political party, most if not all are actually RPF members.¹ This is strongly suggested by their Stalinist scores: all but four of the elected women obtained over 70% of the vote, and most got 90% or more, showing how controlled the process is.

Serious doubts have been raised in the past about the integrity of the electoral process in Rwanda², and this time was no different. Two facts again suggest that the NEC does not count votes but rather allocates them. With 70% of the votes counted, the DGPR and the PS-Imberakuri were both credited with 4.5%, just under the 5% threshold needed to enter parliament.³ However, in the final result, they each obtained 5%, giving them two seats each.⁴ This is a very unlikely result, as this would mean that both parties, having scored 4.5% over 70% of the votes, obtained 6.16% over the remaining 30% of the votes, a result that is statistically highly suspicious⁵, also in light of the second fact. While the NEC has not published results per district, an RTV screenshot shows strikingly similar results in four districts with 70% of the votes coun-

¹ This phenomenon was already visible in 2008 and 2013 (see REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2013-2014", in REYNTJENS, F, VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (Eds.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 336-337) and has been confirmed by Gatti for the 2018 elections, when ten MPs elected on the RPF list were women or youth representatives in 2008 or 2013 (GATTI, L., *Gender Politics in Rwanda: Promoting Development or Stabilizing Autocratic Rule? Examining an Instrument of Power for the Regime's Developmental Agenda*, University of Bayreuth, Master Thesis in International Economics and Governance, December 2018, Annex).

² For instance, Andrea Purdeková shows how fraud concretely operates at the local level: PURDEKOVA, A., *Making Ubumwe. Power, State and Camps in Rwanda's Unity-Building Project*, New York, Berghahn, 2015, pp. 74-77.

³ "It's a landslide for RPF-Inkotanyi", *The New Times*, 4 September 2018.

⁴ "Political parties welcome poll results", *The New Times*, 6 September 2018.

⁵ It is also strange that both parties, with 70% and 100% of the votes counted, registered the same result.

ted. In Rubavu, Rusizi, Nyabihu and Ngororero, the RPF obtained everywhere between 73.73 and 73.93%, the PSD between 8.57 and 9.17, the PL between 7.21 and 7.48, the PS-Imberakuri between 4.39 and 4.71, and the DGPR between 4.31 and 4.69. Not only can such uniform results hardly express the will of the voters, but they also confirm that the DGPR and the PS-Imberakuri dramatically increased their electoral support across the board in the remaining 30% of the votes. It should be added that, while the DGPR can be considered an opposition party, that is not the case of the PS-Imberakuri whose officially recognised wing now represented in parliament was created by the RPF in 2010. Commenting on past experience, an international scholar generally quite supportive of the regime observed that “the RPF decided to use a range of heavy-handed tactics to guarantee its electoral success, an approach that has generated widespread resentment”.⁶ The 2018 parliamentary elections have again shown that Rwanda is a strong case of hegemonic authoritarianism⁷, where seemingly regular polls in a multiparty context do not perform any meaningful function other than consolidating a dictatorship.⁸

2.2. Cabinet reshuffles

On 6 April 2018, powerful Infrastructure Minister James Musoni, who had been in government since 2005, was dropped from the cabinet and replaced by Finance Minister Claver Gatete. This would not have caused any particular stir had Musoni not been considered a close confidant of Kagame in charge of the president’s business interests, and even his potential successor. Musoni could probably have seen his demise coming when *Igihe*, a news outlet considered close to Kagame, published a story on his alleged extramarital affairs in March, and he had been accused of murky deals during the previous years.⁹ Rumours had it that Musoni was put under house arrest under the surveillance of the presidential guard, but he was eventually appointed ambassador to Zimbabwe in October.

A more regular reshuffle occurred in October 2018. This is routine after parliamentary elections, but was this time also prompted by the election of Foreign Minister Louise Mushikiwabo as the new head of the *Organisation*

⁶ CLARK, P., “Rwanda’s Recovery: When Remembrance is Official Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 35, 2018, p. 41.

⁷ It doesn’t even meet Schedler’s requirements of electoral authoritarianism (SCHEDLER, A. (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2006, p. 3).

⁸ REYNTJENS, F., *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, New York, Cambridge University Press, 2013, pp. 26-56.

⁹ See “Rwanda: James Musoni, The Embattled Minister Behind The New Times’ Boss Arrest”, *Rwandinfo*, 2010, exact date unknown; “Rwandan Minister Musoni Scandals Revealed Including Hiding Wealth in Uganda”, *256news*, 11 September 2011.

internationale de la francophonie (OIF, see below). The new cabinet was announced on 18 October. Dr. Richard Sezibera (RPF) was appointed Minister for Foreign Affairs and International Relations. Among other high positions he was formerly Minister for Health and Secretary General of the East African Community. The most striking change occurred at the Defence Ministry where little known Maj. Gen. Albert Murasira replaced Gen. James Kabarebe, considered one of the most powerful heavyweights of the regime. Murasira was a bureaucrat who headed Zigama Credit and Savings Society, a micro-finance institution of the army. He is the first Hutu and ex-FAR incumbent since Marcel Gatsinzi left office in 2010. Gatsinzi was succeeded at the time by Kabarebe who had been the overall commander of the Rwandan army operations in the DRC in the late 1990s, and he even briefly, in 1997-1998, served as Chief of Staff of the Congolese army after the overthrow of Mobutu. Kabarebe's appointment as Senior Defence and Security Advisor in the Office of the President was of course interpreted as a demotion by many, but it also took place in a broader reshuffling of the military and security apparatus. Indeed, at the same time changes of command were announced in the national police, military intelligence, external security and other entities. These were interpreted in the context of the shifting regional security situation (see below).¹⁰

Other changes in cabinet were less spectacular and included the Ministries of Local Government, ICT and Innovation, Trade and Industry, Gender and Family Protection, and Emergency Management. 18 out of 31 members of the government are RPF, two are PSD, while the PPC and the PDI each hold one portfolio. 14 ministers out of 21 belong to the RPF. Nine members of the government officially do not belong to a party, but this essentially serves to hide the RPF's dominance in the cabinet. Even if one were to accept this as a fact, article 62 of the constitution, which states that a political party cannot hold more than 50% of government positions, is violated – as it has been in the past. 14 ministers out of 21 and 19 members of the government out of 31 are Tutsi, a statistic that cannot be mentioned inside Rwanda, but that, as in the past, shows the reality of a strong ethnic bias in a country where Tutsi number less than 15% of the population.¹¹ In addition, 15 out of 19 Tutsi in government are former refugees, indicating the continued marginalisation of Tutsi genocide survivors. As in the past, women are strongly represented with 11 ministers (out of 21) and 15 members of the government (out of 31). Finally, it is noteworthy that, as in the past, each time a minister is either a Hutu or not an RPF member, the permanent secretary is always a Tutsi of the RPF.¹²

¹⁰ “Kagame Removes Defence Minister Kabarebe; Munuyza named new IGP”, *Chimpreports*, 18 October 2018.

¹¹ To avoid misunderstanding, this is not a plea for formal ethnic quota. However, what these data show is a system of informal “reverse” quota.

¹² The composition of the government can be found in Annex 2.

2.3. The fate of the opposition

Last year's chronicle detailed the crackdown on the opposition that followed the presidential election. The opposite seemed to be happening after the parliamentary polls. On 14 September, opposition leader Victoire Ingabire, who was serving a 15-year prison sentence since 2010, and singer Kizito Mihigo, sentenced to 10 years in jail in 2015, were granted mercy for the remainder of their sentence by Presidential Order. Over 2,000 common law convicts were released on parole. These measures were accompanied by a number of conditions. For Ingabire and Kizito Mihigo, these included the obligation to present themselves to the prosecutor every month and to seek the authorisation of the Justice Minister before travelling abroad.

In the case of Ingabire, the measure may well be linked to the impasse the government faced after the African Court of Human and Peoples' Rights (ACtHPR) ruled in November 2017 that her rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights had been violated (see last year's chronicle). Rwanda initially made it clear that it would not abide by the court's ruling. Deputy Foreign Minister Olivier Nduhungirehe stated that it was "impossible for the government to accept that an African court was manipulated in order to nullify what sovereign national courts have decided".¹³ However, that would eventually bring this case to the African Union's table and could become an embarrassment for President Kagame, the current chair of the AU. In addition, this measure came at the time Kagame was trying to get his Foreign Minister elected as the head of the OIF, an organisation that, apart from the *francophonie*, promotes human rights and democracy.

It is unclear if and to what extent Ingabire will be allowed to resume her political activities. Upon her release, she stated that she would continue fighting for the release of members of her party and more generally for the opening of political space in Rwanda.¹⁴ She confirmed in an interview that "if you mean if I am afraid to go to prison again, I am not afraid".¹⁵ Just days after her release, Kagame told parliament that "if Ingabire carries on like that, she will find herself back in prison"¹⁶, while the semi-official daily issued similar threats.¹⁷ These became more concrete on 9 October when Ingabire was summoned by the Rwanda Investigation Bureau (RIB) "to discuss factually incorrect statements (...) that may constitute violations of the Penal Code". The

¹³ "Le Rwanda refuse de rétablir Victoire Ingabire dans ses droits", *RFI*, 29 May 2018.

¹⁴ "Rwanda: 'Je vais continuer ma lutte', dit Victoire Ingabire à RFI", *RFI*, 15 September 2018.

¹⁵ "Rwanda: Opposition leader demands release of jailed political opponents", *DW*, 17 September 2018.

¹⁶ "Rwanda: l'avertissement de Paul Kagame à Victoire Ingabire", *RFI*, 20 September 2018.

¹⁷ "Fame won't save Ingabire and Mihigo", *The New Times*, 19 September 2018; "Victoire Ingabire – When denial is in the DNA", *The New Times*, 21 September 2018.

RIB referred specifically to characterisations of her conviction as “political” and references to others as “political prisoners”. She was reminded that “her conviction by the Supreme Court still stands” and that failure to “abide by the law (...) would trigger appropriate legal action”.¹⁸ As the RIB obviously did not accept that Ingabire was merely exercising her constitutional freedom of expression in line with the ACtHPR ruling, this makes clear that her space for political action may remain very constrained.

On 5 October, just days before the OIF summit, Diane Rwigara and her mother Adeline, who spent over a year in pre-trial detention (see last year’s chronicle), were released on bail. While their trial was still ongoing (see below), Diane Rwigara was even more outspoken than Ingabire. She stated that her time in jail “has given me more determination” and reiterated statements made before her arrest about rampant poverty and the need to hold the government accountable: “People are harassed, people disappear, people get killed, and all those things our government doesn’t want us to expose”.¹⁹ As will be seen later, Diane and Adeline Rwigara were eventually acquitted by the High Court.

In the meantime, members of Ingabire’s unrecognised opposition party FDU-Inkingi continued to be the victims of severe repression. Half a dozen of them, including the party’s vice-president and secretary general, have been in jail since September 2017 on charges of forming an armed group and seeking to overthrow the government. At the time of writing, their trial had not yet begun on substance. Other members of the party continued to be harassed, some “disappeared”, and one was found murdered. In October 2018, the FDU-Inkingi vice-president Boniface Twagirimana “disappeared”. The official version had it that he escaped from Mpanga prison where he had been transferred from Mageragere prison and separated from his co-accused just days earlier. As there were indications that he had been taken away in an official vehicle, both a cartel of opposition parties and Human Rights Watch demanded an inquiry into the circumstances of his disappearance and possible death.²⁰

2.4. Everyday governance

From 26 February to 1 March, the government held its annual National Leadership Retreat. As in previous years, Kagame expressed deep frustration about goals set in the past that were not met, and he started the meeting with

¹⁸ “Statement from Rwanda Investigation Bureau”, 9 October 2018.

¹⁹ “Awaiting trial, Rwandan opposition leader says she’s determined to hold government accountable”, *CNN*, 9 October 2018.

²⁰ P5, “Rwandan opposition shocked by the mysterious disappearance from maximum security prison of the 1st vice-president of FDU-Inkingi Boniface Twagirimana”, 16 October 2018; Human Rights Watch, “One Month Since Rwandan Opposition Leader ‘Disappeared’”, 8 November 2018.

a warning: “We are going to have a fight these days, get prepared for that. But before that, I will first have a fight with ministers. They are no stronger than me. I will fight them as well”. And fight he did, tackling and rudely interrupting local mayors, ministers, legislators and the Chief Justice, apparently unaware of the separation of powers. The way Kagame interacted with high-ranking officials confirmed the notion that even in the most senior circles of power in Rwanda, the president – and the president alone – knows best. It is not just Kagame’s behaviour, however, that is remarkable. As they were berated and endlessly interrupted, no official – many of them experienced, skilled, and eternally loyal individuals – dared to defend himself, stand up to the president, or walk out. It is hard to say to what extent this was due to a loss of self-worth or mere fear, but this event certainly showed how Kagame reigns supreme over the Rwandan state.²¹ This is underscored by an anecdotal fact that happened in November 2018. On instruction of the provincial governor, the Mayor of Huye district requested all municipal employees to start using Twitter and “especially that (...) all employees follow the Twitter account of His Excellency the President”.²² It is likely that this is a nation-wide instruction, thus forcing all civil servants to constantly have Kagame “in their pocket”.

The RPF continues to disseminate its ideology through ever expanding means. After *ingando* and *Itorero*, a new programme claiming to be based on precolonial ways and values was launched in July 2018. *Indangamirwa* complements *itorero* and is designed for future leaders in the diaspora or those planning to study abroad. As with other such initiatives, it takes place in a military set up at the RDF Gabiro Combat Training Centre and the trainees are clad in military fatigues.²³ The “educator-in-chief”, Minister of Education Eugene Mutimura, made clear that the course aims to help young people “to have a common understanding of the Rwandan history, identity and values”.²⁴ *Itorero* was expanded further, with the stated aim to encompass every

²¹ For more on this astonishing meeting, see REYNTJENS, F., “‘I will also fight with you’: President Kagame, Rwanda’s Berater-in-Chief”, *African Arguments*, 13 March 2018. Also see “Rwanda’s Kagame reads the riot act to Cabinet”, *The East African*, 3 March 2018; “Inside Umwihero: Kagame Interrogates Government, Says System is Rotten”, *Taarifa*, 28 February 2018; “Who Will Be Fired After 15th National Leadership Retreat?”, *Taarifa*, 1 March 2018. It must be noted that *Taarifa* is an online news outlet considered very close to Kagame.

²² HIMBARA, D., “All Rwandan Public Servants Ordered To Follow Kagame On Twitter”, *Medium*, 27 November 2018.

²³ On the pervasiveness of military norms and values across the entire Rwandan society, see PURDEKOVA, A., REYNTJENS, F., WILEN, N., “Militarisation of governance after conflict: beyond the rebel-to-ruler frame – the case of Rwanda”, *Third World Quarterly*, vol. 39, n° 1, 2018, pp. 158-174. The continuation from diaspora communities to current day Rwanda of a “belligerent nationalism” is thoroughly and finely analysed in RIOT, T., BANCEL, N., RUTAYISIRE, P., “Un art guerrier aux frontières des grands lacs. Aux racines dancées du Front Patriotique Rwandais”, *Politique Africaine*, n° 147, 2017, pp. 109-134.

²⁴ “Inside the programme shaping Rwanda’s future leaders”, *The New Times*, 29 July 2018.

Rwandan. Its reinforcement at the village level, “like a company in military terminology” commanded by cell officials, wants to capture everyone. Organised on the basis of age groups, it includes children five years or younger called *ibirezi* up to those 56 or older known as *inararibonye*, with four groups in between.²⁵ As seen in earlier research, the problem with *itorero* is that it doesn’t go with the grain, and this has now also been confirmed by Rwandan scholarship.²⁶ Nzahabwanayo’s research finds, for instance, that when trainees leave *itorero* with the understanding that Rwandans are one people, this view is challenged by family members telling them that *itorero* is a political tool to mislead them. One informant candidly stated that “it is about both sides. There are so many Rwandans across all categories who still perceive themselves as Hutu or Tutsi and live accordingly”.²⁷ The author concludes that despite the public discourse that people should understand themselves as “Rwandans” rather than along ethnic lines, the de-ethnicisation project encounters setbacks.²⁸ This observation joins similar ones made in the formal educational system, where teachers and students avoid or reframe discussions around ethnic diversity and sensitive topics related to human rights violations.²⁹ In other words, the public transcript does not erase the hidden transcript which continues to thrive in private, even clandestine settings.³⁰

Recently published research confirms this gap between transcripts. For instance, Guariso et al. found that ethnic ways of “seeing the world” continue to dominate over gendered interpretations of political representation, despite Rwanda’s ostensive promotion of women’s rights.³¹ Likewise, Purdeková observed that meta-conflict – the conflict over the meaning of conflict – expresses itself in the public memory of violence being state-framed and partial, remembering only certain aspects of violence. The strong emphasis of the dominant nationalist narrative on “unity” papers over divisions that linger under the surface.³²

²⁵ “Itorero programme gets new structure, to operate at village level”, *The New Times*, 28 August 2018.

²⁶ NZAHABWANAYO, S., “What works in citizenship and values education: attitudes of trainers towards the *Itorero* training program in post-genocide Rwanda”, *Rwandan Journal of Education*, vol. 4, n° 2, 2018, pp. 71-84. This article was published in slightly modified form in *South African Journal of Higher Education*, vol. 32, n° 5, 2018, pp. 190-210.

²⁷ *Idem*, p. 79.

²⁸ *Idem*, p. 81.

²⁹ A recent analysis can be found in GARNETT RUSSELL, S., “Global Discourses and Local Practices: Teaching Citizenship and Human Rights in Postgenocide Rwanda”, *Comparative Education Review*, vol. 62, n° 3, 2018, pp. 385-408.

³⁰ This opposition has recently again been shown on the basis of interesting anecdotal evidence: TERRY, S., “Postcards from Rwanda”, *africasacountry.com*, February 2018.

