

**Burundi : les enjeux du débat.
Partis politiques, liberté de la presse
et prisonniers politiques**

12 juillet 2000

Table des Matières

SYNTHESE & RECOMMANDATIONS	i
CARTE DU BURUNDI	
INTRODUCTION	1
I. LES PARTIS POLITIQUES : EPURATION, DIVISION, REPRESSION ?.....	1
A. Les bénéficiaires de la démocratisation acteurs de la guerre civile (1992- 1996).....	4
1. Des formations d'opposition aux identités incertaines	4
2. Le recours à la violence pour prendre ou reprendre le pouvoir	8
B. Depuis le putsch, les jeux dangereux du gouvernement	9
1. L'épuration ambiguë des opposants au processus de paix (1996-1998)	10
2. Le harcèlement des activités militantes	14
C. Avec les négociations, l'institutionnalisation de l'opportunisme politique	17
1. Le développement du putschisme partisan et des alliances de circonstance... ..	18
2. L'absence d'attitude politique nouvelle	20
D. Conclusion	23
II. QUELLES LIBERTES POUR QUELS MEDIAS ?	24
A. Les médias comptables de leur responsabilité dans la crise	26
1. Médiocre formation des journalistes et autocensure (1993).....	26
2. Délits de presse et appels au meurtre (1993-1996)	27
B. L'obsession générale du contrôle politique	31
1. L'audiovisuel depuis 1996 : une censure par défaut.....	31
2. La presse écrite toujours militante	32
3. La presse parlée, plus libre.....	34
C. Des politiques publiques d'information et de communication déficientes.	34
1. Un encadrement juridique inadapté	34
2. Un espace public atrophié	36
3. Les négociations d'Arusha : une gestion incertaine de la communication	38
D. Conclusion	39
III. LA QUESTION DES PRISONNIERS POLITIQUES	40
A. Situation de la Population Carcérale	43
1. L'origine des prisonniers	43
2. De quoi les prisonniers sont-ils coupables ?	47
3. Qu'est-ce qu'un " crime politique " pour la justice burundaise ?	49
B. Les enjeux politiques du débat.....	50
1. Le poids du " génocide "	50
2. Les positions respectives des parties	52
C. Conclusion	57
RECOMMANDATIONS	59
ANNEXES	
ICG EN BREF	
LISTE DES RAPPORTS DE ICG	
LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	



Burundi : les enjeux du débat.

Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques

SYNTHESE & RECOMMANDATIONS

Après deux ans de négociations, le processus de paix burundais a atteint un point critique. Le médiateur Nelson Mandela, lors de sa dernière visite à Bujumbura du 12 au 14 juin, a renouvelé son soutien à l'exigence des rebelles selon laquelle le gouvernement de Pierre Buyoya doit libérer tous les prisonniers politiques, quels que soient leurs crimes, et restaurer la liberté d'action des partis politiques. En mars dernier, le médiateur avait également exigé la restauration de la liberté de la presse et le démembrement de tous les camps de regroupement. Un compromis a finalement été atteint sur ce seul point, le gouvernement du Burundi promettant de fermer tous les camps pour le 31 juillet 2000. Sur la question des prisonniers politiques, le gouvernement se défendit en avançant que la situation était plus complexe qu'il n'y paraissait au premier abord, et dénonça la propagande de l'équipe de la facilitation tanzanienne et de certains partis hutu. Pierre Buyoya considère, - comme la majorité de l'opinion publique tutsi - que les prisonniers sont des membres des bandes armées et des terroristes qui participèrent aux massacres consécutifs à l'assassinat du Président Melchior Ndadaye en octobre 1993.

Au moment où le processus de paix entre dans sa phase finale, les exigences de Nelson Mandela auprès du gouvernement burundais se justifient pour plusieurs raisons. Tout d'abord, Pierre Buyoya, qui revint au pouvoir suite à un putsch en juillet 1996, doit donner des signes de bonne volonté pour mériter sa place dans la période de transition qui suivra l'accord de paix. Deuxièmement, tous les groupes rebelles doivent être amenés à la table des négociations, et leurs requêtes doivent donc être entendues. Il ne peut y avoir de négociations crédibles tant que les sympathisants des rebelles sont en prison avec pour seul chef d'accusation de représenter une menace pour la sécurité de l'Etat. Troisièmement, il ne peut y avoir de dialogue constructif avec des partis politiques dont les activités sont soumises à la répression des autorités. Enfin, la liberté de la presse est essentielle pour le succès du processus de paix et les chances de signature d'un accord resteront minces tant que la population ne sera pas totalement informée des progrès des négociations d'Arusha.

Les exigences soulevées par Nelson Mandela sur les prisonniers, les partis politiques et la presse devraient certainement être l'aboutissement de négociations plutôt des conditions préalables à leur poursuite. Cependant, il est indispensable que le gouvernement y réponde par un geste significatif de compromis, pour donner un témoignage de bonne volonté à la population burundaise et provoquer un débat sur les changements attendus pendant la période de transition. Ces exigences ont été formulées pour renforcer le processus de paix à travers la participation des rebelles et de la population. Dans le débat qui s'en est suivi, les réticences du gouvernement à accepter tout compromis ne sont pas sans fondement. Il prévient notamment que le choix de Nelson Mandela de faire siennes les exigences des partis politiques hutu et des rebelles risque de provoquer une réaction violente de l'opinion publique tutsi. Il pense aussi qu'il est injuste de ne faire pression que sur une seule des

parties au conflit. Cependant, ces récriminations, pour justifiées qu'elles soient, ne diminuent en rien la responsabilité de ce dernier de montrer sa bonne volonté à ce moment précis du processus de paix.

Les partis politiques : épuration, divisions, répression ?

Le FRODEBU, parti vainqueur des élections de 1993, accuse le gouvernement de se comporter de manière autoritaire et de harceler ses opposants. A l'opposé, le gouvernement accuse le FRODEBU d'organiser la désobéissance civile et de mobiliser la population hutu contre lui. Alors que cette polarisation reflète la surenchère des deux parties à ce moment critique du processus de paix, deux paradoxes doivent être gardés à l'esprit. Tout d'abord, si les partis opposés au régime actuel ont pu émerger pendant la période de démocratisation concédée par Pierre Buyoya lui-même au début des années quatre-vingt-dix, à partir de 1994, ils sont devenus à la fois les promoteurs et les bénéficiaires de la guerre civile. La majorité d'entre eux s'est appuyée sur la violence pour obtenir des positions de pouvoir en 1994, lors de la signature de la Convention de gouvernement, et aucun d'entre eux ne peut être considéré comme a priori comme un défenseur de la démocratie ou des Droits de l'Homme.

Deuxièmement, aucun de ces partis ne donne les signes d'une attitude nouvelle qui pourrait contribuer à la construction d'un avenir pacifique pour le pays. Au lieu de cela, le président et les partis passent leur temps en manœuvres et manipulations politiciennes et prennent des positions parfois radicales destinées à maximiser le soutien de leur électorat naturel ou à se positionner pour la distribution des rôles dans les institutions de transition. Ces manœuvres ont conduit Pierre Buyoya à organiser l'épuration du parti UPRONA de sa faction anti-Arusha, à réprimer ses opposants tutsi radicaux du PARENA, et à garantir, l'impunité de la police, des forces de l'ordre et de l'administration dans leur harcèlement permanent des militants du FRODEBU. Ces ajustements constants ont aussi suscité des divisions internes au sein des partis, des alliances et contre-alliances dont l'objectif politique n'était parfois que de s'attaquer à la personne de Pierre Buyoya.

Quelle liberté pour quels médias ?

Le contrôle des médias est une obsession profondément ancrée et partagée par l'ensemble des hommes politiques burundais. Le gouvernement, ses alliés et l'opposition sont tous responsables de la situation médiatique actuelle, qui est toujours militante et parfois diffamatoire.

En raison du lourd contrôle d'Etat sur les médias publics et des réticences du gouvernement à voir donner trop de publicité à son rôle dans les négociations d'Arusha, les médias ont échoué à remplir leur devoir d'information. La suspension de la liberté de la presse en 1996 était devenue hautement nécessaire car les médias des partis s'étaient compromis depuis trois ans à susciter et encourager la violence à travers la diffusion de messages propageant la haine ethnique. Mais aujourd'hui, si le gouvernement maintient que les mesures coercitives sont toujours nécessaires, il utilise surtout cette excuse pour contrôler ce que la population peut apprendre au sujet des négociations d'Arusha.