³¹ GUARISO, A., INGELAERE, B., VERPOORTEN, M., “When Ethnicity Beats Gender: Quotas and Political Representation in Rwanda and Burundi”, *Development and Change*, vol. 49, n° 6, 2018, pp. 1361-1391.

³² PURDEKOVA, A., “Itinerant nationalisms and fracturing narratives: Incorporating regional

The regime also continues its attempt to promote its “truth” internationally. Having used the services of a small US law firm that produced an accusatory report on the role of French officials in the genocide (see last year’s chronicle), the same firm is now working on a new report “that will inform people of what truly occurred”. In a letter to ambassadors who served in Rwanda (and most likely to others), it says it “has been retained by the government of Rwanda to conduct an investigation and gather documents relevant to the events before, during and after the genocide” and that “Rwanda is seeking to reclaim its history”.³³ So it now seems that Rwandan history is written at the government’s request by law firms rather than by historians. The use of PR firms such as Portland Communications, GPlus, BTP Advisors and Racepoint Group to promote that official narrative is well documented.³⁴

3. SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE

The gap between flawed political governance and good technocratic governance continues to be striking. This is clearly expressed in the latest Mo Ibrahim index of African governance. While Rwanda’s overall governance is ranked 8th on the continent, the country is only 36th on “Participation” and 37th on “Rights”. Its worst scores are on “Political participation” (52nd) and on “Freedom of Expression” (45th).³⁵ Technocratic indicators are almost consistently good to excellent, but they are at the bottom of the table for items related to democracy and human rights.

On technocratic issues this has indeed been a good year for Rwanda. Highlights include the launch of an ambitious National Research and Innovation Fund and of a new agriculture development strategy (2018-2024), both in June; the launch by Volkswagen of an “integrated mobility concept” in June³⁶; Kagame’s intention to have Rwanda join the OECD announced in August; the roll-out of Africa’s first electronic procurement system in October; the country’s improved ranking in the World Bank Doing Business report (29th globally compared to 41st the previous year); the launch of Alibaba’s Jack Ma’s Africa’s first Electronic World Trade platform in Kigali at the end of October; Rwanda’s increasing attractiveness as an international conference venue³⁷; and the signing of a deal to develop the Kigali Innovation City pro-

dimensions of memory into peacebuilding”, forthcoming in *Memory Studies*.

³³ Email by Seana Holland of Cunningham Levy Muse dated 21 August 2018 (Subject: Interview Request re Rwanda).

³⁴ Corporate Europe Observatory, *Spin doctors to the autocrats: how European PR firms whitewash repressive regimes*, 2015, pp. 17-19.

³⁵ Mo Ibrahim Foundation, *2018 Ibrahim Index of African Governance*, October 2018.

³⁶ Although presented as a production plant, it does not actually build or even assemble cars. The 3,000 square metre complex contains a showroom, repair facilities and a hall where cars assembled in South Africa receive a finishing touch.

³⁷ “Kenya loses out to Rwanda on conference hosting”, *The East African*, 19 September 2018.

ject in November. Also in November, the government and the World Bank outlined a growth path towards *Vision 2050*, aimed at achieving upper-middle income status by 2035 and high income status by 2050. However, it was not clear whether and to what extent the aims of *Vision 2020* had been achieved.³⁸ While the growth trajectory in the report outlined successes, it also lucidly included some caveats. Inequality increased, child stunting remained high, the quality of education continued to be a challenge, the export base, domestic savings and private sector investment remained low. The report also acknowledged that the growth required to meet the objectives is twice the current rate, recognised as “not an easy task”.³⁹ One indicator in which the country regressed was the World Economic Forum’s Global Competitiveness Index, where it dropped from 58th to 108th place. This significant decline is difficult to understand, and might suggest that previous rankings were not accurate.

Doubts have indeed continued to be raised about the evidence base of the Rwandan “success story”. For instance, Ansoms highlighted contradictions between different agricultural productivity data and at “deeply embedded systemic problems” with “a perverse impact on farmers’ capacity to feed their families”. Getting things right is impeded by the problem of “fake reporting by local leaders, blurring the true image of local realities”. During the February National Leadership retreat the Prime Minister himself highlighted “the bad habit of falsifying statistics”.⁴⁰ In addition to agricultural policies, data on poverty and GDP growth have come under increasing scrutiny. Anonymous authors⁴¹ concluded that “there is overwhelming and publicly verifiable evidence that poverty increased by a substantial amount between 2010 and 2014 in Rwanda, and that NISR’s (National Institute of Statistics of Rwanda) poverty statistics were grossly misleading”. They saw increasing evidence that “this and other statistical errors were intentional and aimed at misleading the public and covering up serious policy failures”. They also claimed that discrepancies between the National Agricultural Survey (NAS) and the household

However, at the same time, Rwandan hotels’ occupancy rates were too low to be profitable, and several hotels were auctioned off over outstanding loans to commercial banks (“Year of mixed fortunes for Rwandan hotels as some face the axe”, *The East African*, 21 December 2018).

³⁸ During the National Leadership Retreat (see above), Prime Minister Ngirente stated that among the 52 goals set by *Vision 2020*, eight (15%) had been fully achieved, 19 (37%) had reached an achievement rate of 75%, 19 (36%) were at 50% or more, six (12%) at less than 50%. Compared to the aim of reaching a GDP/capita of USD 1,240 by 2020, it stood at USD 729. Assuming these figures to be correct, this would indicate a good success rate, although it may prove difficult to meet all goals during the less than three remaining years.

³⁹ “Highlights of Rwanda’s growth agenda 2035 and 2050”, *The New Times*, 10 December 2018.

⁴⁰ ANSOMS, A., “Hunger in the Name of Development: Rwandan Farmers Under Stress”, *Roape.net*, 8 March 2018.

⁴¹ This is not the first time authors don’t sign by their name when writing about Rwanda, an indication of a very constrained research environment.

survey data (HHS) growth figures remain unexplained, thus reinforcing the doubts about the reality of Rwanda's GDP growth.⁴²

In September, the World Bank attempted to come to Rwanda's rescue on the issue of poverty reduction. The authors referred to the debate that has been going on since 2015, stating that "unfounded claims about stagnation in poverty were published in online blogpost and media websites, creating confusion and muddying the primary purpose of welfare estimation and poverty monitoring, limiting timely and relevant policy making".⁴³ Not surprisingly, their analysis supported the official trend published by NISR and showed "a declining poverty trend if the international measure properly adjusts for spatial and temporal price variations during survey data collection".⁴⁴ The anonymous ROAPE authors were not impressed. They pointed to the evident fact that if one accepts all of NISR's assumptions and data choices, then NISR's conclusions regarding poverty do hold, but they go on arguing that the evidence presented by the World Bank actually strongly supports the claim that poverty increased in Rwanda between 2010 and 2014. Their conclusion challenges World Bank practices: "The selective and even misleading presentation of supporting empirical evidence (...), as well as their failure to carry out basic robustness checks or even to state the obvious caveats (...), is, to say the least, disturbing".⁴⁵ This state of affairs is by no means limited to Rwanda. Indeed cooked-up socio-economic statistics are quite common in dictatorships that use them to deflect attention from political concerns, a phenomenon enhanced by the difficulties of collecting verifiable data inside closed societies. Unreliable statistics flow directly from authoritarian governments to international gatekeepers like the World Bank, UN agencies and the World Economic Forum. There is virtually no on-the-ground verification of such overoptimistic figures that convey a semblance of reality.⁴⁶

Whatever statistical quantitative data may say, over the last 10-15 years qualitative on-the-ground research shows that the rural poor in particular have seen a decline in their living conditions. Recently, Dawson showed that standard poverty indices are a mirage detracting attention from important changes in key resources for rural populations, which have been redistributed away from the poorest and most marginal towards the wealthiest and most powerful. For instance, redistribution of land away from poorer households appears to

⁴² Anonymous, "Rwanda's House of Sands: Brutality, Lies and Complicity", *Roape.net*, 26 July 2018.

⁴³ FATIMA, F., YOSHIDA, N., *Revisiting the Poverty Trends in Rwanda, 2010/11 to 2013/14*, Washington D.C., The World Bank Group, Policy Research Working Paper #8585, September 2018, p. 2.

⁴⁴ *Idem*, p. 20.

⁴⁵ Anonymous, "The Cover Up: Complicity in Rwanda's Lies", *Roape.net*, 21 November 2018.

⁴⁶ GLADSTEIN, A., "Why Dictators Love Development Statistics", *The New Republic*, 26 April 2018.

have been exacerbated by government policies, and only 12% of households were able to sustain or increase their livestock holdings. Reduction in material wellbeing for many rural inhabitants explains why 41% of those interviewed were unable to afford health insurance and access health care. Generally speaking, the research showed trends of increasing inequality of land and livestock holdings and decreasing access to resources for the poor.⁴⁷

4. JUSTICE

The only cases with a political connotation Rwandan courts have dealt with concern the Rwigara affair, the prosecution of FDU-Inkingi members, and the trial of Léopold Munyakazi. To the surprise of many observers, the Rwigaras were acquitted by the High Court on 6 December. The court found that the prosecution had failed to prove that private WhatsApp conversations and declarations made at a news conference incited the public against the institutions. On the accusation that Diane Rwigara used fake signatures to support her candidacy at the 2017 presidential election, the court ruled that there was no conclusive evidence that she had personally committed forgery. More important for political freedoms generally, the court found that Diane Rwigara had only exercised her right to speech when criticising the government.⁴⁸ The impact of this judgment will be discussed later.

In the meantime, the trial of nine leading members of Ingabire's unrecognised FDU-Inkingi opposition party has dragged on, leading from one postponement to the next. No hearing on substance had been announced at the time of writing. The repression against leaders and members of the FDU-Inkingi will be addressed later.

Léopold Munyakazi, who was extradited from the US in 2016, was initially convicted for direct involvement in the genocide and jailed for life in July 2017. The appeals court heard contradictory testimonies from local witnesses on the alleged crimes and cleared Munyakazi of the genocide charge in July 2018. However, he was sentenced to nine years in jail for using his academic work to downplay the genocide. This conviction for a speech crime was an embarrassment for the US, who had extradited him because of his alleged participation in the genocide. While this saga shows that Rwandan justice can be free and fair, it also suggests that states should be very careful when dealing with extradition requests from Kigali. Munyakazi's former colleagues

⁴⁷ DAWSON, N.M., "Leaving no-one behind? Social inequalities and contrasting development impacts in rural Rwanda", *Development Studies Research*, vol. 5, n° 1, 2018, pp. 1-14.

⁴⁸ As the judgment was not available at the time of writing, this summary is based on press reports. See e.g. "Why the Rwigaras were acquitted", *The New Times*, 6 December 2018; "Rwandan court acquits government critic Diane Rwigara", *DW*, 6 December 2018; "Rwandan government critic acquitted of 'baseless' insurrection charges", *The Guardian*, 6 December 2018.

at Goucher College noted the irony: “How could a man be brought to Goucher by a program to protect scholars, but end up imprisoned for his political beliefs?”⁴⁹

Just like with the ICTR during its operation, the Rwandan government has stormy relations with its successor, the Mechanism for International Tribunals (MICT). In particular its President, US judge Meron, came under repeated fire for the early release of prisoners or the reduction of sentences.⁵⁰ MICT Chief Prosecutor Brammertz agreed that “strict conditions (for early release) should be put in place and Rwanda should be given an opportunity to determine which conditions these are”⁵¹, whereby he seemed to suggest that the Rwandan state represents the victims, which is a dubious proposition. Later on Brammertz again showed a great deal of understanding for the government position when stating that “we will not accept that people corrupt witnesses, trying to change history and giving denial of genocide a chance”.⁵² He said this at the occasion of the arrest and transfer to Arusha of five individuals who allegedly tried to coerce witnesses to retract testimonies of a suspect seeking a retrial. There is nothing wrong with sanctioning witness tampering, were it not that Brammertz seemed not to realise that the Rwandan government itself had been manipulating testimonies during the ICTR’s entire operation. If his reference to “history” and “denial of genocide” tallies with the Rwandan government’s narrative on these issues, he is treading on dangerous political ground.

The other international level where Rwanda is involved is in the ACtHPR which, as seen earlier, found Rwanda in breach of its international obligations and ordered the government to compensate the harm done to Ingabire within six months following the judgment, which was rendered on 24 November 2017. On 28 May 2018, Ingabire’s lawyer wrote to Justice Minister Busingye expressing regret that the Rwandan government “has not yet responded to our request for reparations, nor shown any sign it intends to abide by the African Court’s ruling”. She therefore urged the government to release her client at once, “as we consider such a measure the only remedy available at this stage”. This letter remained without response, but the next day Deputy Foreign Minister Nduhungirehe tweeted: “The rule of law is not to allow genociders or their accomplices to manipulate a human rights court to their profit”. Pressed to clarify his view, in a new tweet he said that “this is the official position

⁴⁹ “Cleared of murders, convicted for speech: Towson family finds bittersweet end to case of accused Goucher professor”, *Baltimore Sun*, 3 September 2018.

⁵⁰ “When a judge undermines the legacy of international justice”, *The New Times*, 4 June 2018;

⁵¹ “Rwanda says UN court can still salvage its credibility”, *The New Times*, 8 June 2018.

⁵² “UN prosecutor wants Rwanda involved in the early release of genocide convicts”, *The New Times*, 27 June 2018.

⁵³ “Genocide prosecutor warns against bribery of witnesses”, *The New Times*, 16 November 2018.

of Rwanda”. In July, the annual conference of the African Bar Association adopted a resolution “to urge the Government of Rwanda to respect the orders of the African Court on Human and Peoples’ Rights in the following cases”, including those of Ingabire and Mugesera. It added that “Rwanda bears full responsibility for the safety and wellbeing of these detainees who are by law now under illegal detention since competent legal proceedings have resulted in an order for their release”.⁵³ As the measure of mercy taken in September discussed earlier involves a number of restrictive conditions, it is not certain that it effectively resolves the issues raised by the court, which on 7 December ordered Rwanda to pay Ingabire 65 million Rwandan francs in damages.

Judicial activity in third countries has been limited. In France, the life sentence of two former mayors was confirmed on appeal in July 2018. For its part, the investigation of the 6 April 1994 attack against the presidential plane, an event that triggered the genocide, is nearing its end. The investigating judges closed the file and transmitted it to the Paris prosecutor, who recommended on 10 October that the RPF suspects not be referred to court for lack of sufficient evidence.⁵⁴ This decision came just a day after the *Globe and Mail* published information, based on serial numbers of SA-16 missiles in Ugandan army stocks, that strongly suggested that the RPF had indeed committed the attack.⁵⁵ On 21 December, the judges decided not to prosecute the suspects, stating that “the testimonies collected (...) are largely contradictory and cannot be verified. Their accumulation cannot constitute the grave and concordant charges needed to defer the suspects to the assize court”. They did, however, order the file to be kept at the registry “to be seized again in case new charges arise”.⁵⁶ As civil parties announced that they would appeal the ruling, it is unlikely that this is the end of the 20-year-long saga. In Belgium, five more Rwandans were referred to the assize court, where they will face charges of genocide and war crimes in 2019. The Brussels Court of Appeal ruled that the Belgian state was not responsible for the 11 April 1994 killing of thousands of Tutsi after a Belgian company abandoned the school where they were protected from their killers. According to the judgment, the decision to withdraw the troops was taken by the UN mission UNAMIR and not by Belgium. The Rwandan National Commission for the Fight against Genocide (CNLG) called the decision “politically motivated”.⁵⁷

⁵³ African Bar Association, Letter to President Paul Kagame, 6 September 2018.

⁵⁴ For an analysis of this decision, see REYNTJENS, F., “Attentat contre l’avion présidentiel au Rwanda: analyse du réquisitoire définitif”, *Mediapart*, 18 October 2018.

⁵⁵ “New information supports claims Kagame forces were involved in assassination that sparked Rwandan genocide”, *The Globe and Mail*, 9 October 2018.

⁵⁶ Cour d’Appel de Paris, Tribunal de Grande Instance de Paris, *Ordonnance de non-lieu*, James Kabarebe et al., 21 December 2018.

⁵⁷ “ETO massacres: CNLG condemns Belgian court ruling on withdrawal of peacekeepers”, *The New Times*, 17 June 2018.

5. HUMAN RIGHTS

This is how the US State Department summarised its concerns about the human rights situation: “The most significant human rights issues included: arbitrary killings and politically motivated disappearances by security forces; torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment by security forces; harsh and life-threatening prison and detention center conditions; arbitrary arrest; security forces’ disregard for the rule of law; prolonged pretrial detention; infringement on citizens’ privacy rights and on freedoms of speech, assembly, and association; restrictions on and harassment of media and some local and international nongovernmental organizations (NGOs); restrictions on freedom to participate in the political process and the ability to change government through free and fair elections; harassment, arrest, and abuse of political opponents, human rights advocates, and individuals perceived to pose a threat to government control of social order; trafficking in persons; and restrictions on labor rights”.⁵⁸ Amnesty International and Human Rights Watch expressed similar concerns about a wide range of violations: the clampdown on political opponents, disrespect for freedoms of association, assembly and expression, extrajudicial executions, enforced disappearances, and arbitrary detention and torture.⁵⁹

Rwanda is ranked 156th out of 180 countries in the 2018 World Press Freedom Index.⁶⁰ In 2018, Article 19 found that Rwanda’s law governing information and communication technologies fails to comply with international human rights standards. It was particularly concerned by content-based criminal penalties, requirements to facilitate government surveillance, and restrictions of online content based on illegitimate grounds such as causing “annoyance” or “anxiety”. The regulatory authority is not independent but subject to government control, yet it is granted significant powers.⁶¹ In September 2018, a provision was introduced in the penal code that made it an offence to “humiliate” state officials in speech, writing or cartoons. This is now punishable by up to two years in prison or a heavy fine, and these penalties are doubled if those targeted are “top-ranking authorities”. RSF interpreted this new legislation as a sign of “the regime’s desire to continue its predatory stance towards journalists”.⁶² In November, BBC freelance journalist Phocas Ndayizera first “disappeared” for a week before being paraded in front of the media by the

⁵⁸ U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2017*, April 2018.

⁵⁹ Amnesty International, *Report 2017/18: The state of the world’s human rights*, February 2018; Human Rights Watch, *World Report 2018*.

⁶⁰ Reporters without borders, *2018 World Press Freedom Index*.

⁶¹ Article 19, *Rwanda: 2016 Law Governing Information and Communication Technologies*, May 2018.

⁶² RSF, “Rwanda’s new penal code it still tough on journalists”, 10 October 2018.

RIB. He was claimed to have been caught red-handed receiving explosives and to be linked to terrorist groups. He could face a 20-year jail sentence if found guilty under the country's anti-terrorism laws.⁶³

From late February 2018, hundreds of mainly Evangelical and Pentecostal churches in Kigali were closed by decision of the Rwanda Governance Board. There was indeed a proliferation of places of worship that caused neighbourhood nuisance and were found to lack basic infrastructure and to fall short on hygiene and safety standards.⁶⁴ The RGB also pointed to internal conflicts in these churches that for some religious leaders had become a business to generate income.⁶⁵ All this seemed reasonable, but some interpreted the move as a way for the government to control faith-based institutions. For instance Phil Clark saw a continuity with earlier policies to contain civil society, political parties and humanitarian organisations. He observed that "pastors of these churches often oppose the ideology of the government".⁶⁶ This may have been confirmed later in the year, when the NURC warned Pentecostal churches against ethnic divisionism in their ranks.⁶⁷ In July, the government tabled a bill on the organisation of faith based groups, including the requirements to obtain legal personality, meet minimum qualifications for preachers⁶⁸ and establish facilities meeting minimum standards.⁶⁹

Diana Rwigara's political troubles were mentioned earlier, but they were followed by judicial ones. After a hotel owned by her family was destroyed in 2015, allegedly because it did not respect planning permits, more family assets were auctioned off in March 2018 to settle a tax claim said by the Rwanda Revenue Authority to amount to almost 6 million USD. The auction raised just about half of the assets' fair market value. As the trial mentioned earlier started, Amnesty International called on the government to ensure that the rights of Diane Rwigara and her mother be fully guaranteed and that they would not be convicted for the legitimate exercise of their right to freedom of expression. This concern was understandable in light of the prosecutor stating in a pre-trial hearing in November 2017 that her words "clearly showed that she intended to smear the country and its leadership with lies". Some of the charges indeed appeared to be entirely based on leaked WhatsApp messages that were critical of state policies.⁷⁰ The persecution of Rwigara soon caused mobilisation outside Rwanda, in particular elsewhere in East Africa. In the

⁶³ "Rwandan journalist investigated for 'terrorism'", *The East African*, 30 November 2018.

⁶⁴ "700 churches closed in Kigali over standards", *The New Times*, 28 February 2018.

⁶⁵ "RGB: Closure of substandard churches is in public interest", *The New Times*, 5 March 2018.

⁶⁶ "Le Rwanda souhaite mieux contrôler les églises pentecôtistes", *DW*, 2 March 2018.

⁶⁷ "NURC calls out Pentecostal clerics over divisionism", *The New Times*, 22 November 2018.

⁶⁸ No such qualifications exist for the President, government ministers and MPs.

⁶⁹ "New law to restore order in religious affairs", *The New Times*, 3 July 2018.

⁷⁰ Amnesty International, "Rwanda: Ensure fair trial for former presidential aspirant", 22 May 2018.

slipstream of the campaign #FreeBobiWine, the Ugandan singer-cum-politician who was arrested and tortured, Kenyan and Ugandan bloggers came out in support of the Rwigaras, and the hashtag #FreeDianeRwigara went viral in August 2018. Kenyan Panafrikan activist Abraham Mutai called on the Rwandan youth to claim their right to freely exercise their political rights. In September, the US based NGO Freedom Now filed a petition to the UN Working Group on Arbitrary Detentions, asking it to find that Diane's and Adeline's detention constitutes an arbitrary deprivation of liberty. After the prosecution sought a 22 years jail sentence for the two women in November, Amnesty International again called on the Rwandan authorities to drop freedom of expression charges.⁷¹ The pressure increased when US lawmakers joined the campaign in favour of the Rwigaras, a move deeply resented by the Rwandan government.⁷²

Although the prosecution announced on 12 December that it would appeal the Rwigaras' acquittal, the judgment of the High Court has a potentially important impact on political freedoms, for two reasons. First, along with the Munyakazi ruling, it seems to suggest that the judiciary is now acting more independently from political interference, which could herald a break with the past. Second, the ruling that criticising the government is an exercise of the constitutional freedom of speech is a precedent that could, and probably will, incite other opposition forces to use that right. Following the logic of the High Court, this should extend to other freedoms, such as opinion, assembly and association, which could lead to the opening up of political space.

People have continued to be killed or "disappear". Particularly since August 2018, several unidentified bodies were found in different places, including in Lake Rweru at the border with Burundi where similar discoveries occurred in 2014. No investigations took place at the time. The *Observatoire des droits de l'homme au Rwanda* (ODHR) announced that two attorneys disappeared in March and April.⁷³ Foreigners are no safer. In February 2018, South African advertising businessman Leon Orsmond, who had been living in Kigali for eight years, went "missing" and has not been heard from since. He was an outspoken government critic who also ran a social media campaign for Diane Rwigara.⁷⁴ In August, a Belgian prosecutor opened an investigation into the death of two Belgians in South Africa. Thomas Ngeze, the son of an ICTR convict who came up for early release, a prospect that was strongly contested by the Rwandan government (see earlier), was found assassinated in a Johannesburg hotel room in June. After his friend Pieter-Jan Staelens,

⁷¹ Amnesty International, "Drop freedom of expression charges against political activist Diane Rwigara", 7 November 2018.

⁷² "Rwanda tells US to keep off Rwigara trial", *The East African*, 2 December 2018.

⁷³ ODHR, "Alerte sur la disparition de deux avocats rwandais", 21 April 2018.

⁷⁴ "SA businessman goes missing in Rwanda", *News24*, 27 March 2018; "Five months later, South African still missing in Rwanda", *Daily Maverick*, 27 July 2018.

a former attorney also living in South Africa, started investigating Ngeze's death, he was found dead in a burnt out car at the end of July. The South African authorities considered both deaths suspicious and some have pointed fingers at Rwanda, but the investigations have yet to lead to a conclusion.⁷⁵

Despite or perhaps rather because of ongoing abuses, human rights observation was made even more difficult in March, when the government decided not to renew an agreement with Human Rights Watch. This came as a late response to a report published in 2017 by HRW on summary executions of petty criminals (see last year's chronicle). The organisation's work was labelled as "politically motivated, well beyond the realms of defending human rights".⁷⁶

As in previous years, the RPF's past human rights record is catching up with it. The most damaging and thorough exposure has come from Judi Rever, a Canadian investigative journalist whose 20 years of intensive work led to a book which exposed widespread abuse in great detail.⁷⁷ Crimes against humanity and war crimes committed in Rwanda and the DRC were well documented in the past by many sources, but Rever accessed hitherto confidential reports of the ICTR's special investigations unit and numerous testimonies recorded by the ICTR's prosecutor, and she herself collected a large number of accounts from witnesses, including many former members of the RPF/RPA. This allowed her to describe massacres in great and gruelling detail, to lay bare their systematic nature and extent, and to show the central role played by the RPF's Directorate of Military Intelligence (DMI). On a number of occasions, the crimes correspond to the definition set out in the genocide convention, namely "acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such". This is particularly clear in a number of cases where Hutu and Tutsi were separated, after which the former were indiscriminately killed and the latter brought to safety.

While many analysts, including this author, had found major violations of international humanitarian law, they were of the opinion that there was not sufficient proof of the RPF having committed genocide. Rever's book has changed that and leads to the recognition that two genocides took place in Rwanda in 1994, one committed against the Tutsi by Hutu extremists, and a second one perpetrated against the Hutu by the RPF. In addition, the RPA committed genocide against Hutu refugees in the DRC in late 1996 and early 1997. Of course, this is a historical, not a judicial observation. It is unlikely that these crimes will still be judicially prosecuted and established. The ICTR has closed its doors without prosecuting RPF suspects, leaving a pathetic heri-

⁷⁵ "Enquête sur la mort de deux Belges en Afrique du Sud, en lien avec le génocide rwandais", *Le Monde*, 24 August 2018.

⁷⁶ "Editorial: There is this urge to tell HRW: 'Good riddance'", *The New Times*, 7 March 2018.

⁷⁷ REVER, J., *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*, Toronto, Random House Canada, 2018.

tage of victors' justice, and the UN MICT is not competent to open new cases. Theoretically, the only instances where this legacy can be addressed are the courts of Rwanda and the DRC, where the crimes were committed, and courts in third countries on the basis of the principle of universal jurisdiction for these types of crimes. As these perspectives do not seem realistic, in all likelihood impunity will continue. However, besides judicial approaches there is the court of history. Rever's book and recently disclosed findings of a special investigations unit of the ICTR's Office of the Prosecutor again open up the sensitive issue of the "double genocide". This thesis has been considered politically incorrect in the past and even assimilated with genocide denial, but historians may have to confront it in light of the new data.

6. REGIONAL AND INTERNATIONAL RELATIONS

In line with Rwanda's resumption of precolonial ways in many areas⁷⁸, the belligerent nationalism mentioned above continues to be seen in the country's relations with its neighbours. While these had been generally peaceful before 1994, barely two years later Rwanda invaded Zaire/DRC, and it has since gone from one conflict to the next. Realising that the country faces a potentially hostile environment, Kagame, exceptionally clad in military attire, told his troops during the RDF combined arms field training exercise in Gabiro that "the army's current capability and discipline can never allow Rwanda to be defeated by its enemies".⁷⁹ This was reminiscent of the old saying that "Rwanda attacks, it cannot be attacked" (*Urwanda rutarera, ntiruterwa*) attributed to King Rujugira (late eighteenth century).

Relations with its former close ally Uganda soured at the end of the 1990s, and despite occasional improvements, they have never fully recovered. The degradation that had become very visible in 2017 (see last year's chronicle) continued throughout 2018. A brief sample of incidents must suffice to show this development. In early January, a former operative of Uganda's Chieftaincy of Military Intelligence (CMI) wrote to President Museveni that he had been offered 100,000 USD by Rwandan agents to assassinate him.⁸⁰ In March, Kigali again accused Kampala of illegal detention and torture of its citizens and harbouring dissidents intent on destabilising Rwanda. This came in the wake of the sacking and subsequent arrest of Uganda's Inspector General of Police, Gen. Kale Kayihura, and other officials suspected of having close ties

⁷⁸ REYNTJENS, F., "Understanding Rwandan politics through the *longue durée*: from the precolonial to the post-genocide era", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 12, n° 3, 2018, pp. 514-532.

⁷⁹ "Kagame honours RDF, says no enemy can defeat Rwanda", *The New Times*, 12 December 2018.

⁸⁰ "I was paid USD100,000 to kill Museveni", *Grapevine News*, 16 January 2018.

with Kigali.⁸¹ Later that month, Museveni cancelled a visit to Rwanda over apparent security concerns.⁸² Despite a meeting between Museveni and Kagame at State House in Entebbe on 25 March to iron out their differences, the situation did not improve. Ugandan nationals claimed to have been arbitrarily sacked in Rwandan media, schools and banks, while suspected Rwandan agents fled Kampala as a result of a crackdown by Ugandan security forces.⁸³ In early July, so-called *intore* distributed hand written leaflets among Rwandans living in South-Western Uganda threatening to kill them if they supported the RNC opposition movement. Things further escalated when a Ugandan minister referred to Rwanda as “a cup of porridge that is cold on top but too hot inside”. Another minister stated that Rwandans fleeing to Uganda “are running away from the system that is in Kigali now”. The Rwandan deputy Foreign Minister called such statements “unacceptable”.⁸⁴ Incidents also affect regional trade, for instance when in October, two Rwandan trucks were impounded at the Gatuna border crossing. Ugandan officials claimed they were transporting minerals using forged documents, a claim denied by the Rwandan Mining Association.⁸⁵

Relations with Burundi have been poor since 2015 and they have further deteriorated since. Both countries have been trading accusations of engaging in operations aimed at destabilising the other. This threat came to the fore again in June 2018, when several attacks took place in the area of Rwanda’s Nyaruguru’s district, close to the Burundian and Congolese borders. A further demonstration of the bad relations between the two countries was a letter sent on 4 December by Burundian President Nkurunziza to President Museveni in which he asked to convene a special summit of the region’s heads of state in order to address what he called the “open conflict” with Rwanda, which he called an “enemy”.⁸⁶ In July, the Rwandan army engaged armed assailants in Nyungwe forest and the Kitabi area. Around the same period, the *Mouvement rwandais pour le changement démocratique* (MRCD), created in exile in mid-2017, claimed it conducted these attacks through its military wing, the *Forces de libération nationale* (FLN), headed by “Major” Callixte Nsabimana a.k.a. Sankara. In a region with porous borders, the area where Burundi, Rwan-

⁸¹ “Rwanda-Uganda row: Kigali says it will not retaliate”, *The East African*, 14 March 2018; “Why Museveni sacked senior immigration officials”, *New Vision* (Kampala), 26 March 2018.

⁸² “Why Museveni called off his trip to Rwanda”, *Daily Monitor* (Kampala), 21 March 2018.

⁸³ “More Ugandans fired from Rwandan jobs”, *Chimpreports*, 30 March 2018; “Suspected Rwandan Agents Flee Kampala As Military Intensifies Crackdown at Ugandan Borders”, *Spyreports*, 22 June 2018.

⁸⁴ “Unacceptable! Rwanda angry over Uganda’s claims its citizens are fleeing from Kagame regime”, *PML Daily*, 26 November 2018.

⁸⁵ “Seized minerals may further chill Rwanda-Uganda ties”, *The East African*, 27 October 2018.

⁸⁶ “Burundi: Nkurunziza exige un sommet régional sur le ‘conflit ouvert’ avec son ‘ennemi’ rwandais”, *Jeune Afrique*, 8 December 2018.

da and the DRC meet remains unstable. In May 2018, a Congolese military source claimed that Kigali was involved in a plot to overthrow the institutions, a suspicion immediately denied by the Rwandan government.⁸⁷ A few months later, Rwanda was accused of training so-called *intore* to destabilise the entire region.⁸⁸ Cross-border regional dynamics were again confirmed by the UN Group of Experts, which found that an armed group with Rwandan and Congolese Banyamulenge combatants, allegedly linked to the Rwanda National Congress, operated in the border area assisted by a recruitment network directed from Bujumbura.⁸⁹

Further afield, relations with South Africa have remained frosty. A major bone of contention for years has been the presence of Rwandan dissidents in South Africa and suspicions that Rwandan intelligence operatives were threatening their lives. This issue emerged again when South African prosecutors called an inquest into the murder of Patrick Karegeya in Johannesburg at the end of 2013. The Chief Prosecutor told the Randburg magistrate that he had lined up more than 30 witnesses for the inquest scheduled for January 2019.⁹⁰ Observers saw the prospect of an independent inquiry leading to State House in Kigali.⁹¹ Things certainly did not improve after South African Minister for International Relations and Co-operation Lindiwe Sisulu suggested that Rwanda should negotiate with its opponents, a plea angrily dismissed by the Rwandan government.⁹² After the website *Rushyashya*, which is considered close to Rwanda's intelligence services, called Sisulu "Kayumba's prostitute" and Deputy Foreign Minister Olivier Nduhungirehe tweeted messages considered offensive by Pretoria, South Africa protested officially to Kigali and recalled its high commissioner.⁹³ The Rwandan Foreign Ministry reacted in a strongly worded statement, regretting "unfounded allegations made against Rwanda" and South African suggestions of "negotiations with subversive and criminal movements".⁹⁴

⁸⁷ "RDC: les accusations de 'complot' contre le Rwanda des services de sécurité congolais sont-elles crédibles?", *Jeune Afrique*, 19 May 2018.

⁸⁸ "Kagame Accused of Massive Training of Intore Militias to Destabilise the Region", *Spyreports*, 7 August 2018.

⁸⁹ United Nations Security Council, *Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2018/1133, 31 December 2018, pp. 9-10.

⁹⁰ "South Africa calls inquest into murder of Rwandan dissident", *The Globe and Mail*, 1 November 2018; "Karegeya murder: SA opens inquest, issuance of visas still in abeyance", *The East African*, 3 November 2018.

⁹¹ "Rwanda and South Africa's rocky road to reconciliation", *The Daily Maverick*, 8 November 2018.

⁹² "Rwanda bristles over Lindiwe Sisulu's apparent support for dissidents", *The Daily Maverick*, 18 November 2018.

⁹³ "SA recalls envoy to Rwanda over 'insulting' comments", *The East African*, 10 December 2018; "Normalisation of SA-Rwanda relations has been suspended after insults to Sisule, sources say", *The Daily Maverick*, 10 December 2018.

⁹⁴ "Statement on Rwanda-South Africa Relations", Kigali, 12 December 2018.