Désormais, un changement radical de politique d'information est nécessaire pour préparer la population à un accord de paix et au retour des hommes politiques exilés. Les ondes doivent devenir accessibles à toutes les parties au conflit, et doivent soutenir le processus de réconciliation nationale et de reconstruction du pays à travers l'émergence d'un débat aussi large et profond que possible.

La question des prisonniers politiques.

Le débat sur la question des prisonniers politiques touche au cœur du conflit burundais car c'est un débat sur la culpabilité. Chaque camp a des points de vue totalement opposés sur les responsabilités de la violence frappant le pays depuis trente ans. Chaque camp accuse l'autre d'être responsable d'un " génocide " : les Hutu citent les événements de 1972, tandis que les Tutsi se réfèrent à ceux de 1993. Et pourtant, pour que la paix ait un sens, il est indispensable que chacun se réconcilie avec le passé. Aucune réconciliation de long terme n'est possible sans un moyen efficace de désignation des coupables, d'assignation des sentences, et de garantie à l'avenir d'un Etat de droit. Cette question, qui est aujourd'hui déjà dangereusement politisée, risque de faire s'écrouler les chances d'aboutir à un accord de paix, si un compromis équitable n'est pas trouvé très bientôt.

Il n'y a en fait pas de prisonniers de conscience au Burundi dans le sens traditionnel du terme. Nombreux sont ceux aujourd'hui en prison coupables de crimes haineux. Néanmoins, d'autres prisonniers sont également détenus pour des raisons uniquement politiques. Pour beaucoup, la simple suspicion d'être impliqué dans les massacres de 1993 ou d'être un sympathisant de la rébellion armée fut suffisante pour une arrestation, et une détention préventive de plusieurs années. En mai 2000, plus de 6500 prisonniers étaient en détention, attendant leur procès.

Alors que le moment du compromis est venu, le gouvernement doit admettre cette désagréable vérité. Il ne peut libérer tous les prisonniers politiques sans affaiblir les chances d'établissement d'un Etat de droit au Burundi et s'aliéner l'opinion publique tutsi, mais il peut et doit en libérer certains.

RECOMMANDATIONS

Au médiateur Nelson Mandela

Sur la question des partis politiques

1. Exiger du gouvernement Burundais l'application immédiate, stricte, impartiale et totale des mesures de l'Acte constitutionnel de transition de juin 1998 régissant les activités des partis politiques, notamment l'article soixante qui autorise les réunions libres des partis aux niveaux communaux, provinciaux et national.
2. Disqualifier immédiatement des négociations et barrer la participation aux institutions de transition de tout dirigeant de parti politique coupable dès aujourd'hui de diffamation, d'incitation à la haine ethnique ou recourant à la violence verbale ou physique contre ses adversaires.

Sur les médias

3. Exiger du gouvernement l'accès immédiat, équitable et sans conditions de tous les partis politiques et des rebelles aux médias publics
4. Prévoir dans l'accord de paix et le programme des institutions de transition, la mise en place d'une politique de communication vulgarisant largement le contenu de cet accord.

Sur la question des prisonniers politiques :

5. Reconnaître la libération de certains prisonniers, par exemple les sympathisants de la rébellion n'ayant commis aucun crime de sang, comme un geste significatif de compromis du gouvernement. Et en retour :
6. Exiger des rebelles l'application d'un cessez-le-feu immédiat suite à la libération de ces prisonniers.

Au gouvernement du Burundi

Sur la question des partis politiques

7. Appliquer immédiatement, de façon stricte, impartiale et totale les mesures de l'Acte constitutionnel de transition de juin 1998 régissant les activités des partis politiques, notamment l'article soixante qui autorise les réunions libres des partis aux niveaux communaux, provinciaux et national.

Sur les médias

8. Donner un accès immédiat, équitable et sans conditions aux médias publics à tous les partis politiques et aux rebelles.

Sur la question des prisonniers politiques :

9. Libérer certains prisonniers, par exemple les sympathisants de la rébellion n'ayant commis aucun crime de sang.

Aux bailleurs de fonds du Burundi

Sur la question des médias

10. Soutenir la formation professionnelle des journalistes burundais et la production de programmes radiodiffusés vulgarisant les mesures de l'accord de paix et l'organisation des institutions de transition.
11. Soutenir, dans le cadre des accords de paix, la création de médias indépendants et non-partisans

Sur la question des prisonniers politiques

12. Soutenir l'instruction des dossiers de tous les prisonniers restants afin qu'ils soient jugés avant le 31 décembre 2000 et améliorer les conditions de vie des prisonniers.
13. Soutenir la réhabilitation et la réinsertion des prisonniers libérés.
14. Mobiliser les moyens et les personnels nécessaires pour que la Commission d'enquête judiciaire internationale et la Commission nationale vérité et réconciliation commence son travail immédiatement après la signature d'un accord de paix.



Burundi : les enjeux du débat.

Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques

INTRODUCTION

Au moment où le processus de paix burundais entre dans sa phase finale, les problèmes soulevés par la rébellion et récemment repris par le médiateur Mandela semblent toujours être de mises. Si les exigences de Mandela sur la liberté d'action des partis politiques, la liberté de la presse et la libération des prisonniers politiques se justifient pour plusieurs raisons, il est vital de comprendre la position des deux parties au conflit afin de trouver une solution acceptable pour tous.

Dans ce contexte de blocage, le risque de voir soit la rébellion soit la minorité tutsi burundaise rejeter l'accord – et ainsi endiguer les perspectives de paix au Burundi - est réel. En mai et juin 2000, l'International Crisis Group a enquêté à Bujumbura et à Arusha sur les trois enjeux cruciaux du débat : Les partis politiques, la liberté de la presse et la libération des partis politiques.

I. LES PARTIS POLITIQUES : EPURATION, DIVISION, REPRESSION ?

Premier des trois points soulevés par Nelson Mandela en mars 2000 pour forcer Pierre Buyoya à des compromis : le besoin impératif pour le gouvernement de restaurer la capacité pour les partis politiques d'opérer librement¹. " Il y a des partis politiques critiques vis-à-vis du gouvernement et de même que des médias qui n'ont pas la liberté d'opérer. C'est une situation qui est totalement inacceptable (...) " a ainsi déclaré le médiateur sud-africain en session plénière à Arusha². Il ne peut en effet y avoir de négociations significatives si les parties subissent simultanément le harcèlement quotidien des services policiers gouvernementaux.

Depuis le putsch du 25 juillet 1996, les partis politiques burundais sont juridiquement contraints de limiter leurs activités. Après une suspension immédiate parallèle à celle de la Constitution et de l'Assemblée nationale par le ministre de la Défense nationale Firmin Sinzoyiheba, le jour même du putsch, ils ont été de nouveau autorisés par le gouvernement le 12 septembre 1996, en réponse aux pressions régionales et occidentales. La restauration des partis était l'une des conditions exprimées par Julius

¹ Le médiateur semble en effet avoir été particulièrement inquiet à ce sujet par une lettre de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza, se plaignant de la répression des services de l'Etat à l'égard de son parti et des arrestations arbitraires dont ses cadres ont fait l'objet au premier trimestre de l'année 1997. Entretien ICG avec un diplomate sud-africain, Nairobi, 05/06/2000.

² Traduction libre de " There are political parties that are critical of government as well as the media which are not allowed to operate. That is a situation which is totally unacceptable (...) ", Discours du Président Mandela, présenté durant la réunion consultative tenue à Arusha le 27 mars 2000, miméo, p. 4.

Nyerere pour la levée des sanctions économiques imposées au Burundi par les pays de la région dès le 31 juillet³.

Les dirigeants des partis se plaignent cependant de ne pouvoir opérer librement dans tout le pays et de voir leurs activités étroitement surveillées, contrôlées voire réprimées par le nouveau régime. Depuis le putsch, leurs activités ont en fait été régies par trois textes : le décret-loi d'avril 1992 décrivant les conditions de leur agrément et les nécessités liées à leur fonctionnement conformément à la Constitution de l'époque ; le décret-loi n°1 du 13 septembre 1996, portant sur l'organisation institutionnelle pendant la période de transition ; et enfin l'Acte constitutionnel de transition promulgué le 6 juin 1998. Ce dernier texte précise de nouveau en détail les conditions légales de leur fonctionnement, mais limite leurs activités aux réunions des organes dirigeants au niveau national, provincial et communal, prohibant toute manifestation publique et toute activité de mobilisation. Depuis juin 1998, le FRODEBU, notamment, s'estime cependant toujours victime d'une répression policière insupportable, violant le cadre juridique de l'Acte constitutionnel de transition et contraire à l'esprit des négociations de paix. L'UPRONA aile Mukasi et le PARENA, quant à eux, parlent de persécution digne d'un Etat totalitaire.