For the last 20 years, relations with France have been dominated by two main bones of contention. On the one hand, the judicial investigation into the downing of President Habyarimana's plane in April 1994 (see above). On the other hand, the alleged role of France in the genocide has given rise to accusations from Rwanda and to bitter debates in France. Two diametrically opposed positions have continued to confront each other in France: one claims France's active involvement on the side of the previous regime, while the other defends the honour of France and its army, including in the *Turquoise* operation, on which new "revelations" were made public.⁹⁵ This debate has again been fuelled by President Macron's support for Mushikiwabo's successful candidacy at the head of the OIF.⁹⁶

After a similar event in 2011, in March 2018 the UK police again warned a British citizen of Rwandan origin that he faced an imminent danger to his life from Rwandan government agents. This came in the wake of the Skripal incident and led to calls to treat Rwanda in the same way as Russia.⁹⁷ In May, a sleeve sponsorship deal signed between the Rwandan Development Board and Arsenal FC at a cost of 39 million USD over a three-year period put the country briefly in the limelight again. That one of the poorest countries in the world should sponsor one of the richest soccer clubs met with indignation. An MP described the deal as "an own goal for foreign aid".⁹⁸ The news was also a new occasion to question the democratic credentials of a major beneficiary of UK aid.⁹⁹

In Belgium, the Rwandan government and its supporters twice intervened in the political arena. In February, when the Rwandan association Jambo announced the organisation of a conference to discuss a bill on genocide denial, pressure from Kigali caused the Belgian parliament, which had previously agreed to host the meeting, to cancel the event. Later in the year, the Rwandan government again intervened by attempting to have some Belgians of Rwandan origin who were candidates for the October municipal elections removed from the lists. Similar pressure was exercised in The Netherlands to prevent the publication of a Dutch translation of Judi Rever's previously-mentioned book.¹⁰⁰ As the campaign intervened near the end of the production process,

⁹⁵ See for instance "Génocide rwandais. Enquête sur les derniers secrets de la France", *Le Monde*, 16 March 2018.

⁹⁶ Reporters sans frontières, "RSF s'inquiète de la candidature rwandaise à la tête de l'OIF", 10 July 2018.

⁹⁷ BIRRELL, I., "Rwanda deserves to be condemned as much as Russia", *The Times*, 14 March 2018.

⁹⁸ "Foreign aid farce – Rwanda gets £64m UK aid – and gives £30m to Arsenal", *Daily Express*, 28 May 2018.

⁹⁹ For instance "Why has Britain given £1bn foreign aid to a brutal African regime?", *Daily Mail*, 19 June 2018.

¹⁰⁰ "Genocide: Open letter to Amsterdam University Press", *The New Times*, 18 September 2018.

the book was eventually published, but Amsterdam University Press felt intimidated enough to refrain from actively promoting its own book. In France, such a campaign of intimidation came in time, as the Paris publisher Fayard decided not to publish a French translation of Rever's book, despite the fact that a contract had been signed.

As also seen elsewhere in Africa, the Rwandan government has sought closer ties with China and Russia. In June 2018, Russian Foreign Minister Sergei Lavrov and a high Chinese military delegation visited Kigali. Lavrov discussed the supply of air defence systems and co-operation in nuclear energy, mining, agriculture and medicine. China is reported to have procured medium-range surface-to-air missile systems to Rwanda in a deal whose details were not revealed.¹⁰¹

7. CONCLUSION

Possibly the most important event of the year was the acquittal of Diane Rwigara. Beyond this individual case and provided the judgment is upheld on appeal, this could signal two breaks with the past. On the one hand, together with the partial acquittal of Léopold Munyakazi, it could mean that the Rwandan judiciary is becoming more independent than it was until recently. This would, of course, suppose that the High Court was not instructed by the President's office to adjudicate in the way it did, and only the future will tell whether this development is genuine and lasting. On the other hand, now that Rwandan case law, in line with the ACTHPR's judgment in the Ingabire case, has affirmed that speech, including opinions expressing critical views of the government, is protected by the constitution, this should open up opportunities for the media, civil society and the political opposition. Beyond freedom of expression, the logic followed by the High Court should extend also to other rights such as association and assembly. If these rights are respected and not unduly restricted by legislation on divisionism, genocide ideology and defamation, this would open up political space in a way unheard of during the past twenty years.

Of course, as past elections and the most recent parliamentary polls have shown, there is still a long way to go for there to be a political level playing field in Rwanda. Opposition leaders continue to be harassed, "disappeared" and jailed. The way in which the RPF organises elections shows its lack of confidence in case it were to face an open contest. It takes no risks, and de-

¹⁰¹ "Rwanda courts Russia and China as ties with America deteriorate", *The East African*, 9 June 2018. On the evolution of Rwanda-China relations see HACKENESCH, C., *The EU and China in African Authoritarian Regimes. Domestic Politics and Governance Reforms*, s.l., Palgrave MacMillan, 2018, pp. 49-97. More generally on China-Africa relations, see GRIMM, S., "China-Africa Cooperation: promises, practice and prospects", *Journal of Contemporary China*, vol. 23, 2014, pp. 993-1011.

mocracy remains a façade, but the ruling party might in the coming years be faced with a more robust and outspoken opposition, as recently shown by challenging statements of Victoire Ingabire and Diane Rwigara. The RPF's narrative is not only contested in the elite political arena, but also more broadly among the population. Despite the regime's top-down de-ethnicisation project, research shows the continuing prevalence of ethnicity and the private rejection of policies aimed at "unity" and "reconciliation". Frustration and resentment over ethnic domination and heavy-handed measures at all levels of the state, but also over land and agricultural policies, as well as over poverty and inequality continue to fuel widespread structural violence.¹⁰²

In addition, the regime is confronted with a difficult regional environment. Due in part to the regime's "belligerent nationalism", relations with Uganda and Burundi are hostile and the porous border with a weak and unstable state in the DRC keeps alive the threat of cross-border insurgent activities. Combined with an increasing deterioration of relations with South Africa, a major regional political, military and economic player, these dynamics may further isolate Rwanda, the more so when Kagame's chairing of the AU comes to an end in early 2019. This tendency towards isolation is strengthened by the perception of Rwandan assertiveness and even arrogance in the region and beyond.

Antwerp, December 2018

¹⁰² On the role of structural violence in the run-up to the 1994 genocide, see UVIN, P., *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford CT, Kumarian Press, 1998.

UGANDA

by Ivan Ashaba and Shingirai Taodzera

1. INTRODUCTION

This chronicle covers major political events in the calendar year 2018, from the alleged rot and dysfunction at the Bank of Uganda, to the dismissal and eventual trial of former police chief General Kale Kayihura amid suspicions he was a Rwandan agent. Bobi Wine, the pop star and opposition politician whose real name is Robert Kyagulanyi, posed a formidable political challenge to the ruling National Resistance Movement (NRM) regime, effectively becoming the new face of Uganda's opposition. Having secured the removal of presidential age limits at the end of 2017, Ugandan President Yoweri Museveni is poised to appear on the ballot in 2021, and extend his protracted tenure in office. Parliament also imposed a tax on social media usage, that has affected both supporters and opponents of the ruling regime. At the regional level, Museveni endured a tough year as East African Community (EAC) chairman, that saw increasing tension between neighbours Rwanda and Burundi as well as between Rwanda and Uganda. In this article, we discuss these issues and also highlight the ways in which Museveni's stranglehold on local politics persisted.

2. POLITICAL GOVERNANCE AND ACTORS

2.1. Everyday governance and regional politics

President Museveni officially opened major infrastructure projects such as the Entebbe Express Highway, which is expected to decongest the old thoroughfare from Kampala to the international airport at Entebbe, and the cable-stayed bridge over the River Nile in Jinja, a gateway to Kenya's ports, and the Kampala Flyover Road, which officials say will ease traffic congestion within the Kampala metropolitan area.¹ Loans from Japan or China largely funded the projects, contributing to the immense debt that Uganda's government has accumulated over the years. Uganda has embarked on ambitious infrastructure developments championed by Museveni, who is usually invited to personally launch the projects. As the national debt increases to around \$15.1 billion according to Bank of Uganda estimates,² commentators have

¹ "2018: A year of major infrastructural projects", *Daily Monitor*, 13 December 2018.

² "Uganda joins Africa's big-debt club, central bank warns on default", *Reuters*, 23 March

expressed concerns over Uganda's ability to sustain its debt. Locally, Uganda's Auditor General has described Uganda's public debt as worrying.³ The International Monetary Fund (IMF) has warned Uganda of being at debt risk.⁴

The alleged malfeasance within the Bank of Uganda also became a prominent public interest issue in 2018. The takeover and sale of Crane Bank, an entity that only a few years prior had been winning awards for excellence in banking governance triggered the case. In a speech before a meeting of the Uganda Bankers' Association, Bank of Uganda Governor Emmanuel Tumusiime-Mutebile said that an inventory of Crane Bank had shown it to be "massively insolvent" because of "mismanagement and fraud".⁵ His comments provoked pointed questions regarding how Crane Bank's internal crisis could have gone undetected for months or even years without the connivance of supervisors at the central bank. There was a probe by lawmakers into the closure of seven commercial banks and the findings reduced the public's trust in the central bank's ability to perform its statutory role under corruption-free terms and without external interference. President Museveni unsuccessfully called for a "quiet" probe, which would include having witness testimonies in closed session because of his concerns about the central bank's standing in the eyes of the public.⁶

Museveni's criticism of the probe's open format is significant given that he has been accused many times of issuing unlawful orders to the central bank, which is mandated to operate without external interference, and since central bank officials reportedly consult him from time to time before making critical decisions.⁷ The decision to close Crane Bank, whose billionaire owner Sudhir Ruparelia was once a financier of the regime⁸ before an apparent falling out with Museveni, would almost certainly not have been made without the prior consent of the president. Indeed, in e-mails unearthed in the New York trial of a former Hong Kong official accused of offering bribes to African officials, Patrick Ho Chi Ping, the wife of Ugandan Foreign Affairs Minister Sam Kutesa, Edith Kutesa offered the possible acquisition of a local bank to Chi

2018.

³ "Uganda's public debt worrying – Auditor General", *Daily Monitor*, 5 January 2019.

⁴ "Kenya and Uganda facing debt repayment risk, warns IMF", *The East African*, 15 October 2018.

⁵ "Why we had to take over Crane Bank – Mutebile", *New Vision*, 17 July 2018.

⁶ "COSASE rejects Museveni advice on holding secret BoU probe", *Nile Post*, 12 December 2018; "Katuntu Rejects Museveni Advise to Hold BoU Probe In Secrecy", *Business Focus*, 11 December 2018.

⁷ For more on BoU political interference, see e.g. GOLOOBA-MUTEBI, F. and HICKEY, S., "The master of institutional multiplicity? The shifting politics of regime survival, state-building and democratisation in Museveni's Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, n° 4, 2016, pp. 601-618.

⁸ See e.g. KHISA, M., "Managing elite defection in Museveni's Uganda: the 2016 elections in perspective", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, n° 4, 2016, pp. 729-748.

Ping before the central bank took over Crane Bank. After Ping was convicted in December, Museveni told journalists that Kutesa told him he had accepted \$500,000 as a “donation” to a local charity, not a bribe, from Ping, who at the time was representing a Chinese energy company.⁹ For many Ugandans, the bribery allegations against Kutesa, who is effectively a member of the first family through his daughter’s marriage to the first son, left little doubt that the corruption surrounding the sale of Crane Bank could be traced to the highest levels of government.

At the regional level, Museveni endured a challenging year as chairman of the East African Community. Disagreements with President Pierre Nkurunziza of Burundi threatened to break up the organisation. In December Museveni and Nkurunziza exchanged strongly worded letters, with Museveni accusing Burundi of manipulating the EAC bloc to suit its interests.¹⁰ Burundi’s discomfort, on the other hand, revolved around Rwanda’s alleged role in the 2015 failed coup and its alleged continued hosting of coup plotters.¹¹ At the end of November 2018, an East African Heads of State meeting in Arusha, Tanzania, was cancelled due to Burundi’s absence. At the height of the strongly worded letters leaking to the public, Theogene Rudasingwa – former Rwandan Patriotic Front Secretary General as well as Rwandan president Paul Kagame’s former chief of staff - wrote to President Museveni in his capacity as EAC chairman. In the letter, Rudasingwa reacted to Museveni’s letter to Nkurunziza and raised several sensitive issues. Key among them was Museveni’s militaristic understanding of revolutionary change, ignoring important facts that have shaped Burundi’s history such as the genocide against Hutu in 1972, and the assassination of Melchior Ndadaye by the Tutsi military.¹² Rudasingwa further disagreed with Museveni’s assertion that the EAC being the architect, mediator and guarantor of the Burundi peace process, must have a say in how Burundi’s peace process is managed. He questioned the credibility of the EAC for failing to act when Rwanda was accused of plotting a coup against Burundi in 2015. In criticising the EAC, Rudasingwa also raised controversial issues related to Kagame’s role in the death of Juvenal Habyarimana and Cyprian Ntaryamira, the assassination of Laurent Kabila and why EAC as a “guarantor of peace in the region” has never investigated these matters.¹³ This letter was copied to all EAC heads of state as well those of Democratic Republic of Congo, South Sudan and South Africa.

In his New Years’ message, President Kagame spoke of two hostile neighbours “who have tried to revive the danger posed” by groups such as

⁹ “How Kutesa tried to sell Crane Bank to Chinese”, *The Observer*, 24 November 2017.

¹⁰ “Yoweri Museveni and Pierre Nkurunziza in a bitter exchange”, *The East African*, 14 December 2018.

¹¹ “Burundi starts trial of May coup plotters”, *Reuters*, 14 December 2015.

¹² RUDASINGWA, T., Letter to Ugandan president Yoweri Museveni, 14 December 2018.

¹³ *Ibidem*.

the Rwanda National Congress (RNC), a party co-founded by Kayumba Nyamwasa, Rwanda's former army chief of staff and erstwhile Kagame ally. Kagame went on to say that although the hostility of one of those countries was expected, "we are surprised by another neighbour, where the evidence we have, and which they must also have, shows clear complicity, despite public denials".¹⁴ Kagame is widely believed to have been speaking of Uganda following months of a slow but deliberate cooling of ties between the two neighbours following the firing of former police chief General Kale Kayihura, who would later be charged with several offenses such as the unlawful repatriation of Rwandese refugees from Uganda to Rwanda. The matter of a potentially hostile Rwanda, as we show later, is serious for Museveni because it disturbs his domestic comfort zone and makes him more conscious of his personal security. A full-blown escalation of hostilities, were it to happen, would probably not negatively affect Kagame as much as Museveni, who has become increasingly unpopular in Uganda due to his protracted and authoritarian regime.

2.2. The judiciary: Ruling on presidential age limits

The "Age Limit Bill" became one of the most controversial political developments in 2017 and 2018, given its apparent purpose of extending President Museveni's tenure in office indefinitely. The legislator representing Igara West, Raphael Magyezi, initiated the process of amending article 102(b) of the 1995 Constitution by introducing a motion seeking leave to prepare a private member's bill, in 2017. Uganda's constitution previously stipulated that the president should not be younger than 35 and not older than 75. The opposition set off nationwide demonstrations ahead of Magyezi's expected introduction of the motion on September 26, 2017, and planned to submit a petition against the intended constitutional amendment on the same day. However, the army and the police pre-empted this move, with arrests of over 300 protesters and the deployment of the elite special forces to parliament. Lawmaker Magyezi eventually tabled his motion on September 27, after an adjournment the previous day when legislators opposed to the amendment disrupted parliamentary proceedings.¹⁵ The parliamentary speaker, Rebecca Kadaga, had suspended 25 legislators she accused of disobeying her orders. Some of those legislators were violently removed from the chamber by plain-clothed security officials, causing the remaining opposition members of parliament to walk out in protest. Some legislators were hospitalized for serious injuries allegedly sustain-

¹⁴ "Kagame Again Accuses 'Two Neighbors' of Backing Negative Forces Against Rwanda", *Softpower*, 3 January 2019.

¹⁵ TITECA, K. and ASHABA, I., "Museveni: the next 'benevolent' President for life?", *Open Democracy*, 18 October 2017.

ed during attacks perpetrated by plain-clothed security officials.¹⁶

Parliament eventually voted to pass the constitutional amendment on December 20 through an open vote, with 317 voting yes, 97 voting no, and two abstaining.¹⁷ The vote followed an eruption of physical violence and brawls between legislators on December 19, after opposition MPs opposed to the bill discovered soldiers camped in the parliamentary chapel who had been monitoring proceedings inside the chamber.¹⁸ President Museveni subsequently signed the bill into law on December 27. The amendment also extended the term of parliament from five to seven years and lowered the age of eligibility for the presidency, from 35 to 18, which was seen by some as a strategy to appeal to Uganda's predominantly youthful population.¹⁹ The amendment, which effectively paved way for Museveni to become a president for life, drew considerable opposition. Several petitioners, including the Uganda Law Society, launched an appeal to have the constitutional amendments quashed.²⁰

Uganda's Court of Appeal, sitting as the Constitutional Court, delivered its ruling on 26 July, 2018. In a majority decision the court maintained the removal of constitutional limits on the president. However, the judges issued a unanimous ruling reversing the decision to extend the term of the current parliament, noting that the constitution only allows for the extension of parliament's term during emergencies, and for a maximum of six months. However, President Museveni issued a scathing attack against the judges on July 30 over their reversal of legislators' extended term of office. He argued that the judges' conclusion was narrowly informed by form and procedure instead of the actual substance of the term extensions. He said that a five-year term is too short because a substantial proportion of the time is spent on electoral campaigns, instead of focusing on development projects. Museveni also promised that he would mobilise the ruling NRM legislators to work with the electorate to institute constitutional reforms and sidestep the judiciary.²¹

The ruling reflects several present and future realities about Uganda's political system. From the outset, Museveni intended to use the constitutional amendment as a vehicle towards a possible presidency for life. This was the final phase of the process to ensure his prolonged stay in power that was launched with the removal of presidential term limits in 2005.²² Now

¹⁶ This episode is described in "Petition to the World Bank over Age Limit", *Business Focus*, 17 October 2017.

¹⁷ "Uganda's parliament votes to scrap presidential age-limit", *USA Today*, 20 December 2017.

¹⁸ "Ugandan parliament descends into violence over bill allowing president Museveni to extend his 31 year term", *The Telegraph*, 20 December 2017.

¹⁹ "Uganda lifts an age limit, paving way for a president for life", *The New York Times*, 20 December 2018

²⁰ "Ugandan age limit case - petitioners win some, lose some", *The Observer*, 10 April 2018.

²¹ *Ibidem*.

²² TRIPP, A. M., *Museveni's Uganda: Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, London-Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010.

Museveni can stand as a presidential candidate in the 2021 election, when he will be 77 years old, and perhaps in subsequent polls if his health allows it. In the end it was the ruling many Ugandans expected. Institutions in Uganda have neither the capacity nor the backbone to function independently of Museveni's political agenda.

While internal fractures formed in the ruling National Resistance Movement party in 2005 following the removal of term limits, the jettisoning of age limits does not appear to have weakened the ruling party. Not a single senior member of the ruling party spoke out against the move to remove the last constitutional limit on the presidency, unlike in 2005 when attempts to amend the constitution in favour of Museveni sparked disagreement within Military High Command and led to the defection of senior NRM leaders such as former Army Commander Maj. Gen. Mugisha Muntu. Those divisions contributed support to the formation of the opposition Forum for Democratic Change (FDC) party.²³ However, Museveni consolidated his power by gradually retiring senior army officials and replacing them with younger officers whose loyalty was not in question.²⁴ However, so far this time Museveni has mainly had to contend with protests organized by the opposition.

The July 2018 ruling by the Constitutional Court thus represents a great victory for Museveni and his goal of consolidating power at the expense of the institutions. The decision to have the legislators' term of office extended was a bargain, in exchange for their votes to effectively allow Museveni rule for as long as he wishes. Museveni is now in an even stronger position after the Constitutional Court nullified the amendment extending the term of the current parliament, since the legislators would need his patronage²⁵ and support to retain their seats. At the same time, this perpetuates the sense of quid pro quo in the relationship between the legislators and Museveni as their electoral victories preserve the ruling party's majority in parliament. Although Museveni's attack on the judges could be read as underscoring the independence of the judiciary, this was part of his political theatre. The ruling cements a Museveni life presidency while doing nothing to threaten the status quo of a military state²⁶ whose institutions and processes are dominated by Museveni and his party.

²³ See GOLOOBA-MUTEBI, F. and HICKEY S., "Investigating the links between political settlements and inclusive development in Uganda: Towards a research agenda", ESID Working Paper, (20), 2013, pp 1-49.

²⁴ See RWENGABO, S., "Regime stability in post-1986 Uganda: Counting the benefits of coup-proofing", *Armed Forces and Society*, vol. 39, n° 3, 2012, pp. 531-559.

²⁵ See GOLOOBA-MUTEBI, F. and HICKEY, S., "The master of institutional multiplicity: The shifting politics of regime survival, state-building and democratization in Museveni's Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, n° 4, 2016, pp 601-618.

²⁶ RWENGABO, S., *op. cit.*, pp. 531-559.

2.3. The legislature: A new social media tax

Parliament passed the Excise Duty Amendment Bill on May 30. Under the law, users of social media websites such as WhatsApp and Facebook are required to pay a tax of Shs.200 (\$0.05 in June 2018) a day to access the sites. The law also imposed a 1% tax on all transactions conducted over the mobile money platform (which it eventually revised down, to 0.5%). Mobile money is the primary form of banking for over 23 million phone users in Uganda, most of whom have been left behind by the formal banking system.²⁷ This includes bill payments, purchasing goods and services, and borrowing and lending money. There is concern that the new taxes will lead to double taxation of both mobile money transactions and salaries.²⁸ Government taxes money sent and withdrawn via the mobile money platform. Mobile phone users also pay value added tax when they buy data or airtime, so the tax on social media usage leads to duplicate taxation. The tax also affects small online businesses; especially retailers whose clients access their products through social media accounts like Facebook. Nevertheless, despite public outrage, lawmakers voted on October 2 to maintain the tax.

Although the country's three major telecommunications companies managed to set up the tax payment systems at no additional cost, the tax will affect the rate of mobile phone usage, which will in turn drive down profits.²⁹ Social media accounts for much of the subscribers' internet usage, which contributes a large proportion of the telecommunication companies' profits. However, Finance Minister Matia Kasaija initially disowned sections of the law on June 5, saying at a press conference that Cabinet had proposed a 0.5% levy on mobile money, instead of the 1% that legislators eventually passed.³⁰ Kasaija also said that the government initially planned to impose the tax on mobile money agents, not individual users. He later made an about-turn in July, saying that he fully supported the tax.³¹

2.3.1. *Controversial basis for the tax*

Museveni directed the Finance Ministry to introduce the tax in March 2018. Despite his stated reasons, his motivations revolved around his desire to limit the political effects of vibrant political debates on social media. In recent years, social media websites and text messaging services have become the main platforms for sharing information and discussing issues affecting peop-

²⁷ "Uganda introduces social media tax despite criticism", *Al Jazeera*, 1 July 2018.

²⁸ "A critical look at the social media tax", *New Vision*, 14 June 2018.

²⁹ "How Uganda is implementing its controversial social media tax", *Quartz*, 3 July 2018.

³⁰ "Kasaija disowns new tax on Mobile Money", *Daily Monitor*, 5 June 2018.

³¹ "Uganda's government is doubling down on its controversial social media tax", *Quartz*, 20 July 2018.

le worldwide. Reduced costs of “smart” mobile devices, and affordability of internet access to young people, account for the growing political importance of social media. In justifying the imposition of the tax, Museveni indicated that it was necessary to reduce the negative social effects of propagating falsehoods and online gossip, or “olugambo” in the local Luganda vernacular.³² He issued a statement on July 4 describing social media as a “luxury” that people mostly use to spread malicious information online. Secondly, Museveni said that social media users enrich foreign Silicon Valley companies, instead of contributing to Uganda’s economic development.³³ This is because most mobile phone users have switched from the conventional text messages and phone calls that would earn local telecommunications more revenue, which the government would tax, using the social media applications that cost less.³⁴ He also said that the government would use the tax revenue to fund large-scale infrastructure projects, and reduce dependence on foreign loans. Museveni was adamant that the government would not review or remove the tax, despite its unpopularity within Uganda and beyond.³⁵

The debates around the social media tax in Uganda also bring the generational divide in Uganda to the fore. For example, Museveni is 74, the median age of cabinet ministers is 65, while Uganda’s population has 78% of its people under 30.³⁶ Thus, young people, whose rate of unemployment is approximately 70%, do not regard the senior political leaders as representing their interests, or understanding their challenges.³⁷ Several authoritarian governments have been paying close attention to social media in recent years, particularly since the Arab Spring, which was driven by young people and in which social media became one of the main platforms that organizers used to engage in discussions and coordinate protests. For example, neighbouring Tanzania imposed strict rules governing internet usage particularly since 2016, which has led to several arrests of activists whose online communication the government deemed to be inflammatory or “disrespectful” to President John Magufuli.³⁸

³² “A social media tax, freedom of speech and Uganda”, *Financial Times*, 25 July 2018.

³³ “Facebook says it is committed to Uganda despite social media tax to quash gossip”, *CNBC*, 10 August 2018.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ “Protests erupt in Uganda over controversial social media tax”, *CBS News*, 12 July 2018.

³⁶ *Ibidem*; For more on a young population and rising dissent, see also TITECA, K., “Its own worst enemy? The Ugandan Government is taking desperate measures to control rising dissent”, *Egmont Institute for International Relations*, no. 22, January 2019.

³⁷ For more details, see REUSS, A. and TITECA, K., “When revolutionaries grow old: the Museveni babies and the slow death of the liberation”, *Third World Quarterly*, vol. 38, no. 10, 2017, pp. 2347-2366.

³⁸ “Freedom of expression in Tanzania is slowly being eroded”, *Al Jazeera*, 4 November 2018,

2.3.2. *Public and corporate responses to the tax*

News of the tax was met with protests in Uganda. Hours after the government implemented the tax, two social media campaigns (#NoSocialMediaTax and #ThisTaxMustGo) appeared online, and grew rapidly. Most mobile phone users circumvent the social media tax by using Virtual Private Networks (VPN), which allows them to browse the internet while using servers located in other countries, thus hiding their actual location.³⁹ A quarterly report released at the end of January 2019 by the Uganda Communications Commission (UCC) indicated that the government lost almost two billion shillings in taxes, three months after the introduction of the tax.⁴⁰ This was due to the fact that a number of internet users opted for VPN as a way of dodging the tax. A Uganda-based non-profit organization, Cyber Law Initiative, together with Kampala-based political activists and a journalist filed a Constitutional Court petition challenging the social media tax on July 2, 2018, seeking to have it declared unconstitutional. In the lawsuit, the organization indicated that the tax violates the rights to freedom of speech and expression, access to the internet, open access and net neutrality, and freedom of access to information.⁴¹ However, given that Uganda's judiciary has limited independence and rarely rules against the government, especially on issues in which Museveni is directly involved, the petition is simply a matter of public legal record against the tax, showing the extent to which it is unconstitutional.

In addition, popular independent legislator and musician Robert Kyagulanyi, popularly known as Bobi Wine, also led a protest in Kampala on July 11 that resulted in police using teargas to break it up. Kyagulanyi used social media accounts to share fliers and advertise the upcoming protest. He and other local musicians indicated that, apart from imposing a financial burden on low-income earners in Uganda, the tax would also negatively affect music sales since artists use social media to advertise their work and promote shows.⁴² In statements to the media during the protests, Kyagulanyi described the tax as an "attack against the young people of Uganda", since social media is the only platform through which they can express themselves.⁴³ Journalists Raymond Mujuni and Joel Senyonyi also accompanied Kyagulanyi on the protests. However, police had not approved the protest, and thus deemed it illegal. Armed police attacked the marchers, firing live rounds of ammunition and teargas, and attempted to arrest Kyagulanyi.⁴⁴ He escaped arrest with the

³⁹ "Protests erupt...", *op. cit.*

⁴⁰ "VPNs: Government loses Shs 2 billion worth of OTT tax", *Nile Post*, 28 January 2019.

⁴¹ "Uganda government sued over social media tax", *CNN*, 2 July 2018.

⁴² "Protests erupt...", *op. cit.*

⁴³ "Uganda social media tax: Activists arrested during protests", *Al Jazeera*, 12 July 2018

⁴⁴ "Tax protest: How Bobi Wine narrowly escaped arrest and police's wild goose chase", *Softpower*, 1 July 2018.

assistance of some of the protestors.

In addition, Facebook, which also owns WhatsApp and Instagram, initially expressed disappointment with the imposition of the social media tax earlier in August.⁴⁵ The company's Africa Public Policy manager, Kojo Boakye, indicated on August 4 that the company had informed the UCC that it would be withdrawing its investments from Uganda. This was mainly because the tax would make Facebook's investment model for Uganda unfeasible as it would result in a drop in internet usage.⁴⁶ Facebook collaborated with local partners to lay a 770-kilometre fibre cable in northwest Uganda as part of its Free Basics programme, which will provide free internet connectivity to Uganda and neighbouring countries. Facebook's Free Basics initiative, which provides a small set of popular internet services to users in developing countries, is active in 26 African countries, including South Africa and Nigeria. However, Facebook made an about-turn on August 8, saying that it would remain committed to its investments in Uganda despite the government imposing the tax. Facebook claimed in a statement that Boakye had been misquoted and that the company would continue engaging in dialogue with the government of Uganda, private sector, and civil society.⁴⁷

The Bank of Uganda (BoU) initially criticized the tax, although it also changed its position subsequently. BoU's director of statistics, Charles Abuka, said that although the government would earn revenue, the social media tax contradicted fundamentals of the tax system. Abuka said that the tax on mobile money transactions was not equitable, since it did not extend to transactions in the formal banking system, micro finance institutions, local cooperative and credit unions. The tax also would not account for the different purposes for transacting via the mobile money system. For instance, Abuka said that students receiving school fees through the platform ought not to be taxed the same way as business people receiving payment for services rendered. Abuka also said that the tax undermined the government's financial inclusion policy, which aims to increase ordinary people's access to formal financial services, since most people would resort to informal means of making payments.⁴⁸ The Uganda Bureau of Statistics (UBOS) also indicated on August 30 that the social media tax was driving the rate of inflation in Uganda. UBOS' director for macroeconomic statistics said that was a consequence of consumers' increased expenditure on communication services, especially in Kampala.⁴⁹ However, in September the central bank backtracked on its criticism and followed the Finance Ministry's position. This came after a meeting between the

⁴⁵ "Facebook joins Uganda social media tax affray", *The East African*, 5 August 2018.

⁴⁶ "Tax protest...", *op. cit.*

⁴⁷ "Protests erupt...", *op. cit.*

⁴⁸ "Telecoms, Bank of Uganda want mobile money tax scrapped", *The Observer*, 2 August 2018.

⁴⁹ "Social media tax pushes inflation to 3.1 percent – Ubos", *Daily Monitor*, 1 August 2018.

central bank governor and the state minister of finance.⁵⁰

The tax is mainly a political tool that President Museveni uses to stifle freedom of speech and political activism, most of which is critical of his 33-year stay in power. International human rights organizations, including Human Rights Watch, have also criticized the tax, describing it as a clear attempt to prevent critical discourse in the country.⁵¹ Given that young people constitute the majority of Uganda's population, who are mostly able to afford cheap mobile phones and "social media data bundles", the internet has become the newest frontier for discussing politics and sharing information.⁵² The government recognizes this, and blocked access to Facebook and Twitter during the 2016 election, citing alleged security threats, and to prevent the "illegal declaration of election results".⁵³ Given the high youth unemployment rate, the tax will significantly reduce young people's social media usage, and by extension, their online political activism. However, this would not change their antipathy towards President Museveni and the ruling NRM regime.

2.4. The opposition

Since the return to multiparty politics in 2005, Uganda's opposition has failed to establish a solid front against the ruling NRM. Political alliances such as Inter-Party Cooperation (IPC), The Democratic Alliance (TDA) and others have disintegrated without achieving the objective of unseating the incumbent party.⁵⁴ As the previous chronicle showed, certain figures from opposition parties Uganda Federal Alliance and Uganda People's Congress, who previously failed to unite to unseat the NRM, have since been co-opted into the ruling party.⁵⁵ As a result, the opposition remains divided, and unable to mount a serious challenge against the ruling party in local council and general elections.

For example, the opposition performed poorly in elections to choose village (Local Council 1) chairpersons in the July 2018 elections. The NRM won about 60 percent of the posts, and this included areas regarded as opposition strongholds such as Kasese and Rukungiri.⁵⁶ Although the opposition

⁵⁰ "Central Bank backtracks on its position against 0.5% mobile money tax", *Softpower*, 12 September 2018.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² "If you charge people to tweet, they'll revolt in the street: Uganda's social media tax is just another way for government to crack down on dissent", *New York Magazine*, 2 October 2018.

⁵³ "A social media tax, freedom of speech and Uganda", *Financial Times*, 25 July 2018.

⁵⁴ See for example BAREEBE, G. and ASHABA, I. "Political Chronicle of Uganda 2017", in REYNTJENS, F. (ed), *Political chronicles of the African Great Lakes Region 2017*, Antwerp, UPA, 2018, pp. 89-111.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 98-100.

⁵⁶ "Uganda's ruling NRM coasts to an easy win in village elections", *The East African*, 14 July 2018; "NRM sweeps village elections", *Daily Monitor*, 12 July 2018; "Museveni: NRM Won LC 1 Polls with 69%", *Chimp Reports*, 15 July 2018.

parties' disunity and failure to build solid grassroots structures partly account for this poor performance in local elections, it was also a result of the uneven playing field between the ruling NRM and the opposition, which makes the elections neither free nor fair.⁵⁷ Museveni continues to balkanize Uganda, creating a high number of districts to please locals, and as a tool of patronage. For example, Uganda had 33 districts when Museveni captured power in 1986. By 2004, this had increased to 55 and the number keeps increasing.⁵⁸ District-level actors such as Resident District Commissioners (RDCs) and internal security officers restrict opposition parties' access to rural areas, which guarantees the NRM's electoral victories.⁵⁹ No wonder, then, that Museveni remarked, following the NRM's resounding victory in the village polls, that the victory came "in spite of the very active and sustained media demonization of the NRM." He also noted that his opponents "forget that Ugandans, especially the village people, are not fools and they are honest. They are not easy to deceive".⁶⁰

The village polls were held at a time when the Forum for Democratic Change (FDC), for years the leading opposition party, was riven by internal disagreements as two factions fought each other. One faction led by Mugisha Muntu, a former army commander and a former FDC president, said the other faction had been taken over by extremists who condemned moderates. This group was reported to emphasize the need to build party structures across the country. The other faction, led by current FDC president Patrick Amuriat and loyal to Besigye, accused its internal rivals of being apologists for the regime and promoted a more belligerent approach towards achieving political change. This group was reported to favour civil disobedience as the means to press the regime.⁶¹ After months of quarrelsome debates, sometimes in the media and also behind the scenes, Muntu announced in September that he

⁵⁷ VOKES, R. and WILKINS, S., "Party, patronage and coercion in the NRM'S 2016 re-election in Uganda: imposed or embedded?", *Journal of Eastern African Studies*, vol. 10, no. 4, 2016, pp. 581-600; TITECA, K., and ONYANGO, P., "The Carrot and the Stick: The Unlevel Playing Field in Uganda's 2011 Elections", in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. and VERPOORTEN, M. (eds.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2011-2012*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 111-130.

⁵⁸ HELLE, S. E. and RAKNER, L. "The Impact of Elections: The Case of Uganda", *Crisis in Autocratic Regimes*, 2017, pp. 1-31; See also SINGIZA, D. K., and DE VISSER, J. "Chewing more than one can swallow: the creation of new districts in Uganda", *Law, Democracy & Development*, vol. 15, no. 1, 2011, pp. 1-20; GREEN, E. "Patronage, district creation, and reform in Uganda", *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, no. 1, 2010, pp. 83-10.