D'autres dirigeants, comme ceux du PRP ou de l'ABASA, dénoncent par ailleurs les manipulations du président Buyoya à leur encontre qui nomme au gouvernement, sans consultation préalable, certains de leurs membres restés au pays, et provoque des divisions en leur sein. Exilés, ils fustigent également la malveillance du Ministre de l'intérieur, qui, depuis 1996, prétexte de la nécessité juridique pour les partis de disposer de dirigeants résidant dans le pays, pour favoriser des " ailes internes " plus modérées à son égard, alors que la participation des dirigeants fondateurs au processus d'Arusha a consacré ces derniers comme représentants légitimes et officiels des formations dont ils se réclament, quel que soit leur lieu de résidence⁴. En réponse à ces attaques, le gouvernement nie toute persécution et souligne surtout que les partis politiques ne respectent que très rarement les dispositions et obligations légales auxquelles ils sont censés se conformer⁵. Ils disposent d'organes dirigeants incomplets ou dont le mandat statutaire a déjà expiré. Certains ont même des litiges sur l'identité de leur représentant légal. Enfin, le chef de l'Etat ne peut être tenu responsable des divisions internes qui les minent et qui peuvent être attribuées à leur positionnement respectif vis-à-vis des négociations d'Arusha, perçues comme porte d'entrée vers l'accès au pouvoir. Toujours selon l'entourage présidentiel, les dirigeants qui préfèrent jouir des privilèges de l'exil politique et du confort matériel procuré dans leur pays d'accueil ou qui sont incapables de contrôler les ambitions personnelles de leurs cadres, motivés par des rivalités régionalistes, ne récoltent que ce qu'ils ont semé⁶.

Il règne ainsi une confusion assez généralisée sur les projets, l'identité et la situation réelle des partis politiques au Burundi. Les uns tentent de se présenter comme les victimes d'une répression politique permanente, dont la réalité est souvent incontestable mais pourra à l'occasion être accentuée, déformée ou tout simplement fabriquée à destination de la communauté internationale. La plupart disposent, pour

³ Cf. ICG, " Burundi : lever les sanctions, relancer la transition ", rapport Burundi n°1, 28/04/1998.

⁴ Entretien ICG, représentant de l'ABASA, Arusha, 19/05/2000.

⁵ Entretien ICG, Ministère de l'Intérieur, Bujumbura, 04/05/2000 et République du Burundi, " Note sur les préoccupations exprimées sur les questions relatives au fonctionnement actuel des partis politiques, aux prisonniers dits politiques, à la situation dans les sites de protection ainsi qu'au fonctionnement actuel de la presse ", Bujumbura, miméo, avril 2000, 10p.

⁶ Entretien ICG, représentant de l'UPRONA, Arusha, 20/05/2000.

des raisons variées, d'une aile interne et d'une aile externe, et se divisent généralement en fonction de l'origine régionale de leurs dirigeants ou des opportunités de pouvoir que ceux-ci peuvent trouver au grès de l'évolution des tactiques et stratégies politiques du moment. Tous participent aux négociations d'Arusha mais s'impliquent également dans des alliances et contre-alliances plus ou moins sincères à l'intérieur du pays, afin de se positionner comme partenaires indispensables dans le cadre d'un gouvernement de transition post-Arusha et de récupérer des positions ministérielles, des directions administratives, des entreprises para-étatiques ou des représentations diplomatiques. Enfin, rares sont les dirigeants de partis qui, actuellement, peuvent se prévaloir d'une quelconque virginité politique. Quand ne pèse par sur leurs épaules la lourde responsabilité de rien avoir fait pour stopper ou enrayer les massacres de 1993, voire de 1972 pour les plus âgés, et d'en avoir accepté lâchement une fatalité inacceptable, les soupçons à leur encontre d'avoir commandité des assassinats ou soutenu des opérations " villes mortes " et de purification ethnique dans les quartiers de Bujumbura sont généralement fondés.

Il est ainsi impossible de présumer de la nature voire de la vocation démocratique des partis politiques burundais ni des convictions pacifiques de leurs dirigeants. Les partis sont des entreprises individuelles ou collectives de conquête des positions de pouvoir politique. Leurs motivations, leurs moyens, leurs méthodes et les objectifs précis de leur participation à la scène politique sont objectivement tous différents et dépendent en fait des ressources mises à leur disposition et de l'efficacité de celles-ci pour atteindre les objectifs fixés. Le champ politique burundais se trouve ainsi dans une situation hybride, confuse et très complexe, d'accumulation des ressources politiques, d'incertitude sur le mode légitime d'accès au pouvoir, et d'évaluation permanente des rapports de force. Les trois phases de l'évolution politique récente (Transition démocratique, Convention de gouvernement, Buyoya II) se sont succédées sans que les modes de légitimation et d'action politique en vigueur dans la phase précédente ne soient remis en question radicalement, et partant, sans que les règles du jeu politique ne soient assainies. Les tactiques d'affirmation politique (résultats électoraux, violence de rue, garantie de la souveraineté nationale, participation aux négociations d'Arusha) se sont additionnées progressivement, aboutissant au patchwork actuel de revendications et de modalités d'action, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Tout l'enjeu de la période de transition est ainsi de remettre de l'ordre dans ce désordre et de rétablir des règles claires et précises d'existence politique, acceptables pour tous et garantissant la paix.

Face à l'exigence de liberté soulevée par le nouveau médiateur Nelson Mandela, deux paradoxes peuvent être soulevés pour mieux cerner les enjeux liés aux demandes du médiateur sud-africain. Premièrement, les partis politiques et leurs leaders, principaux bénéficiaires de la libéralisation du régime de Pierre Buyoya au début des années quatre-vingt-dix, se sont rapidement révélés comme étant les principaux acteurs de la guerre civile, prêts à tout pour arriver au pouvoir, pour y revenir ou pour le conserver. Aucune des formations n'est à proprement parler démocratique ou ne dispose d'un niveau d'institutionnalisation suffisant pour que ses membres se sentent contraints par les règles démocratiques contenues dans leurs statuts. Pour les leaders de partis, les principes démocratiques et de respect des Droits de l'Homme restent toujours soumis à la satisfaction des objectifs ou des ambitions politiques. Deuxièmement, ces partis qui sont censés préparer l'avenir du pays à Arusha, font preuve d'une attitude peu constructive. Ce manque d'ouverture et de maturité politique les conduit à jouer des jeux dangereux avec la population, contraires aux objectifs de paix, ou à faire de l'opportunisme politique une véritable règle de vie.

A. Les bénéficiaires de la démocratisation acteurs de la guerre civile (1992-1996)

L'ouverture politique burundaise date de 1988 et de la mise en place d'une politique d'unité nationale par le Major Pierre Buyoya, suite aux massacres de civils hutu par l'armée, à Ntega/Marangara en août de la même année après une attaque du PALIPEHUTU contre plusieurs familles tutsi à partir du Rwanda voisin. La nomination au poste de Premier Ministre d'Adrien Sibomana, homme politique hutu, et l'ouverture des hautes fonctions de l'Etat (sauf armée et magistrature) à d'autres personnalités hutu fut le premier signe d'ouverture, qui aboutit successivement à l'adoption par référendum d'une "Charte d'unité nationale" consacrant cette politique en février 1991 puis à la nomination d'une Commission constitutionnelle deux mois plus tard. Les réformes étaient ainsi déjà en cours quand la Conférence des Etats francophones de La Baule vint imposer la question du multipartisme sur l'agenda politique. En décidant de conditionner son aide publique au développement à la libéralisation des scènes politiques africaines, et plus précisément, au retour au multipartisme, la France exerça une pression à laquelle le gouvernement du Burundi ne put se soustraire, et qu'il dut finalement accepter à contre cœur. La nouvelle Constitution adoptée par référendum en avril 1992 consacra ainsi le retour au multipartisme, rapidement suivi d'une législation spécifique sur les activités des partis politiques destinée à garder sous contrôle leurs activités.