⁵⁹ See e.g. MUYOMBA-TAMALE, L., "Mitigating Incidences of Violence and Emergent Conflicts in Uganda's Electoral Processes", *The Situation Room Uganda Debate Briefing Papers*, no. 7, 2015, pp. 1-10.

⁶⁰ "Ugandans in villages aren't fools to vote NRM – Museveni mocks opposition", *The Insider*, 14 July 2018.

⁶¹ "Gen Muntu explains why he's quit FDC", *Daily Monitor*, 25 September 2018.

had left the FDC to form his own group, which he tentatively called the New Formation and said “would rally Ugandans to cause regime change in the country”.⁶² Among his backers were politicians and legislators who used to be senior members of the FDC and others not so prominent, underscoring the reputational damage to a party that had long presented itself as the only viable alternative to the NRM.⁶³ Muntu indicated that his party would uphold values such as good governance and transparency that he suggested were lacking in the FDC.

By the end of 2018, the FDC was still struggling to overcome the impact of the Muntu defection, with some FDC lawmakers in parliament divided along similar lines.⁶⁴ The loyalties of long-time FDC stalwarts such as legislator Abdu Katuntu, who heads the committee on Commissions, Statutory Authorities and State Enterprises (COSASE) that led the probe into the malfeasance at the central bank, were being questioned by those in the FDC who are suspicious of politicians exhibiting any sort of friendliness towards the ruling party. At the time of writing this chronicle, there were persistent speculation that Katuntu and other opposition lawmakers such as Anita Among were likely to be appointed to Cabinet posts in the next reshuffle.⁶⁵ If Katuntu were to accept a place in Museveni’s government, it would be yet another blow to the opposition but a coup for Museveni, who once described Katuntu as “a poisonous mushroom”.⁶⁶ It would demonstrate, once again, the success Museveni has enjoyed over the years, with the carrot and the stick, in destroying the opposition.

However, new opposition voices that perhaps Museveni is struggling to contain emerged in 2018. Key among them is the People Power movement and its leader, the pop star Bobi Wine (discussed in detail below). Secondly, online protests are equally a cause for concern for the regime. As the security forces violently put down street protests, the opposition is gathering online, in WhatsApp chatrooms and in Twitter feeds. The regime is fighting back there as well, threatening charges against those accused of annoying the president or spreading lies. Individuals critical of the Museveni regime continue to be arrested and charged with offences such as cyber harassment and offensive communication. Stella Nyanzi, a Makerere University research fellow, has been incarcerated at the Luzira prison for allegedly insulting the president and his late mother. She openly criticizes the president in Facebook posts

⁶² “These happenings and decisions shaped 2018”, *Nile Post*, 31 December 2018.

⁶³ “Muntu: Why is FDC panicking?”, *The Independent*, 9 October 2018.

⁶⁴ “Rwenzori FDC officials divided over Gen Muntu”, *Daily Monitor*, 4 October 2018.

⁶⁵ “Museveni’s next cabinet”, *The Independent*, 22 October 2018.

⁶⁶ “Uganda: Museveni Calls MP Abdu Katuntu ‘Poisonous Mushroom’”, *New Vision*, 26 January 2005; RUKUNDO, S., “My President is a Pair of Buttocks: the limits of online freedom of expression in Uganda”, *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 26, no 3, 2018, pp. 252-271.

that some see as vulgar even as she claims to speak metaphorically when, for example, she calls Museveni “a pair of buttocks”.⁶⁷ In this case, the state accused her of contravening the 2011 Computer Misuse Act and what followed were rounds of state-led repression that included a travel ban and suspension from her post at Makerere University in 2017. Although a university tribunal in October 2018 ruled that Nyanzi be reinstated and paid her arrears, the academic was among 48 staff expelled from the university at the end of 2018.⁶⁸ There were other less prominent Ugandans arrested for allegedly “insulting” or “annoying” the president.⁶⁹ Still, there are others operating online whose alleged subversion the government can do nothing about. One of the popular revelations of 2018 was a TV ad by MTN which depicted a clumsy businessman who once used to push his bicycle into a mall but who now had discovered the “magical” revolution of mobile money. Ugandans on social media, remembering that Museveni not long ago was pushing a bicycle while demonstrating the benefits of archaic farming practices such as bottle-fed irrigation, nicknamed the head of state “Bosco”, after the character in the TV advert. This unfavourable characterization is said to have irritated Museveni, who told a news conference in September that “I am not Bosco”.⁷⁰

3. THE DISMISSAL, ARREST AND TRIAL OF KALE KAYIHURA

3.1. From “good cadre” to alleged criminal

The dismissal, arrest and trial of Uganda’s former police chief, Gen. Kale Kayihura, was politically significant for many reasons. Although he once praised him as a loyal, reliable cadre, Museveni fired Kayihura as police chief on March 4, whom the military subsequently arrested on June 13. Kayihura appeared before a military court on August 24, after several weeks in detention.⁷¹ He had grown to become one of the most powerful military figures in Uganda over the 13 years he held the post, and was regarded as untouchable

⁶⁷ MWESIGIRE, B., “Uganda: Stella Nyanzi charged for calling president Museveni ‘a pair of buttocks’”, *African Arguments*, 10 April 2017.

⁶⁸ “Museveni’s crackdown on ‘indiscipline’ in Uganda fails to silence the opposition”, *Daily Maverick*, 11 January 2019.

⁶⁹ See e.g. “19-year-old man arrested for annoying Ugandan president Museveni”, *The East African*, 4 January 2019; Also “Woman remanded for threatening to hit President Museveni with her genitals”, *Daily Monitor*, 31 October 2018.

⁷⁰ “Why Ugandans have nicknamed their president Bosco Katala”, *Africa News*, 10 September 2018.

⁷¹ “Ugandan general arrested over police spokesman’s killing –state media”, *Reuters*, 14 June 2018.

in many respects.⁷² He militarized the police force and transformed it into a tool for preserving President Museveni's hold on power. While presiding over a security event in the western district of Ntungamo, Kayihura once confessed that as police chief he acted on the orders of Museveni, who praised him as a "a very good cadre".⁷³ The president's former military assistant exploited his unquestioned loyalty to Museveni to obtain more funding, logistical support, and martial hardware for the police. But not all was rosy during the IGP's reign in office which lasted over a decade. The Uganda Police Force consistently ranked as one of the leading human rights violators in Uganda. For example, the Uganda Human Rights Commission received over 1000 allegations of torture by police. The Human Rights network of Journalists Uganda as well as The African Centre for Treatment and Rehabilitation of Torture Victims registered similar cases of human rights abuses.⁷⁴

In a bid to curtail opposition activities like the 2011 "walk to work" street demonstrations⁷⁵, Kayihura's police force recruited and worked with vigilante groups. One such group was the stick-wielding Kiboko Squad, used by the police to beat up and disrupt opposition activities in urban areas. Kayihura was once so sure of his place in Uganda's political system that he, in fact, urged lawmakers to amend the law so the police would legally be able to hold suspects without charge beyond the 48 hours stipulated in the constitution. This echoed former justice minister Grace Ibingira, who came up with a "detention without trial" law in 1965 as a preventive measure to foil the opposition. A year later, Ibingira fell out with President Milton Obote and was detained without charge in a maximum security prison. Kayihura also recruited and armed thousands of so-called crime preventers – "a militarized network of community policing volunteers, believed to be linked to serious human rights violations across the country".⁷⁶ Human Rights Watch urged the Ugandan government to urgently suspend crime preventers ahead of the 2016 elections. The report accused the force of not being regulated under Ugandan law, acting partisan, being unaccountable, intimidating the opposition and its supporters, carrying out violent arrests and extortion.⁷⁷

Museveni had on several occasions publicly asked Kayihura to clean up

⁷² "Kayihura: From good cadre to jailbird", *Daily Monitor*, 14 June 2018.

⁷³ "I work on orders from Museveni, says Kayihura", *Daily Monitor*, 18 December 2015.

⁷⁴ SPENCER, L., "Uganda's notorious police chief leaves behind a grim legacy", *African Arguments*, 19 March 2019.

⁷⁵ PERROT, S., "Epilogue: From the February 2011 elections to the Walk-to Work protests. Did Ugandans really want 'Another Rap'?", in: PERROT, S., MAKARA, S., LAFARGUE, J. and FOURE, M. (eds.), *Elections in a Hybrid Regime: Revisiting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain Publishers, 2014, pp. 423-441.

⁷⁶ Amnesty International, "Amnesty International Report 2015/2016 – Uganda", 24 February 2016.

⁷⁷ Human Rights Watch, "Suspend Crime Preventers: Massive Unregulated Force Threatens Election Security", 12 January 2016.

a force that he said had been infiltrated by criminals, notably at the vigil for the former police spokesman, Felix Kaweesi, who was gunned down by assailants in March 2017.⁷⁸ When Kayihura did not act, the president instructed other security organizations, including the Chieftaincy of Military Intelligence (CMI) and the Internal Security Organisation (ISO), whose agents arrested Kayihura's allies in the police as well as the leaders of vigilante groups deemed loyal to the former police chief. The president also instructed the CMI to take over most of the security work previously performed by police.⁷⁹ Kayihura and his close associates in the police were arrested following a two-year surveillance operation conducted by the ISO and other security agencies. While Kayihura was eventually freed on bail, most of his co-accused still languish in military detention, with one military officer and seven police officers recently appearing before the General Court Martial charged with the abduction and repatriation of Rwandan refugees without authorization.⁸⁰ There had been speculation after Kayihura's arrest that he would be charged with treason or espionage for allegedly running illegal underground operations with the backing of a foreign government in the region. However, the General Court Martial did not bring up the charges. Instead, Kayihura faced charges related to failing to protect war materials as well as abetting the kidnap and unlawful repatriation of Rwandan exiles sheltering in Uganda. It is the latter charge against Kayihura that offers some insight into the nature of his tensions with Museveni.

3.2. Implications for Uganda-Rwanda relations

Kayihura's alleged crimes will likely contribute to worsening ties between two usually friendly neighbours, who nonetheless have a history of aggression towards each other.⁸¹ Accusations that he authorised the forced, clandestine repatriation of Rwandese refugees to Rwanda on the Rwandese government's behalf reinforce claims that Kayihura is an agent of president Kagame's government. On a personal level, Kagame was Kayihura's best man at his wedding, and this perceived closeness exacerbates suspicions against Kayihura. Political dissidents continue to escape Uganda and Rwanda and are offered protection and material benefits in exchange for intelligence information.⁸² At the same time, Rwandans suspected of running covert operations have been a recent target of Uganda's intelligence agencies.

⁷⁸ "Police infiltrated by criminals – Museveni", *Daily Monitor*, 20 March 2017.

⁷⁹ "The fall of Kayihura's men", *The Independent*, 5 February 2018.

⁸⁰ "Ugandan officers charged with abducting Rwanda refugees", *The East African*, 9 January 2019.

⁸¹ ASHABA, I. and BAREEBE, G., "Uganda: A police chief of trial and deepening suspicions with Rwanda", *African Arguments*, 10 September 2018.

⁸² See e.g. "Key players in two-decade Uganda-Rwanda love, hate relations", *Daily Monitor*, 10 March 2019.

Yet some observers believe the only reason Kayihura could have fallen out of favour is that he threatened Museveni's grip on power. The intention of Kayihura's clandestine operations, it is alleged, was to ultimately take over power from Museveni. According to this theory, Kayihura's troubles stem from the fact that he was seen to be harbouring political ambitions whereas the president believed Kayihura was working for him.⁸³ The police's alleged role in the illegal repatriation to Rwanda of wanted refugees, including Lt. Joel Mutabazi who had been a bodyguard to Rwandan President Paul Kagame before he sought asylum in Uganda, exposed Kayihura to the suspicion he was serving two masters simultaneously. Mutabazi's case was unique because the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) protested his arrest and the impunity displayed by Rwandan agents operating inside Uganda at the time.⁸⁴ Notably, all this climaxed at a time Uganda was "basking in the glory of international reports praising it as the world's best place for refugees".⁸⁵ Kayihura's close associates in the kidnapping and illegal repatriation of Rwandan refugees, it is alleged, were offered \$5000 for each individual repatriated and some who resisted were executed.⁸⁶

Museveni and Kagame used to be close associates, having fought side by side in the 1981-86 National Resistance Army (NRA) guerrilla struggle led by Museveni, that brought Museveni to power. Kagame was both a military and intelligence officer. In the subsequent battle to liberate Rwanda in the 1990s, Museveni had supported RPF fighters to capture Kigali. This relationship took a hit when Ugandan and Rwandan armies clashed during the second Congo War (1998-2003), in what came to be known as the Kisangani clashes. What followed was media speculation about war and in preparation, Ugandan authorities requested the British government to allow them to increase military expenditure beyond the 1.9 percent of GDP that had emerged out of agreements with donors. In a letter written to then British Minister for Overseas Development, Claire Short, Museveni reasoned that there was a need to counter suspected aggression from Rwanda.⁸⁷ In fact, Uganda had declared Rwanda a "hostile state" according to a letter sent to parliament from the president's office.⁸⁸ Ties between the two countries have improved since 2003, although intelligence agencies from both countries continue to view each other with suspicion and accuse each other of maintaining covert and hostile operations.⁸⁹

⁸³ "Kayihura: From good cadre to Jailbird", *op. cit.*

⁸⁴ "Gen Kayihura charges: How Rwandans were kidnapped", *Daily Monitor*, 26 August 2018.

⁸⁵ See for example ASHABA, I. and BAREEBE, G., "Frenemies for life: Has the love gone between Uganda and Rwanda?", *African Arguments*, 4 December 2017.

⁸⁶ SPENCER, L., *op. cit.*

⁸⁷ "When Uganda, Rwanda almost went to war", *Daily Monitor*, 8 August 2017.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ ASHABA, I. and BAREEBE, G., *op. cit.*

Amidst the most recent media reporting of worsening Uganda-Rwanda relations, Kagame in March 2018 made a one-day state visit to Uganda. Both presidents largely stayed away from the topic of Uganda-Rwanda relations, even when journalists questioned them. Museveni instead blamed his ministers for not utilizing the telephone network to communicate regularly with Rwandan counterparts. Kagame's visit followed Museveni's failure to attend the African Continental Free Trade Area Treaty that had taken place a week earlier in Kigali.⁹⁰ Yet, even after the meeting, top Rwandan officials continued accusing Uganda of being envious of Rwanda's progress. While addressing a group of youths loyal to the ruling RPF party in May 2018, then Rwandan Defence Minister Gen. James Kabarebe criticized Rwandans for always running to Uganda, "sniffing all over like dogs" yet they (RPF) shed blood to liberate the country.⁹¹ A tough-talking Kabarebe accused Uganda of being jealous of Rwanda's peace, leadership and development progress. Although Kabarebe, like Kagame, grew up as a refugee in Uganda, his anti-Uganda rhetoric underscores anger at the highest echelons of the Rwandan government.

Towards the end of 2018, Rwanda continued to accuse Uganda of supporting dissidents and rebel groups such as the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR). In December 2018, Kagame suggested that his country was surrounded by unfriendly neighbours. He repeated the accusation that some neighbours were supporting the FDLR as well as the Rwanda National Congress, an opposition group in exile with intentions to topple the government.⁹² Tellingly, Kagame in his New Year's message said thus:

*Some neighbours have tried to revive the threat posed by FDLR, RNC, and other negative forces. This jeopardizes the otherwise good progress in East African integration, as well as regional security. For one neighbour, we expect it. However, we are surprised by another neighbour where the evidence we have, and where they must also have, shows clear complicity despite public denials. This matter is being handled, and we continue talking with our neighbours in the spirit of African solidarity.*⁹³

The political disagreements notwithstanding, Uganda and Rwanda are societies that have much more in common culturally, economically and historically. Ethnic Banyarwanda are recognized as one of Uganda's indigenous communities.⁹⁴ Still, there are signs that the current political tensions are serious and could yet deteriorate into something more dangerous. Some Rwan-

⁹⁰ "Kagame arrives in Uganda for one-day state visit", *Daily Monitor*, 25 March 2018.

⁹¹ "Audio: Gen Kabarebe's Speech on Rwandans 'Scavenging' in Uganda", *Chimp Reports*, 24 June 2018.

⁹² "Rwandan president concerned about threat to E. African integration, regional security", *CGTN Africa*, 1 January 2019; "Kagame: Rwanda's Neighbors Helping RNC, FDLR", *Chimp Reports*, 1 January 2019.

⁹³ Rwandan president Paul Kagame's end of year message, 31 December 2018.

⁹⁴ GoU, Constitution of the Republic of Uganda (1995), amended 15 February 2006.

dans working in Uganda have quietly returned home and several suspected Rwandan spies have been detained in Uganda. Rwanda has responded sometimes by asking government agencies or private companies to terminate the contracts of their Ugandan staff. For example, a handful of Ugandan journalists working for the government-owned New Times newspaper were suddenly told to leave.⁹⁵

Since Kayihura's dismissal and arrest, Ugandan intelligence agencies – CMI and ISO have been arresting suspected Rwanda agents operating sleeper cells in Uganda. According to Rwanda's state minister in charge of East African affairs, around mid-January, Uganda's CMI kidnapped Rogers Donne Kayibanda, a suspected member of Rwanda's security services.⁹⁶ At the time of writing this chronicle, Uganda had arrested and deported a prominent Rwandan national, Annie Tabura of MTN Uganda, over alleged acts compromising national security.⁹⁷ Three others, Frenchman Olivier Prentout, Italian Elsa Muzzolini and a Belgian Wim Vanhelleputte, were similarly deported after being questioned by the police. All three were linked to espionage, including allegations they tapped telephone conversations of top Ugandan officials. Rwandan officials such as EAC Minister Olivier Nduhungirehe reacted angrily to the arrest of Tabura, demanding an end to the targeting of Rwandans in Uganda. Muzzolini said after her deportation that she had been accused of giving money to Bobi Wine, during the latter's protest campaign against the new mobile money tax.⁹⁸ She denied the allegation. Whatever the truth of the matter, the introduction of opposition activities into the case against senior MTN staff underscored the widening fears and insecurities of the Kampala regime at a time when, on the domestic front, it has to cope with the fresh new challenge of Bobi Wine's "People Power" movement. We discuss this next.