1. Des formations d'opposition aux identités incertaines

Dans les mois qui suivirent la promulgation du décret-loi sur les partis politiques, onze formations furent agréées par le ministère de l'Intérieur. Deux autres le seront également après le scrutin de juin 1993⁷. Les règles fixant l'agrément de ces formations sont l'expression directe des craintes du régime de voir se multiplier les facteurs de divisions enterrant la politique d'unité nationale menée depuis l'arrivée de Pierre Buyoya au pouvoir. Elles empêchent la remise en cause des institutions républicaines et tentent de prévenir toute mobilisation de caractère ethnique, le principe de "prise en compte des différentes composantes de la population burundaise", étant érigé en dogme. Le multipartisme n'avait en effet pas nécessairement bonne presse dans l'opinion publique au début des années quatre-vingt-dix. Le souvenir qu'il avait laissé dans les années soixante était loin d'être positif (instabilité, assassinats, mobilisation électorale à base ethnique, massacres de 1965, etc.) et pour les réformateurs, le choix du gouvernement de l'instituer rapidement et de précipiter les échéances électorales venait surtout du refus d'organiser une conférence nationale souveraine, qui aurait, pensaient-ils, donné l'occasion d'organiser une véritable démocratisation du pays⁸.

Ces textes illustrent également le paradoxe de ce retour au multipartisme. Celui-ci est concédé par le régime à contre cœur, sous pression de la communauté internationale, et n'est pas nécessairement non plus la priorité des militants de la démocratisation. En effet le souhait du FRODEBU début 1993 était de constituer un gouvernement de transition avec Pierre Buyoya comme président et Melchior Ndadaye comme Premier Ministre, proposition que le président refuse. Les leaders de l'UPRONA, surtout, ne sont pas convaincus de la nécessité du multipartisme, voire des bénéfices que le

⁷ Selon la direction des affaires administratives et juridiques du Ministère de l'intérieur, quatre partis politiques se sont vus refuser leur agrément par ordonnance motivée. Ces documents n'ayant pas été mis à notre disposition, nous ne pouvons malheureusement indiquer quels étaient ces partis et quels étaient les motifs du refus de leur agrément.

⁸ Entretien ICG avec un représentant du FRODEBU, 08/05/2000.

Burundi pourra vraiment en tirer. Le multipartisme est donc légalisé, mais seulement pour autant que les formations qui en sont issues se conformeront à l'idéologie de l'ancien parti unique (pour les conditions précises d'enregistrement des partis conformément aux principes énoncés par la Constitution du 6 mars 1992 consignés dans son Titre III, Articles 53 à 60, voir Annexe n°1 et pour le décret-loi d'avril 1992, voir annexe 2).

Au total, les partis politiques agréés doivent opérer en respectant un cadre juridique qui les laisse relativement démunis face à la discrétion du pouvoir exécutif et la partialité d'un système juridique acquis au régime. Leur liberté d'action n'est pas garantie véritablement par la loi mais dépend plutôt de l'interprétation des textes par le Ministre de l'intérieur. De plus, même si leur vocation est en quelque sorte de s'opposer au pouvoir en place, on leur impose de se déclarer partisan de son idéologie d'unité et de soutenir ses mots d'ordre. Cette contrainte légale, symptomatique de l'état d'esprit du régime vis-à-vis du retour au multipartisme, implique par ailleurs un formalisme peu convainquant des programmes et projets officiels.

Les documents officiels présentés par les partis politiques pour leur agrément sont ainsi censés illustrer la contribution qu'ils apporteront au débat politique burundais⁹. Tous les partis présentent dans leurs statuts, leurs programmes politiques et leur projet de société, une vision édulcorée de leurs ambitions politiques, parfaitement conforme aux principes de la charte de l'Unité nationale, au soutien de l'idéal démocratique et au vœu de promouvoir le développement pour tous. L'UPRONA donne le ton. Le grand parti de l'indépendance déclare notamment s'appuyer sur l'héritage historique et politique du prince Louis Rwagasore, et la prise en compte " des diverses composantes de la population burundaise " que symbolise la Charte de l'unité nationale de 1991 et les réformes politiques entreprises entre 1988 et 1992, pour prétendre transcender les divisions ethniques du pays et fonder son renouveau.

Pour les autres formations, on note cependant quelques distinctions au niveau des programmes et des principes fondateurs de l'action politique. Le RPB ou le PP par exemple se donnent comme étendard le principe " un homme, une voix ". Le RADDES présente un projet économique assez développé d'inspiration plutôt libérale. Il se fonde sur le développement du secteur privé, la réduction du secteur public et la libéralisation généralisée des marchés. A l'opposé, le PIT, le PSD et l'Inkinzo proclament leur foi socialisante et la nécessité de mettre en avant les droits des travailleurs et la justice sociale. L'ABASA et le PRP présentent d'autres particularités originales. L'ABASA qui met en avant la réconciliation nationale et le développement équitable, insiste surtout sur le rôle du patriotisme, du panafricanisme et de l'intégration régionale pour y parvenir. Le PRP, initialement, " Parti Royaliste Parlementaire " transformé en " Parti pour le Rassemblement du Peuple " par nécessité légale, a pour ambition de mettre fin à la république et de restaurer la Monarchie, un programme anticonstitutionnel qui justifie l'édulcoration de cette vocation dans ses documents officiels¹⁰. Le PARENA, enfin, agréé en 1994, présente un programme économique et social plus développé, sans aucun doute rédigé par une équipe ayant déjà l'expérience des affaires de l'Etat. Il se fonde sur la recherche de l'équilibre budgétaire, la rigueur monétaire, la diversification de l'agriculture, le

⁹ En raison d'un accès difficile aux documents officiels consignés par la directions des affaires administratives et juridiques du Ministère de l'intérieur, ICG n'a pu procéder à une évaluation exhaustive et systématique des dossiers d'enregistrement des partis politiques. Les dossiers suivants ont pu être consultés brièvement : RPB, PARENA, PP, RADDES, FRODEBU, UPRONA, ABASA.

¹⁰ Entretiens ICG avec les présidents du PRP, de l'ABASA et du PIT, Arusha, 19/05/2000 et 21/05/2000.

renforcement des équipements nationaux, et surtout, la dépolitisation de la fonction publique suite aux changements des personnels en 1993. Aucune allusion anticléricale n'est contenue dans le projet de société, qui, mis à part cet élément, s'apparente en quelque sorte à un retour aux politiques publiques des années 1976-1984 (pour une liste exhaustive des partis politiques avec date d'agrément et identité des dirigeants voir Annexe n°3).

Les statuts des partis se réclament tous d'une structure organisationnelle démocratique, couvrant l'ensemble du territoire, que mis à part l'UPRONA, seul le FRODEBU a sans doute véritablement eu le temps et les moyens de mettre en place. Cette structure commence généralement au niveau des collines pour remonter tous les niveaux administratifs de l'Etat : colline, zone, commune, province, nation. A chaque niveau une assemblée de membres du parti est sensée se réunir régulièrement pour délibérer de ses activités. Elle élit démocratiquement un bureau pour un mandat qui ne dépasse généralement pas deux ans. Quelques-uns des membres dirigeants participent à l'assemblée de l'échelon supérieur, remontant la pyramide nationale jusqu'au sommet. Au niveau national, les membres fondateurs s'additionnent aux représentants des provinces pour former un Congrès, assemblée plénière de la formation. Ce congrès élit un Comité directeur national ou Comité central, organe exécutif du parti, dont le bureau rassemble les dirigeants. Ce bureau, parfois appelé comité ou bureau exécutif du comité central ou du comité directeur national, regroupe le président, les vice-présidents, le secrétaire-général, le trésorier et leurs adjoints. Il est généralement élu lors d'une réunion ordinaire du Congrès National rassemblant tous les deux ans les membres fondateurs et les délégations des assemblées nationales, provinciales et communales.

Les grands partis, comme le FRODEBU et l'UPRONA, disposent également d'un règlement intérieur détaillant les modalités de prise de décision au niveau des comités exécutifs et des assemblées, et décrivant les procédures de sélection des candidats aux élections ou le rôle de leurs commissions sectorielles. Au FRODEBU par exemple, cinq commissions sectorielles animent les activités du bureau exécutif national : finances, idéologie et discipline, affaires sociales, communication et porte-parole, diplomatie et politique générale¹¹. A l'UPRONA, on comptait également en 1998 les commissions suivantes : fonctionnement des organes du parti ; affaires politiques et diplomatiques ; questions économiques et gestion du patrimoine ; Justice, questions du génocide et des sinistrés ; communication. Des organisations de jeunes, de femmes ou des syndicats leur sont par ailleurs plus ou moins officiellement affiliés. L'UPRONA, est affilié à la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR) et à l'UFB, Union des Femmes Burundaises. Le FRODEBU est associé à l'AFED (Association des Femmes pour la Démocratie), à la GEDEBU (Génération Démocratique Burundaise), et plus récemment à des organisations de quartiers comme les associations des jeunes de Kinama ou de Kamenge à Bujumbura. Ces deux partis s'appuient enfin sur des cadres permanents salariés et présents dans tout le pays, une petite bureaucratie. Le FRODEBU évalue le nombre de ses cadres à 450. (Pour plus de détails sur l'UPRONA et le FRODEBU à la veille du scrutin de 1993, cf. Annexe n°4).

Le nombre assez important de partis politiques burundais, la normalisation et la standardisation de leur discours officiel conforme à la politique d'unité nationale rend difficile la compréhension des motivations réelles de leurs dirigeants. L'identité ethnique ou régionale de ces derniers ne sont que des signes sans signification profonde. Quelques informations éparses nous permettent néanmoins de brosser un tableau général de ce foisonnement dont se dégage quelques lignes forces.

¹¹ Entretien ICG, secrétariat général du FRODEBU, Bujumbura, 03/05/2000.

Pour les partis défendant en priorité les intérêts hutu, l'origine de leurs dirigeants et le manque d'opportunités que ceux-ci pouvaient avoir au FRODEBU, en raison de leur âge, de leurs soutiens, de leur parcours personnel ou du moment de leur entrée en politique expliquent partie leur raison d'être. Informaticien de formation, exilé au Rwanda pendant de longues années, le Président du PP rentre trop tard, au début des années quatre-vingt-dix, pour pouvoir briller au sein du FRODEBU naissant. Il tenta aussi sans doute de s'attribuer l'héritage du PP de l'indépendance, un parti hutu bien implanté dans sa région d'origine de Mugara. Le premier président du RPB, Ernest Kabushemeye, géologue de formation était le beau-frère de l'Evêque catholique de Kirundo, aujourd'hui archevêque catholique de Gitega. Son ambition était probablement de conquérir le " grand Nord " avec l'appui du clergé. Autre exemple : le PL est d'abord dirigé par un brillant avocat et homme d'affaires qui a su saisir les opportunités offertes par les différents régimes successifs du pays. La création d'un parti politique lui en offrit d'autres.

L'existence de tant de partis politiques portant l'étiquette " tutsi " ne peut être séparée des déceptions, vieilles rivalités, rancœurs et autres querelles qui ont agité la trajectoire de l'UPRONA de puis l'indépendance. L'exil et les convictions royalistes du dirigeant du PRP en sont l'exemple paradigmatique. Au RADDES, on note notamment une concentration d'intellectuels (économistes, juristes) et d'hommes d'affaires originaires du centre du pays, qui n'ont sans doute pas connu la carrière politique espérée au sein de l'UPRONA, soit en raison de sa monopolisation par les élites de Bururi sous le régime Bagaza, soit à cause de l'ouverture de l'Etat aux élites hutu consécutive à la politique d'unité nationale. De même l'ANADDE est un parti d'anciens diplomates et de haut-fonctionnaires bloqués dans leur ascension par la politique d'ouverture de Pierre Buyoya, qui sacrifia en priorité les élites tutsi originaires d'autres régions que Bururi. Le PSD, le PIT, l'ABASA, l'Inkinzo et Av-Intwari sont les partis de cinq hommes aux trajectoires singulières aux motivations diverses. Le président du PSD est un ancien ministre de Jean-Baptiste Bagaza, soupçonné un temps de préparer le retour de l'ancien chef de l'Etat. Le Président de l'ABASA est un docteur en droit international qui connut une brillante carrière de diplomate brutalement interrompue et veut pouvoir remettre ses compétences au service du pays. Le président du PIT est un ancien idéologue de l'UPRONA à la fin des années soixante-dix. Démissionnaire après un conflit avec Jean-Baptiste Bagaza, il quitte le pays, poursuit en doctorat en psychologie des enfants, et s'investit à son retour dans le syndicalisme afin de défendre les droits des travailleurs burundais, thème central de mobilisation de son parti. Inkinzo est dirigé par un intellectuel de conviction socialiste révolutionnaire, se référant à Jaurès, Che Guevarra et Fidel Castro dans son programme officiel tandis qu'AV-Intwari est l'émanation d'un autre intellectuel tutsi convaincu d'avoir seul les réponses aux problèmes du pays. Enfin le PARENA est décrite par ses opposants comme " la secte " de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza¹².

A la fin de l'année 1993, les résultats des scrutins et du putsch laissent les petits partis devant le constat politique suivant : le suffrage universel ne leur laisse aucune chance d'accéder au pouvoir mais la violence a remis en question la légitimité issue des urnes. Tous les mécontents tutsi du régime Buyoya, qui pensaient négocier leur existence politique après la victoire électorale de l'UPRONA ne bénéficiant d'aucune ouverture au sein de l'ancien parti unique, ont désormais l'opportunité d'invoquer la défense violente des intérêts tutsi pour obtenir ce que les urnes ne leur ont pas permis. Apparus sur la scène politique grâce à la libéralisation entreprise par Pierre

¹² Entretiens ICG multiples avec des journalistes burundais, Bujumbura et Nairobi, mai –juin 2000.

Buyoya, ils vont se nourrir de la guerre civile pour accéder aux rênes de l'Etat. Face à eux, une fraction du FRODEBU va également assumer l'option violente déjà saisie par une partie de ses cadres et s'engager dans la lutte armée pour reconquérir le pouvoir.

2. Le recours à la violence pour prendre ou reprendre le pouvoir

Le désordre généralisé consécutif à l'assassinat du Président Ndadaye et aux massacres d'octobre 1993, renforcé par le décès du président Ntaryamira dans l'avion qui le ramenait d'Arusha avec le président rwandais Juvénal Habyarimana en avril 1994, le génocide des Tutsi au Rwanda voisin et l'arrivée du FPR au pouvoir, va inciter le FRODEBU à négocier progressivement une convention de gouvernement avec tous les partis politiques, qui exigent le partage des postes administratifs et diplomatiques. La Convention de gouvernement établie en septembre 1994 est ainsi une revanche de l'ancien régime et des petits partis tutsi contre le FRODEBU, qui est forcé de reconnaître son incapacité à diriger le pays et doit donc partager le pouvoir¹³. Ce partage entérine ainsi l'existence d'un contre-pouvoir de fait au Burundi, disposant de la protection d'une partie de l'armée. Les acteurs de ce contre-pouvoir invoquent 1) la non-représentation de ses intérêts par l'UPRONA, qui les a " vendu " à la majorité hutu 2) la perte de légitimité du FRODEBU qui s'est montré complice voire organisateur direct " d'actes de génocide " lors des massacres d'octobre 1993. Cette force politique se manifeste publiquement par l'occupation de l'espace public et le recours à la violence dans la capitale. Il correspond au noyau dur de l'ancien régime et aux groupes tutsi qui en étaient exclus, refusant la transition politique, l'arrivée du FRODEBU au pouvoir, et l'abandon de leurs privilèges économiques et sociaux renforcés par la peur de l'extermination ou de l'exil. Ses porte-parole sont le plus souvent identifiés comme les leaders du RADDES, PRP, Av-INTWARI, ABASA, Inkinzo, PARENA et ANADDE, avec une mention spéciale pour les dirigeants du PARENA, du PRP et du RADDES, dont l'affluence financière a grandement facilité la capacité de nuisance. Chacun de ces partis entretient des relations secrètes et organiques avec l'une ou l'autre des milices de jeunes tutsi, dont la " Solidarité Jeunesse et Démocratie ", SOJEDEM¹⁴, qui font la loi à Bujumbura et entre 1994 et 1996, et lancent des mots d'ordre de grève ou de paralysie totale de la capitale, les fameuses journées " villes mortes ", chaque fois que le gouvernement répugne à se soumettre à leur diktat. (Pour un rappel détaillé des faits, voir annexe 5).