⁹⁵ "More Ugandans Fired from Rwandan Jobs", *Chimp Reports*, 30 March 2018.

⁹⁶ "Rwandan Picked by CMI in Kampala, says Minister Nduhungirehe", *Chimp Reports*, 14 January 2019; For a similar case, see also, "Opinion: Rwandan Agents Kidnapped my Husband: They Shouldn't Cry Foul", *Chimp Reports*, 13 January 2019.

⁹⁷ "Uganda deports two MTN staff over 'subversive' activities", *Nile Post*, 22 January 2019; See also "MTN Rwandan, French expatriates deported", *The Observer*, 22 January 2019; Also "Uganda deports MTN CEO Wim Vanhelleputte", *The East African*, 15 February 2019.

⁹⁸ "I was accused of funding Bobi Wine! Deported MTN mobile money official speaks out", *PML Daily*, 24 January 2019.

4. THE BOBI WINE FACTOR: NEW FACE OF THE OPPOSITION?

4.1. From “ghetto president” to presidential hopeful

The 36-year-old singer Robert Kyagulanyi, who performs as Bobi Wine, presents an intriguing challenge to the long presidency of Museveni. Kyagulanyi launched his political career in 2017 when he ran as an independent and won a seat in parliament as the representative of Kyadondo East, just outside Kampala, in a by-election. His election attracted widespread attention after he defeated experienced political opponents like Sitenda Sebalu of the NRM and the FDC's Apollo Katinti.⁹⁹ He has since capitalized on the political momentum gained with that victory to essentially become perhaps the most consequential politician in Uganda today.

Before transitioning to politics, Kyagulanyi had been an established musician since 1999. Using a predominantly reggae and dancehall genre, his music became distinctive because of his frequent use of social commentary, mainly pertaining to the struggles of Uganda's urban lower classes. Fans found resonance with his life story and lyrics, since he grew up in the slums of the impoverished Kampala suburb of Kamwokya. His lyrics often contained thinly veiled criticism of Museveni's government. Styling himself as the “ghetto president”, he became increasingly popular among the urban poor who saw him as their spokesman.¹⁰⁰

A key turning point in Kyagulanyi's political career came in 2016, when Museveni contracted a group of popular musicians to compose a propaganda song titled *Tubonga Naawe* (we are with you) that praised Museveni's political achievements.¹⁰¹ Kyagulanyi rebuffed the project, instead composing a song called *Dembe* (peace), which criticized authoritarian rule, corruption and political violence in Uganda.¹⁰² He also released another track, *Situka* (rise up), in 2016, urging Uganda's youth to rise up against political oppression.¹⁰³ His formal turn to competitive politics came in 2017, when he won a seat in parliament. His decisive victory, with 78% of the ballots, embarrassed Museveni, whose party had heavily invested in the election campaign.¹⁰⁴ The trend continued in 2018, with Kyagulanyi successfully supporting opposition candidates in several by-elections, further demonstrating his considerable political influence. The movement's “People Power” slogan has become a byword

⁹⁹ “Bobi Wine and the beginning of the end of Museveni's power”, *Al Jazeera*, 28 August 2018.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ “Tracing Bobi Wine's journey to elective politics”, *Daily Monitor*, 1 May 2017.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ “Museveni is losing the battle against free speech in Uganda thanks to the Free Bobi Wine movement,” *The Independent*, 26 August 2018.

¹⁰⁴ “Bobi wine and...”, *op. cit.*

for the struggle for political change in Uganda, and Bobi Wine himself, in his red beret, has become almost a cult figure to his followers.

Kyagulanyi continues to produce and perform music with a political charge. In response, the government is increasingly intolerant of his music. Some of his shows have been blocked. Notably, police prevented him from staging his *Kyarenga* (it is too much) concert at Kampala's Mandela National Sports Stadium on October 20. The stadium's management eventually announced that the stadium was fully booked, despite Kyagulanyi having made an advance booking and other preparations for the concert.¹⁰⁵ He eventually moved the concert to his One Love Beach in Busabala, just outside Kampala, on November 10. Police subsequently stopped Kyagulanyi from performing in the northern Ugandan town of Gulu on December 2, saying that he had not obtained clearance to hold the concert.¹⁰⁶ Kyagulanyi also reported on December 15 that police had similarly prohibited him from performing at a scheduled show in the resort town of Jinja.¹⁰⁷

The government's decision to stop Kyagulanyi from holding shows is a political manoeuvre to weaken the platform for his popularity. The minister of security, Gen. Elly Tumwine, warned that police would continue preventing Kyagulanyi from holding music concerts if he disregarded their "regulatory requirements".¹⁰⁸ In a statement on December 28, Tumwine accused Kyagulanyi of exhibiting an attitude of "defiance" and of refusing to abide by the police's instructions according to the Public Order Management Act.¹⁰⁹ Tumwine also emphasized that police would only cease to frustrate Kyagulanyi's music career if he separated his political activities from his artistic work.¹¹⁰ In addition, a former police spokesman who is now a legislator with the ruling party, Simeo Nsubuga, candidly stated that the police were stopping Kyagulanyi from performing because he had become a political threat to the ruling party.¹¹¹ Nsubuga said that since Kyagulanyi had indicated he wanted to unseat the president, and continued to use his platform as an artist to further his political agenda, his music would inevitably attract government censure.¹¹² Kyagulanyi himself sees police action as designed to cut off his major source of income, although he has vowed to remain defiant.

¹⁰⁵ "Lawyers attack police over blocking Bobi Wine concerts", *Daily Monitor*, 20 December 2018.

¹⁰⁶ "Police block Bobi Wine's concert in Gulu", *Daily Monitor*, 3 December 2018.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ "We'll continue blocking Bobi Wine's concerts – Gen Tumwine", *The Observer*, 28 December 2018.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ "Simeo Nsubuga: The state can't ignore the political threat Bobi Wine poses", *Softpower*, 27 December 2018.

¹¹² *Ibidem*.

4.2. The arrest/detention of Bobi Wine, international condemnation and the “Free Bobi Wine” movement

The arrest and alleged torture of Kyagulanyi and several other independent legislators in the north-western town of Arua considerably elevated Kyagulanyi's political profile in Uganda and internationally. Kyagulanyi was in Arua on August 13 to campaign for independent candidate Kassiano Wadri in a by-election for the municipal seat that fell vacant following the killing of NRM's Ibrahim Abiriga in June 2018.¹¹³ Museveni also campaigned on the same day for the NRM candidate, Nusura Tiperu, in a bid to retain the seat for the ruling party.¹¹⁴ However, violence flared up in the evening, and police allege that opposition supporters attacked Museveni's motorcade with stones.¹¹⁵ The president's spokesman, Don Wanyama, released a picture of one of Museveni's vehicles with a shattered rear window, ostensibly destroyed by opposition activists.¹¹⁶ The Special Forces Command (SFC), which protects the president, intervened ostensibly to ensure his security, and maintain law and order by using teargas against opposition supporters.¹¹⁷ The SFC allegedly shot and killed Kyagulanyi's driver, Yassin Kawuma. Kyagulanyi claimed that the SFC shot Kawuma in error as he, Kyagulanyi, was the intended victim.¹¹⁸ Police subsequently arrested Kyagulanyi along with other independent legislators.¹¹⁹

A wave of street protests broke out in Kampala on August 20 after news of Kyagulanyi's arrest spread, and they were mainly concentrated around Kamwokya, the poor neighbourhood where he grew up and where his studio is located.¹²⁰ Uganda's security forces responded in a heavy-handed manner, brutally attacking protesters and journalists covering the protests.¹²¹ Kyagulanyi was transported from Arua and detained at the Makindye military barracks in Kampala ahead of his appearance before a military court in the northern town of Gulu. He was charged with illegal possession of firearms on August 16. During his court appearance, Kyagulanyi's face was swollen and he could hardly walk, sit, or stand without assistance, and walked with the aid of crutches.¹²² However, the army denied allegations it had tortured him.¹²³ The prosecutor

¹¹³ “Lawyers attack...”, *op. cit.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ “Why Bobi Wine represents such a big threat to Museveni”, *The Conversation*, 31 August 2018.

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ *Ibidem.*

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ “Bobi Wine and ...”, *op. cit.*

¹²² *Ibidem.*

¹²³ “MP Zaake on life support at Rubaga hospital”, *Daily Monitor*, 17 August 2018.

eventually withdrew the charges against Kyagulanyi during his second court appearance before the military court on August 23, and released him. However, police immediately rearrested Kyagulanyi and charged him with treason in a civilian court. He was eventually released on bail on August 27 and later travelled to the United States for medical treatment.¹²⁴

The government's arrest, detention and alleged torture of Kyagulanyi and other opposition legislators drew widespread criticism from local and international activists and commentators. This grew into the #FreeBobiWine movement, which was largely driven by social media. Within the East African region, people in Kenya, Tanzania and Burundi joined the #FreeBobiWine social media campaign.¹²⁵ Ugandans living in the diaspora staged demonstrations in different cities calling for Bobi Wine's release. Over 20 artists, including Chris Martin of the group Coldplay, issued an open letter to the government of Uganda on August 21 demanding Bobi Wine's release from detention.¹²⁶ The Human Rights Network for Journalists issued a statement on August 22 condemning the government's actions and noting that the government arrested journalists to stop them from exposing the human rights abuses that the government perpetrated during the Arua by-election.¹²⁷ The conduct of Ugandan security forces during and after the Arua by-election captured the attention of the US State Department and the European Parliament. In a 14 point resolution, E.U Parliament called for the investigation and prosecution of security officers implicated in torture and extrajudicial killings.¹²⁸ The European Parliament resolution also called on the government of Uganda to cease harassing independent legislators and journalists, because it undermined the independence of Uganda's legislative system and led to the overall deterioration of democracy.¹²⁹

However, the government dismissed the criticism. Museveni in a statement on August 19 denied the army had tortured Bobi Wine and other legislators, describing the reports as "fake news". He also accused Bobi Wine and other opposition leaders of intimidating voters using violence in order to win elections.¹³⁰ In a national address on September 9, Museveni also indicated that his government would not tolerate foreign interference in Uganda's internal affairs.¹³¹ He accused unnamed foreign funded non-governmental

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ NYABOLA, N., "#FreeBobiWine and today's Pan-Africanism for the digital age", *African Arguments*, 23 August 2018.

¹²⁶ "Chris Martin and Damon Albarn join campaign to free Uganda star Bobi Wine", *The Guardian*, 22 August 2018.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, "World Report 2018: Uganda Events of 2018", January 2019.

¹²⁹ "EU parliament debates rights abuses in Uganda", *Daily Monitor*, 16 September 2018.

¹³⁰ "Chris Martin and Damon...", *op. cit.*

¹³¹ "Museveni warns against foreign interference in Uganda's politics", *AFP*, 10 September 2018.

organizations of clandestinely channelling money and other material resources to opposition activists plotting to destabilize Uganda.¹³² The government subsequently deported two expatriate workers, Anne Whitehead, a Canadian communications consultant, and an American citizen Jackie Wolfson, who worked with the Shule Foundation, a charity helping children. Whitehead and Wolfson had engaged with Kyagulanyi in both his professional work and charitable initiatives.¹³³ The government also sharply criticized the EU parliament's statement, describing it as "undue foreign interference" in the internal affairs of a sovereign country.¹³⁴ In a press conference on September 17, government spokesman Ofwono Opondo indicated that the EU parliament's statement amounted to tacit support of the opposition and its "disorderly conduct".¹³⁵ He described the EU resolution as "condescending" and asserted that the country's security and judicial processes were above board.¹³⁶

4.3. Political Significance of Bobi Wine's "People Power" Movement

Kyagulanyi's entry into politics has altered Uganda's opposition politics in a notable way. His People Power movement is fast gaining mass support as an amorphous platform for ordinary young people disaffected with Museveni's regime. Kyagulanyi has proved to have considerable influence in garnering political support for independent opposition candidates, especially during by-elections. This has inevitably created panic within the ruling NRM but also within the opposition FDC party. He has seized the mantle of the opposition flagbearer from veteran opposition leader, Kizza Besigye of the FDC, and refreshed hopes for change among young people who believe the exit of Museveni will open doors for them. The FDC, for many years Uganda's major opposition party, can no longer afford to take anything for granted, with the rise of Kyagulanyi and his movement. Given the changing nature of Uganda's social demographics, Besigye's appeal to young people is increasingly tenuous. At the same time, Kyagulanyi's direct appeal to the youth is forcing Museveni to rethink his tactics. It may no longer be enough to simply hand out huge sums of money to youth groups, as he did in some Kampala slums in a bid to counter Kyagulanyi's influence.¹³⁷ Museveni also is more active on Twitter

¹³² *Ibidem*.

¹³³ "Expelled American, Jackie Wolfson violated immigration laws", *Chimp Reports*, 11 September 2018

¹³⁴ "Government attributes criticism by EU parliament to China ties, greed for resources", *Softpower*, 17 September 2018.

¹³⁵ "Uganda accuses EU parliament of meddling in its internal affairs", *Reuters*, 17 September 2018.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ See for instance, ASHABA, I., "Uganda: The boat disaster and Museveni's politics of disorder", *Democracy in Africa*, 5 December 2018.

and Facebook, where he seeks to interact with his *bazukulu* (grandchildren).

It should be noted that Kyagulanyi is not the most charismatic speaker. He seems timid in interviews, perhaps because he lacks the media savvy of experienced politicians, or perhaps because politics is not his first profession. But all that may not matter to his followers, who see him as a champion of Uganda's disadvantaged youth. Many are urging him to run for president and so far, signals point to the popstar appearing on the ballot in 2021.¹³⁸

Kyagulanyi's persistent agitation against the government destabilizes the status quo. His targeting of young people is dangerous for Museveni to the extent that it weakens his spiritual hold on Uganda's politics. It also damages Museveni's image every time he sends the police to break up groups of unarmed young protesters. So far Kyagulanyi has managed to stay non-aligned to a specific social cleavage, which has been a common feature of Uganda's post-colonial politics since independence in 1962. He does not identify with a particular ethnic group, or religion, but primarily with the underprivileged, who constitute the majority in Uganda. However, the political effects of Bobi Wine's People Power movement on Museveni's presidency are limited. The source of Museveni's power is not mass support alone, but security and patronage. Museveni has invested heavily in security and has given power to military personnel who are unlikely to break ranks with him in the event of a popular uprising. He has built a multi-layered security apparatus featuring a mixture of formal and informal intelligence gatherers, militarized police, vigilante groups, and the army.¹³⁹ Museveni also keeps the security forces loyal through a mixture of patronage, appointing officers from his ethnic Bahima group¹⁴⁰ and regularly replacing veteran officers with younger cadres whose only source of power and influence is Museveni himself, thus limiting the chances of insubordination or a coup.

The real power lies in the security sector that Museveni directly controls. Political changes in Uganda are unlikely to emerge through the ornamental structures of democracy in place, but only through a shift in the security sector. Museveni thrives on strategic manipulation of the features of democracy, especially parliament.¹⁴¹ For instance, he allowed the reintroduction of multiparty electoral politics in 2005 but then engineered a constitutional amendment that lifted presidential term limits, thus enabling him to seek more time in office. Museveni is now free to run again in 2021 after age limits on the presidency were removed by parliament. Given that he is 74, the amendment

¹³⁸ "Uganda's Bobi Wine says he is 'seriously considering' running for president", *CNN*, 2 February 2019.

¹³⁹ See KHISA, M., "The making of the informal state in Uganda", *Africa Development*, vol. 38, 2013, pp. 191-226.

¹⁴⁰ See LINDEMANN, S., "Just another change of guard? Broad based politics and civil war in Uganda", *African Affairs*, vol. 110, no. 440, 2011, pp 387-416.

¹⁴¹ KHISA, M., *op. cit.*

effectively means he could rule for life. Therefore, the formal processes of government, which include legislative procedure, elections and an active civil society are, in effect, a smoke screen giving Museveni's Uganda a semblance of being a Weberian state, but masking the reality that Uganda is in fact a military state.¹⁴²

5. CONCLUSION

From the above discussion, it is clear that Museveni stills enjoys a degree of comfort following his re-election in 2016 and is now free to contest again in 2021 if he so wishes. At the time of writing, the Central Executive Committee (CEC), the top organ of the ruling National Resistance Movement (NRM) party gathered at the luxurious Chobe Safari Lodge to plan for the 2021 General Election. At this retreat, CEC endorsed Museveni as the sole NRM candidate for the 2021 polls. Less than a month later, the CEC resolution was further endorsed by the NRM Parliamentary Caucus. This means that Museveni, who accepted his party's endorsement, is unlikely to voluntarily retire at the end of his current term in 2021. It also means he is likely to make mistakes in the course of preserving his power or asserting his authority. It remains to be seen whether the pop-star turned politician Bobi Wine will put together a strong team capable of unseating the incumbent president. His activism may temporarily destabilize the status quo at best, and embarrass Museveni internationally, but will unlikely lead to his removal from power. Nevertheless, the rise of an amorphous opposition movement at home will be a source of concern for the regime.