Le FRODEBU, sous l'impulsion de Ntibantunganya, est notamment enclin à opter pour une attitude conciliante au vu du nouveau contexte régional dans lequel se trouve le Burundi. Le FPR vient de prendre le pouvoir à Kigali et le génocide rwandais porte l'opprobre sur les revendications politiques radicales hutu. Ces concessions faites aux perdants du scrutin de 1993 divisent cependant le parti. En avril 1994, Léonard Nyangoma, l'un des membres fondateurs, part en exil sur la base d'un désaccord concernant la question de partage du pouvoir avec l'armée et l'opposition tutsi. Réclamant le retour à la légalité constitutionnelle de 1993, il tente en vain d'entraîner le FRODEBU à constituer un gouvernement en exil. Il se heurte en outre à un refus du parti à le désigner comme successeur des présidents Ndadaye et Ntaryamira, justifié par la crainte de la plupart des chefs du parti de voir un hutu de Burundi prendre la tête du pays. Il décide par conséquent de créer une organisation concurrente : le Conseil National pour la défense de la démocratie (CNDD) adoptant la lutte armée comme nouvelle option. Comme les partis tutsi, une partie importante de l'état-major

¹³ Certains artisans de la convention reconnaîtront même plus tard qu'il s'agissait d'un " coup d'Etat " au FRODEBU, cf. Entretiens divers ICG avec les leaders de partis politiques depuis 1998.

¹⁴ On retrouvait notamment dans la nébuleuse SOJEDEM de " frère Déo " des déserteurs de l'APR nés au Burundi et des burundais ayant fait la guerre au Rwanda.

FRODEBU décide de recourir à la violence et à la lutte armée pour reprendre le pouvoir et satisfaire ses ambitions politiques, au lieu de chercher les voies de l'apaisement.

La victoire des représentants de l'ancien régime et de leurs alliés du moment ne parvient ainsi pas à rétablir la paix et la sécurité dans le pays. A peine un mois après la signature de la Convention de gouvernement, une application partielle des recommandations de l'un de ses protocoles prévoyant " la poursuite en justice de toute personne civile ou militaire impliquée dans les massacres "¹⁵, provoque l'arrestation des milliers de civils et de cadres locaux du FRODEBU. Aucun militaire, aucun responsable du putsch, ni aucun responsable des violences perpétrées lors des journées " villes mortes " ou des assassinats de membres des FCD ne sont cependant inquiétés. La liste des victimes de violences politiques s'allonge ainsi dramatiquement d'octobre 1994 à juillet 1996 malgré la signature de la Convention de gouvernement. Au cours de cette seule période une dizaine de députés ou députés-suppléants FRODEBU sont assassinés par des militaires, policiers ou des miliciens tutsi. Cet échec politique est dû sans aucun doute à l'absence de confiance et à la mauvaise foi généralisée avec laquelle les dirigeants de partis politiques ont négocié. Leur seul objectif était probablement de se partager les postes publics et d'accéder aux ressources de l'Etat. Au lieu de ramener la paix, la Convention de gouvernement a provoqué la paralysie généralisée des institutions bloquées par les désaccords entre ses représentants ou sapées par la privatisation généralisée de ses fonctions.

Cette évocation des événements dramatiques qui ont marqué le Burundi entre 1993 et 1996 illustrent pleinement le premier paradoxe auquel l'exigence de liberté formulée par le médiateur Nelson Mandela est confrontée. Tous les partis politiques burundais présents à Arusha ont participé, aggravé et bénéficié de la guerre civile. Que ce soit pour conserver le pouvoir ou y accéder, chacun s'est compromis en ayant recours à la violence pour parvenir à ses fins et rien ne garantit qu'ils aient aujourd'hui renoncé à ces pratiques, dans un contexte où, par ailleurs, ils témoignent d'un manque dramatique d'imagination politique.

B. Depuis le putsch, les jeux dangereux du gouvernement

La relation entre les partis politiques et le gouvernement connaît depuis 1996 des variations significatives, en fonction du rapport de force militaire entre l'armée et la rébellion mais en fonction également de la dialectique étourdissante des dynamiques internes et externes du processus de paix. Une chronologie rapide de cette évolution souligne la succession de trois périodes.

De juillet 1996 à la fin de l'année 1997, la priorité du gouvernement putschiste était de rétablir son contrôle sur l'intégralité du territoire et de mater la rébellion, tout en la reconnaissant comme partenaire politique légitime pour atteindre un accord de paix (pourparlers de Rome avec le CNDD). Cette option politico-militaire était destinée à tirer un trait sur la " partitocratie " instituée par la Convention de gouvernement. Les nécessités de l'action militaire, le besoin d'affirmer sa légitimité auprès de l'opinion publique tutsi et la volonté de couper les partis politiques et la rébellion hutu de leur base, incitèrent ainsi le nouveau pouvoir à mettre en place la politique de regroupement des populations, doublée d'une pression policière sévère sur les activités des partis, à travers par exemple, la mise en résidence surveillée de Jean-Baptiste Bagaza ou l'arrestation massive de cadres et militants du FRODEBU et la

¹⁵ " Annexe à la convention de gouvernement fixant la politique de réinsertion des déplacés et de rapatriement des réfugiés ", Rohero (Hotel Novotel), 22/07/1994, p. 3.

traduction en justice d'une bonne partie de ses leaders, pour complicité dans les massacres de 1993 ou collusion avec les bandes armées (cf. infra).

Face aux pressions internationales, à la mise en place d'un processus de paix jugé hostile au nouveau régime et à l'échec relatif de l'option militaire, une seconde phase est ouverte au début de l'année 1998. Le gouvernement décide de faire la paix avec les partis politiques et de leur donner une nouvelle vie à travers l'organisation du partenariat et le " débat interne " destiné à concurrencer le processus d'Arusha. Tous les partis entrent à l'Assemblée nationale dont le mandat est reconduit jusqu'à la signature d'un accord de paix. Cette renaissance de la vie politique intérieure suscite par ailleurs des divisions au sein des partis d'opposition sur lesquels le gouvernement va s'appuyer pour affaiblir les participants au processus d'Arusha. Des tentatives de putsch se succèdent au sein des partis dont les dirigeants sont en exil.

Le succès de cette tactique est cependant de courte durée. Les partenaires sur lesquels s'était appuyé le gouvernement pour faire valoir une option interne au processus de paix ne parviennent pas à garantir le soutien de leurs formations qui restent dans leur majorité fidèles à leurs dirigeants exilés. En mai 1999, la création de groupes partisans à Arusha (G7, G8) suivie de l'intensification des attaques de la rébellion redonne alors une seconde vie au processus externe et brise la confiance entre l'exécutif et les partis politiques. On assiste alors à une nouvelle montée en puissance de l'intimidation et de la surveillance policière, de l'armée, des services de police et de l'administration territoriale sur les activités des partis politiques. La phase finale du processus de paix engagé par le nouveau médiateur Nelson Mandela s'ouvre ainsi dans un contexte de regain de tension, où les différents acteurs du processus s'accusent également de tous les maux, afin de faire monter les enchères en prévision de la signature d'un accord.

1. L'épuration ambiguë des opposants au processus de paix (1996-1998)

Suite au putsch du 25 juillet 1996, l'ordre constitutionnel de 1992 déjà malmené par la Convention de gouvernement est suspendu. Les partis reçoivent l'ordre de cesser leurs activités et les manifestations politiques sont interdites. Ce gel brutal des activités partisans a néanmoins l'avantage de mettre fin à l'anarchie qui règne dans la capitale depuis deux ans¹⁶.

Les Etats de la région, qui ont imposé un embargo sur le pays une semaine après le putsch, ont posé comme premières conditions de sa levée le rétablissement de l'Assemblée nationale et des partis politiques. De fait le 12 septembre 1996, le nouveau gouvernement de Pierre Buyoya rétablit l'Assemblée nationale et les partis politiques mais dans un nouveau cadre institutionnel de transition précisé dès le lendemain. Le décret-loi n°1/001 du 13/09/1996 portant organisation du système institutionnel de transition indique en effet dans son article 22 que " la liberté de réunion et d'association pacifique est garantie dans les conditions fixées par la loi " mais parallèlement dans son article 51, elle précise que les manifestations et les réunions publiques sont interdites et que seules " des réunions publiques visant exclusivement à mettre en place les organes dirigeants des partis politiques aux échelons communaux, provinciaux et national peuvent être autorisées par l'autorité compétente " ¹⁷.

¹⁶ ICG, " L'effet Mandela : évaluation et perspectives du processus de paix burundais ", miméo, 18/04/2000, 92 p.

¹⁷ Décret-loi n°1/001/96 du 13/09/1996, art. 51, alinéa 2.

Ces dispositions restrictives sur la liberté d'action des partis politiques sont par la suite assouplies dans le cadre de l'Acte Constitutionnel de transition promulgué par le décret-loi n°1/008 du 8 juin 1998 qui entérine le partenariat politique entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. L'article 60 de ce décret-loi précise en effet :

" Sans préjudice des dispositions de l'article 30, et eu égard aux impératifs de restauration de la paix et de la cohésion nationale, les partis politiques ne sont pas autorisés à organiser des manifestations et des réunions publiques.

Seules sont autorisées les réunions des organes dirigeants des partis aux échelons national, provincial et communal ".

Les partis ne peuvent donc mobiliser publiquement ni manifester mais les réunions des organes dirigeants sont théoriquement permises, jusqu'aux niveaux communaux. Dans la réalité, l'application de ce cadre réglementaire va connaître des variations importantes en fonction de deux séries de facteurs : les tactiques politiques suscitées dans le pays pour influencer le cours des négociations d'Arusha et les variations de l'hostilité de l'administration locale. En fonction des besoins du moment, le gouvernement décidera d'appliquer plus ou moins la loi, afin de faire pression sur les partis politiques ou favoriser certaines de leurs factions.

Au moment où le président Ntibantunganya s'est réfugié à l'ambassade des Etats Unis, le 24 juillet 1996, le président de l'UPRONA Charles Mukasi a pris la responsabilité politique de retirer l'UPRONA de la Convention de gouvernement créant par-là une crise institutionnelle et justifiant la prise de pouvoir du major Buyoya. Mais à peine est-il installé au pouvoir que des divergences entre la tête du parti et le gouvernement apparaissent. Lors d'une rencontre avec le Comité central de l'UPRONA en septembre 1996, le chef de l'Etat a affirmé que, dans sa volonté de mettre en œuvre une politique unitaire, il comptait faire du FRODEBU un partenaire. Or depuis 1993, l'UPRONA n'a eu de cesse de dénoncer la collusion entre le FRODEBU, le CNDD, le Frolina, et le Palipehutu dans l'organisation des massacres de Tutsi de 1993 et la similitude de leur idéologie. Réhabiliter le FRODEBU signifie pour l'UPRONA l'élévation de pratiques criminelles au rang d'options politiques défendables. Par ce discours de contestation, l'UPRONA gagne l'appui d'un certain nombre de membres du PARENA, parti de l'ancien président Bagaza, plus ou moins démantelé depuis la prise de pouvoir du 25 juillet 1996. Leur opposition systématique à la politique du gouvernement risquait de paralyser l'autorité de l'Etat et de handicaper sa politique de négociations.

A l'annonce des accords de Rome en mars 1997, les divergences entre le gouvernement et l'UPRONA sont officialisées. Refusant de cautionner le principe de la négociation avec les factions armées accusées être "génocidaires", le parti retirait du même coup son soutien au gouvernement dans le processus de paix d'Arusha. L'alternative pour le président était la suivante : se retirer du processus d'Arusha ou aller de l'avant sans le soutien du parti. Depuis lors, un bras de fer s'est engagé entre lui et le président de l'UPRONA, Charles Mukasi.

Les pressions sur les membres de l'UPRONA opposés aux négociations d'Arusha et au dialogue avec les rebelles commencent dès février 1997. Les négociations avec le CNDD sont en cours et le chef de l'Etat signifie à Charles Mukasi lors d'une rencontre à Ngozi qu'il ne tolérera pas qu'on lui mette des bâtons dans les roues. Selon le président du parti, Pierre Buyoya aurait déclaré, " Je ne voudrais pas aller jusqu'à

diviser le parti UPRONA mais je dois prendre des initiatives et avancer ¹⁸. La lutte à l'intérieur du Comité central du parti est menée par certains membres clefs du gouvernement ou du cabinet présidentiel: Pascal-Firmin Ndimira, devenu Premier Ministre en juillet 1996 ; Luc Rukingama, Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération ; Libère Bararunyeretse, conseiller politique à la présidence, et Jean-Baptiste Manwangari, conseiller juridique. Malgré les efforts de médiation de ses mousquetaires, Pierre Buyoya ne parvient pas à raisonner l'obstination de Charles Mukasi, que l'on explique parfois par la rancœur de ne pas avoir été choisi comme Premier Ministre alors qu'il avait été le principal artisan de l'échec de la Convention de gouvernement.

Trois jours après l'annonce de l'accord avec le CNDD, le président de l'UPRONA publie un communiqué pour le dénoncer. Le groupe parlementaire UPRONA doit tenter de redresser la situation et publie alors un contre-communiqué soutenant le gouvernement. Après deux mois de nouvelles consultations infructueuses dans le cadre d'une commission du parti chargée d'analyser le plan de paix, les hommes du Président de la République repassent à l'offensive. Ils se substituent à la direction nationale du parti lors des rencontres officielles sur le processus de paix. La pression policière se porte également contre le président de l'UPRONA : le 5 juin, les services de la documentation opèrent des perquisitions à la permanence du parti et au domicile de Mukasi. Ce dernier est interpellé avec quelques-uns de ses alliés et réagit en excluant du parti cinq des proches alliés de Pierre Buyoya. Peu après il poursuit sa contre-attaque en tentant d'organiser des consultations avec les cadres provinciaux et communaux du parti dans tout le pays. Il doit affronter l'hostilité de la gendarmerie, qui encercle la permanence nationale du parti afin d'empêcher la tenue d'une telle réunion le 20 juillet. Une semaine plus tard, c'est le gouverneur de la province de Muyinga qui s'oppose à lui. Finalement, le président du parti tente d'organiser pour le 9 août un " Forum national " comparable à celui qui lui a permis de destituer Nicolas Mayugi en mai 1994 et qu'il veut faire passer pour un Congrès extra-ordinaire, l'instance suprême du parti. Le Ministre de l'Intérieur, saisi par les membres du comité central proches du Président Buyoya, le prévient cependant qu'en vertu des statuts du parti, seul le Comité central avait le pouvoir de convoquer un congrès et que ce congrès ne se tiendrait qu'à la condition du respect de la disposition citée. De plus les dispositions légales de transition interdisent la réunion d'un Congrès. Charles Mukasi entreprendra un recours en annulation devant la chambre administrative de la cour constitutionnelle qui sera déboutée le 31 juillet pour vice de procédure. Le 25 août 1997, Charles Mukasi prend sa revanche : invité par le médiateur pour le sommet régional, le gouvernement n'est pas allé à Arusha sous l'influence du comité central de l'UPRONA. Bien qu'il ait activement préparé le sommet, le conseil des ministres, réuni la veille du sommet, s'est opposé à sa participation.

Les divergences au sein du comité central ont abouti à l'émergence de deux courants: le premier soutient le président Mukasi dans son combat contre les négociations et dénonce les manœuvres de manipulation, de division et d'intimidation du comité central par le gouvernement. L'autre courant est en faveur de la politique de négociations et accuse le président du parti de "tricherie politique". Dans une lettre adressée au Ministre de l'Intérieur et datée du 16 janvier 1998, 21 parlementaires du groupe UPRONA de l'Assemblée nationale dénoncent le refus du président du parti de convoquer le comité central. Celui-ci ne s'est pas réuni depuis 6

¹⁸ Charles Mukasi, " Persécutions contre le parti UPRONA par le pouvoir en place dominé par les organisations racistes et génocidaires comme le FRODEBU ", Bujumbura, 16/05/2000, miméo, 13 p.

mois. La lettre explique ce refus par la peur du Président de voir son mandat remis en question à cause des divergences entre ses membres.