In the court martial, the trial of the former IGP Kale Kayihura and his co-accused is expected to drag on for several months as more evidence is gathered in the case of the kidnap and illegal repatriation of Rwandan refugees in Uganda. Deteriorating Uganda-Rwanda relations continued into 2019 with Rwanda closing the border and issuing a travel advisory to its citizens not to travel to Uganda over what it called continued arrest, torture, harassment and deportation of its nationals. The closure stalled cross-border movement of Ugandan truck drivers, forcing the Ugandan government to direct traders with goods supposed to transit through Rwanda to the Democratic Republic of Congo to use the other border crossings between Uganda and DRC. In a further escalation of a troubled relationship, Museveni and Kagame got involved in a war of words. Speaking at the annual Umwiherero retreat, Kagame said: "You can attempt to destabilise our country, you can do us harm, you can shoot me with a gun and kill me. But there is one thing that is impossible. No one can bring me to my knees". Museveni for his part declared: "Those who want to destabilise our country do not know our capacity. It is very big. Once

¹⁴² See DE KOCK, P. and STURMAN, K., "The power of oil: charting Uganda's transition to a petro-state", *South African Institute for International Affairs*, Report No. 10, 2012, pp 1-68.

we mobilise, you can't survive".¹⁴³ Rwanda's President Kagame has proved over the years that he is not afraid to take on his enemies. An armed confrontation between Uganda and Rwanda seems implausible at this point, but the signals the two leaders send in the near future will determine the unravelling of their uncomfortable relationship.

Antwerp and Boston, January 2019

¹⁴³ ASHABA, I. and BAREEBE, G., "Closed borders and fighting words: Rwanda and Uganda's deepening rift", *African Arguments*, 12 March 2019.

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI (situation décembre 2018)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT

| <i>prénom et nom</i> | <i>fonction</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|--------------------------|--|---|
| Pierre NKURUNZIZA | Président de la République | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Gaston SINDIMWO | Premier Vice-Président | Uprona, Tutsi, Bujumbura Mairie |
| Joseph BUTORE | Deuxième Vice-Président | CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke |
| Alain-Aimé NYAMITWE | Ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura |
| Pascal BARANDAGIYE | Ministre de l'Intérieur et de la Formation Patriotique | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Aimée Laurentine KANYANA | Ministre de la Justice et Garde des Sceaux | CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi |
| Emmanuel NTAHOMVUKIYE | Ministre de la Défense Nationale | CNDD-FDD, Tutsi, Gitega |
| Nestor BANKUMUKUNZI | Ministre des Postes, des Technologies de l'Information, des Communications et des Médias | CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro |
| Martin NIVYABANDI | Ministre des Droits de la Personne humaine, des Affaires sociales et du genre | CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga |
| Jean-Bosco TUNZWENIMANA | Ministre des Transports, Travaux publics et équipement | CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo |
| Déo Guide RUREMA | Ministre de l'Agriculture et de l'Élevage | CNDD-FDD, Hutu, Kayanza |
| Félix MPOZERINIGA | Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale | FNL Rwaswa, Hutu, Ngozi |
| Domitien NDIHOKUBWAYO | Ministre des Finances, du Budget et de la Privatisation | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Pélate NIYONKURU | Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme | FNL Rwaswa, Hutu, Kayanza |
| Janvière NDIRAHISHA | Ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Jean-Bosco HITIMANA | Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture | FNL Rwaswa, Hutu, Ruyigi |
| Isabelle NDAHAYO | Ministre à la Présidence chargée des Affaires de la Communauté Est Africaine | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Jeanne d'Arc KAGAYO | Ministre du Développement communal | FNL Rwaswa, Tutsi, Kirundo |

| | | |
|-------------------------|--|---------------------------|
| Alain Guillaume BUNYONI | Ministre de la Sécurité publique | CNDD-FDD, Hutu, Rutana |
| Josiane NIJIMBERE | Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA | CNDD-FDD, Hutu, Karusi |
| Celestin NDAYIZEYE | Ministre de l'Eau, Environnement, Aménagement du territoire et Urbanisme | CNDD-FDD, Tutsi, Muramvya |
| Serges NDAYIRAGIJE | Ministre à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et du Plan | FNL Rwasa, Tutsi, Bururi |
| Côme MANIRAKIZA | Ministre de l'Énergie et des Mines | CNDD-FDD, Hutu, Bubanza |
| Philippe NZOBONARIBA | Secrétaire général et porte-parole du gouvernement | RPB, Hutu, Muramvya |

2. GOUVERNEURS

| <i>province</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, appartenance ethnique</i> |
|------------------|-----------------------|--|
| Bujumbura Mairie | Freddy MBONIMPA | CNDD-FDD, Tutsi |
| Bujumbura rural | Nadine GACUTI | Hutu |
| Bubanza | Tharcisse NIYONGABO | CNDD-FDD, Hutu |
| Bururi | Christian NKURUNZIZA | CNDD-FDD, Tutsi |
| Cankuzo | Désiré NJIJI | CNDD-FDD, Hutu |
| Cibitoke | Joseph ITERITEKA | CNDD-FDD, Hutu |
| Gitega | Venant MANIRAMBONA | CNDD-FDD, Hutu |
| Karusi | Calinie MBARUSHIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Kayanza | Anicet NDAYIZEYE | CNDD-FDD, Tutsi |
| Kirundo | Melchior NANKWAHOMBA | CNDD-FDD, Hutu |
| Makamba | Gad NIYUKURI | CNDD-FDD, Hutu |
| Muramvya | Emmanuel NIYUNGEKO | CNDD-FDD, Hutu |
| Muyinga | Aline MANIRABARUSHA | CNDD-FDD, Hutu |
| Mwaro | Jean-Marie NYAKARERWA | FNL Rwasa, Tutsi |
| Ngozi | Albert NDUWIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Rumonge | Juvénal BIGIRIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Rutana | Bède NYANDWI | CNDD-FDD, Hutu |
| Ruyigi | Abdallah HASSAN | CNDD-FDD, Hutu |

3. APPAREIL JUDICIAIRE

| <i>institution</i> | <i>nom du président</i> | <i>ethnie et région d'origine</i> |
|---|-------------------------|-----------------------------------|
| <i>Cour suprême</i> | François NKEZABAHIZI | Muyinga |
| <i>Cour constitutionnelle</i> | Charles NDAGIJIMANA | Hutu, Muyinga |
| <i>Cour des comptes</i> | Elysée NDAYE | Hutu, Muramvya |
| <i>Parquet général de la République</i> | Sylvestre NYANDWI | Hutu, Bujumbura |
| <i>Cours d'appel</i> | | |
| Bujumbura | Aloys BAMPORUBUSA | Hutu, Bujumbura |
| Gitega | Thomas NTIMPIRANGEZA | Tutsi, Rutana |
| Ngozi | Daphrose BUGANYIRA | Hutu, Ngozi |
| Bururi | Dieudonné NIYUNGEKO | Bururi |

4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

| <i>institution</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|---------------------------------------|-----------------------|---|
| Chef d'État-major Général FDN | Prime NIYONGABO | ex-FDD, Hutu, Muramvya |
| Chef d'État-major Général Adjoint FDN | Joseph NDAYISHIMIYE | ex-FAB, Tutsi, Bururi |
| Directeur Général PNB | André NDAYAMBAJE | ex-FAB, Tutsi, Rumonge |
| Directeur Général Adjoint PNB | Godefroid BIZIMANA | ex-FDD, Hutu, Cibitoke |
| Administrateur Général SNR | Etienne NTAKIRUTIMANA | ex-FDD, Hutu, Bubanza |
| Administrateur Adjoint SNR | Joseph NDIMUNKWENGE | ex-FAB, Tutsi, Mwaro |

5. CORPS DIPLOMATIQUE

| <i>lieu d'accréditation</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|-----------------------------|--------------------------|---|
| Abuja | Mathias HARANUNGARAWA | Tutsi, Mwaro |
| Addis Abéba | Dieudonné NDABARUSHIMANA | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |

| | | |
|---------------|----------------------------|----------------------------------|
| Ankara | Joël NKURABAGAYA | Hutu, Ruyigi |
| Berlin | Else NIZIGAMA NTAMAGIRO | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura Mairie |
| Brasilia | Gaudence SINDAYIGAYA | CNDD-FDD, Hutu, Kayanza |
| Bruxelles | Jérémie BANIGWANINZIGO | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Dar Es Salaam | Gervais ABAYEHO | CNDD-FDD, Hutu |
| Dubai | Epimène BAFINDA | Hutu, Makamba |
| Genève | Rénovat TABU | Hutu |
| Kampala | Jean Bosco BAREGE | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura |
| Kigali | Alexis NTUKAMAZINA | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Kinshasa | Jean Baptiste BIHERENGENDE | CNDD-FDD, Hutu |
| La Haye | Vestine NAHIMANA | CNDD-FDD, Hutu, Bubanza |
| Londres | Ernest NDABASHINZE | CNDD-FDD, Hutu |
| Mogadishu | Joseph NKURUNZIZA | CNDD-FDD, Hutu, Kirundo |
| Moscou | Edouard BIZIMANA | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Nairobi | Rémy BARAMPAMA | CNDD-FDD, Hutu |
| New York | Albert SHINGIRO | CNDD-FDD, Hutu, Karusi |
| Oslo | Pascal RUHOMVYUMWORO | CNDD-FDD, Hutu, Karuzi |
| Ottawa | Emmanuel NIYONZIMA | |
| Paris | Christine-Nina NIYONSAVYE | |
| Pékin | Pascal GASUNZU | CNDD-FDD, Hutu, Kayanza |
| Pretoria | Isaïe NTIRIZOSHIRA | CNDD-FDD, Tutsi |
| Rabat | Isaïe KUBWAYO | CNDD-FDD, Hutu, Kayanza |
| Rome | Justine NISUBIRE | Hutu, Bujumbura |
| Téhéran | Selemani MOSSI | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Washington | | |

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA (situation décembre 2018)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT¹

| <i>Prénom et nom</i> | <i>Fonction</i> | <i>adhésion politique, ethnique, région d'origine</i> |
|-------------------------------|---|---|
| Général Major Paul KAGAME | Président de la République | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Judith UWIZEYE | Ministre à la Présidence | NP, Hutu, Cyangugu |
| Alphonsine MIREMBE | Secrétaire Permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Edouard NGIRENTE | Premier Ministre | NP, Hutu, Kigali-Rural |
| Evariste RUGIGANA | Directeur de Cabinet | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Marie Solange KAYISIRE | Ministre à la Primature chargée des Affaires du Conseil des Ministres | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Doreen KAGARAMA | Secrétaire Permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Solina NYIRAHABIMANA | Ministre du Genre et de la Promotion de la Famille | FPR, Hutu, Gitarama |
| Nadine INGABIRE GATSINZI | Secrétaire Permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Richard SEZIBERA | Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Feza URUJENI BAKURAMUTSA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Anatase SHYAKA | Ministre de l'Administration Locale | FPR, Hutu, Byumba |
| Assumpta INGABIRE | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Butare |
| Johnston BUSINGYE | Ministre de la Justice | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Beata MUKESHIMANA | Secrétaire permanent | FPR, Hutu, Gitarama |
| Germaine KAMAYIRESE | Ministre de la Gestion des Urgences | NP, Tutsi, ex-réfugiée |
| Olivier KAYUMBA | Secrétaire Permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| General Major Albert MURASIRA | Ministre de la Défense | NP, Hutu, Gisenyi |
| Lt-Colonel Innocent GASHUGI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

¹ NP signifie sans affiliation politique officielle. Nous avons maintenu la référence aux anciennes préfectures en raison de l'absence de signification historique des nouvelles provinces.

| | | |
|--------------------------------|--|--------------------------|
| Claver GATETE | Ministre des Infrastructures | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Patricia UWASE | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Géraldine MUKESHIMANA | Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Claude MUSABYIMANA | Secrétaire permanent | PSD, Hutu, Ruhengeri |
| Vincent BIRUTA | Ministre de l'Environnement | PSD, Tutsi, Kibungo |
| Fatina MUKARUBIBI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Fanfan RWANYINDO KAYIRANGWA | Ministre de la Fonction Publique et du Travail | NP, Tutsi, ex-réfugiée |
| Gaspard MUSONERA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Kigali Rural |
| Uzziel NDAGIJIMANA | Ministre des Finances et de la Planification Economique | FPR, Hutu, Gitarama |
| Caleb RWAMUGANZA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Solaya HAKUZIYAREMYE | Ministre du Commerce, de l'Industrie | NP, Tutsi, ex-réfugiée |
| Michel SEBERA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Eugene MUTIMURA | Ministre de l'Education | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Samuel MULINDWA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Espérance NYIRASAFARI | Ministre des Sports et de la Culture. | FPR, Tutsi, Gitarama |
| John NTIGENGWA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Diane GASHUMBA | Ministre de la Santé | FPR, Tutsi, Butare |
| Jean-Pierre NYEMAZI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Paula INGABIRE | Ministre des Technologies de l'Information et de la Communication et de l'Innovation | FPR, Hutu, Kibuye |
| Claudette IREERE | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Rosemary MBABAZI | Ministre de la Jeunesse | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Emmanuel BIGENIMANA | Secrétaire permanent | FPR, Hutu, Gisenyi |
| Claire AKAMANZI | Directeur Général RDB (Rwanda Development Board) et membre du gouvernement | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Valentine RUGWABIZA | Ambassadrice du Rwanda auprès des Nations Unies et membre du gouvernement | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |

| | | |
|--------------------------|---|-------------------------|
| Alivera MUKABARAMBA | Secrétaire d'Etat au ministère de l'Administration locale chargé des affaires sociales et de la Protection de la population | PPC, Hutu, Byumba |
| Evode UWIZEYIMANA | Secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice chargé de la Constitution et des autres lois | NP, Hutu, Gitarama |
| Isaac MUNYAKAZI | Secrétaire d'Etat au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires | PDI, Hutu, Kigali-Ville |
| Jean de Dieu UWIHANGANYE | Secrétaire d'Etat au ministère des Infrastructures chargé du Transport | NP, Tutsi, Byumba |
| Patrick NDIMUBANZI | Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires | NP, Hutu, Cyangugu. |
| Claudine UWERA | Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances et de la Planification économique chargé de la planification économique | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Olivier NDUHUNGIREHE | Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères, chargé de la Communauté de l'Afrique de l'Est | PSD, Hutu, Butare |

2. GOUVERNEURS

| <i>Province</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|---------------------|-----------------------------|---|
| Province de l'Est | Fred MUFURUKYE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Province du Nord | Jean Marie Vianney GATABAZI | FPR, Hutu, Byumba |
| Province de l'Ouest | Alphonse MUNYENTWARI | FPR, Tutsi, Butare |
| Province du Sud | Emmanuel GASANA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Mairie de Kigali | Chantal RWAKAZINA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

3. APPAREIL JUDICIAIRE

| <i>cour / tribunal</i> | <i>nom du président</i> | <i>ethnie et région d'origine</i> |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| Cour Suprême (Président) | Sam RUGEGE | Tutsi, ex-réfugié |
| Cour Suprême (Vice-président) | Zainabo Sylvie KAYITESI | Hutu, Byumba |

| | | |
|------------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Cour d'Appel | Aimé KALIMUNDA MUYOBOKE | Tutsi, ex-réfugié |
| Haute Cour | Xavier NDAHAYO | Hutu, Byumba |
| Procureur Général de la République | Jean Bosco MUTANGANA | Tutsi, Gitarama/Butare |
| Rwanda Investigation Bureau (RIB) | Colonel Jeannot RUHUNGA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

| <i>Institution</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|---|-----------------------------------|---|
| Commandant en chef | Général-Major Paul KAGAME | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major général | Général Patrick NYAMVUMBA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major de l'armée de terre | Général Major Jacques MUSEMAKWELI | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major de l'armée de l'air | Brigadier General Charles KARAMBA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'Etat-major de l'armée de réserve | Aloys MUGANGA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

5. CORPS DIPLOMATIQUE

| <i>lieu d'accréditation</i> | <i>prénom et nom</i> | <i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i> |
|-----------------------------|-----------------------------|---|
| Abuja | Stanislas KAMANZI | PSD, Hutu, Byumba |
| Abu-Dhabi | Vacant | |
| Addis-Abeba | Hope TUMUKUNDE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Ankara | William NKURUNZIZA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Berlin | César IGOR | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Brazzaville | Jean Baptiste HABYALIMANA | PSD, Hutu, Butare |
| Bruxelles | Amandin RUGIRA | FPR, Hutu, Cyangugu |
| Bujumbura | Vacant | |
| Dakar | Mathias HAREBAMUNGU | FPR, Hutu, Byumba |
| Dar es Salam | Eugene KAYIHURA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Genève | François Xavier NGARAMBE | FPR, Tutsi, Gitarama |
| Harare | James MUSONI | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Kampala | Frank MUGAMBAGE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Khartoum | (a.i.) MUNYANEZA MUZUNGU | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

| | | |
|------------|--------------------------------|--------------------------|
| Kinshasa | Vacant | |
| La Haye | Jean Pierre KARABARANGA | FPR, Tutsi, Butare |
| Le Caire | Saleh HABIMANA | FPR, Hutu, Kibungo |
| Londres | Yamina KARITANYI | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Luanda | Alfred KALISA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Lusaka | Monique MUKARURIZA | FPR, Hutu, Gitarama |
| Moscou | Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA | FPR, Hutu, Ruhengeri |
| Nairobi | Richard MASOZERA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| New Delhi | Ernest RWAMUCYO | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| New York | Valentine RUGWABIZA | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Ottawa | (a.i.) Shakila KAZIMBAYA | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Paris | Jacques KABARE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Pékin | Lt. Général KAYONGA Charles | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Pretoria | Vincent KAREGA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Seoul | Emma Françoise ISUMBINGABO | FPR, Tutsi, ex- réfugiée |
| Singapour | Guillaume KAVARUGANDA | FPR, Hutu, Byumba |
| Stockholm | Christine NKURIKIYINKA | FPR, Hutu, Gitarama |
| Tel-Aviv | Colonel Joseph RUTABANA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Tokyo | Venantia SEBUDANDI | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Washington | Mathilde MUKANTABANA | FPR, Tutsi, ex- réfugiée |