Conscient des dangers qu'ils représentent, le gouvernement cherche donc à maintenir son emprise sur l'opposition radicale tutsi. Cette politique a été clairement énoncée dans une note de service émise par le bureau du président et intitulée " Lutte Anti-Subversive. "¹⁹ Elaboré pour combattre l'agitation contre les négociations de paix, ce document identifie les moyens d'éliminer la " subversion ". Se rendent coupables de cette infraction :

- " Ceux qui s'opposent non pas au projet de paix en soi mais plutôt aux instances qui l'ont élaboré;
- Ceux qui s'opposent au projet avec une argumentation de désinformation telle que le génocide, l'impunité, le pouvoir illégal, etc.
- Des négativistes achevés qui ne sont là que pour s'opposer à toute action initiée par les institutions en place;
- D'autres qui posent des conditions difficilement réalisables;
- Et enfin, ceux qui manifestent une certaine inquiétude quant à l'issue du projet. "

Pour cela, l'agent du gouvernement qui doit travailler comme " véritable agent de contre subversion ", dispose de tous les pouvoirs administratifs et judiciaires de l'état, y compris celui d'accusation d' " atteintes à la sûreté intérieure de l'Etat. "

D'un autre côté, ceux qui subissent la répression l'utilisent pour gagner en crédibilité. C'est ainsi que Mukasi prétend que ce sont des motivations politiques qui sont à l'origine de l'arrestation en août 1998 de Claudine Matuturu, alors Ministre du Rapatriement et de la Reconstruction, et de son chef de cabinet pour corruption. Etant donné qu'ils étaient tous deux opposés au " processus de paix qui s'accommode du génocide et des génocidaires ", ils furent victimes des " frustrations gouvernementales face à l'accumulation des échecs dans tous les domaines de la vie nationale et en raison des multiples incohérences du pouvoir en place. " En fin de compte, il clame qu'il est " inadmissible que les Upronistes continuent de croupir en prison à la suite des persécutions injustes et dans le simple but de les contraindre avec le peuple burundais à endosser une politique condamnée par la Charte de l'Unité Nationale. "²⁰

Mis au chômage et isolés, subissant à l'occasion les intimidations policières, Mukasi et ses alliés, en tout une dizaine de membres du comité central, sont finalement suspendus de leurs responsabilités du parti le 7 octobre 1998, lors d'une réunion orchestrée par les partisans de Pierre Buyoya et mise sous la protection de la gendarmerie.

En apparence, l'aile dure de l'opinion publique tutsi opposée aux négociations d'Arusha et à tout dialogue avec ceux qu'elle a coutume d'appeler les " terroristes-tribalistes-génocidaires ", se trouve donc persécutée par le régime. Cependant cette phase coercitive n'a duré qu'un temps. Depuis mai 1999, alors que la tension est remontée entre le gouvernement et le FRODEBU suite à l'échec du Partenariat, les extrémistes tutsi ont pu faire leur réapparition dans l'espace public national. Réunis au sein de " l'accord cadre pour la restauration d'un Etat de droit au Burundi ",

¹⁹ République du Burundi. Présidence de la République. Bureau Chargé de la Coordination des Services de Sécurité. " Lutte Anti-Subversive " (Bujumbura: 25 mai 1998).

²⁰ Déclaration du Parti UPRONA Sur l'Emprisonnement Arbitraire des Membres de la Direction Nationale du Parti UPRONA.

nébuleuses d'associations et d'ailes dissidentes de l'UPRONA²¹, ce courant de l'opinion urbaine subit toujours la pression policière dès qu'il s'aventure à vouloir organiser des manifestations de rues réminiscentes de celles des années 1994-1995. Cependant ses communiqués, ses conférences de presse et ses déclarations incendiaires ont fait leur réapparition sur la scène publique et servent d'épouvantail dans le contexte de la dernière phase du processus de paix. De plus, les leaders de cette aile dure ont profité de cette surveillance pour s'ériger en martyrs.

Le gouvernement a ainsi redonné aux extrémistes une assez large latitude d'action, dans l'objectif de bien faire savoir aux négociateurs qu'une partie de la population tutsi est prête à se battre contre le retour du FRODEBU au pouvoir et que Pierre Buyoya et ses alliés sont les seuls remparts contre ses extrémistes. " Nous aussi on va se mettre à tuer les Burundais ", prétendait ainsi fièrement un leader de l'opinion extrémiste tutsi tandis que les tracts de PA-Amasekanya ou de " l'accord cadre " appelaient la population à prendre les armes contre un accord de paix signé à Arusha²². L'UPRONA de Pierre Buyoya joue ainsi la carte de l'intimidation sur le processus de paix, au risque de faire renaître la volonté de vengeance dans les esprits, et de provoquer un retour des violences ethniques dans la capitale. Un jeu aussi dangereux est mené par le gouvernement avec les militants du FRODEBU.

2. Le harcèlement des activités militantes

La répression des activités militantes frappe surtout le FRODEBU. Les autres partis ne disposent en effet souvent d'aucunes structures nationales et opèrent essentiellement à Bujumbura quand une partie de leurs dirigeants n'est pas à l'étranger. De fait, soit ils bénéficient des sympathies de l'armée ou de la l'administration, qui les laissent opérer librement dans les quartiers de Bujumbura, soit ils masquent leurs activités sous couvert de réunions sportives ou d'autres activités sociales, qui, pour les partis tutsi, peuvent de toute façon se dérouler avec la bienveillance des autorités²³. Parmi les partis d'obédience tutsi, seul le PARENA subit une pression policière constante. Non sans exagérations, le parti dénonce le harcèlement quotidien de ses cadres, la torture, les humiliations et les arrestations abusives dont ils ont fait l'objet²⁴. En janvier 1997, Jean-Baptiste Bagaza avait en effet été placé en résidence surveillée. Deux mois plus tard, une demi-douzaine de militants avaient été arrêtés pour actes terroristes et tentative d'assassinat sur la personne du chef de l'Etat. On les accusait d'avoir posé des mines au marché central de Bujumbura et sur certains axes routiers de la ville. L'année suivante, un autre groupe de militants sera accusé d'être impliqué dans une obscure conspiration découverte par l'armée à Cibitoke (cf. infra).

Ces militants du PARENA, dont le magistrat Isidore Rufyikiri, sont toujours en prison alors que leur culpabilité n'a jamais été réellement prouvée. J-B. Bagaza a lui été autorisé à quitter sa résidence surveillée depuis février 1998 mais a choisi de vivre en exil en Ouganda. A Bujumbura, le parti est étroitement surveillé. Ses activités militantes publiques se résument à l'ouverture de bars où les sympathisants se réunissent pour recueillir les dernières consignes de leurs dirigeants et écouter

²¹ Ses représentants sont : Le Centre d'Etudes sur le Génocide de Gérard Nduwayo ; l'association AC Génocide de Venant Bamboneyeho, la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore représentée par son secrétaire général Bonaventure Gasutwa, l'association Coalition contre la dictature de Raphaël Horumpende, et Charles Mukasi. Cf. Communiqué n°1/00 du Centre d'Etude sur le Génocide, 07/02/2000.

²² Entretien ICG, Bujumbura, 15/05/2000 et tracts divers mai/juin 2000.

²³ Observation participante ICG, Bujumbura, 07/05/2000.

²⁴ Entretien ICG, représentant du PARENA, Arusha, 21/05/2000.

religieusement les discours enregistrés de Jean-Baptiste Bagaza²⁵. Au-delà d'une surveillance policière sans aucun doute très réelle, le PARENA se satisfait cependant de sa position de martyr. Celle-ci lui permet d'agiter le spectre de la persécution, et de donner à ses activités une ambiance de résistance, habillée du charme suranné des conspirations de cour.

La répression qui pèse sur les dirigeants du FRODEBU a connu des évolutions importantes depuis 1996 et connaît aujourd'hui un regain important pour les raisons que nous avons déjà exposées. En janvier 1997, au plus fort de la campagne militaire contre la rébellion, le Président de l'Assemblée Nationale, et le secrétaire-général adjoint du parti, Léonce Ngendakumana et Domitien Ndayizeye avaient ainsi été inquiétés par des procédures judiciaires mettant en cause leur complicité dans des massacres de 1993. Augustin Nzojibwami, le secrétaire-général du parti, était de même arrêté en février pour s'être élevé contre la politique de regroupement mise en place par le gouvernement pour couper la rébellion de la population. Officiellement, Pierre Buyoya n'avait en effet consenti à réautoriser les partis politiques qu'à condition qu'ils contribuent " positivement " à la vie politique nationale. Toute critique à l'encontre de son action était donc considérée comme négative et destructrice²⁶. Cependant, un an plus tard, alors que le dialogue avec le FRODEBU s'est transformé en une opportunité de gains politiques, tous les chefs d'accusation contre Léonce Ngendakumana sont abandonnés. Domitien Ndayizeye va de même gagner son procès. La véritable répression ne se porte pas sur les cadres nationaux du parti contribuant aux négociations d'Arusha mais sur les cadres locaux, les militants et les sympathisants.

Pour la police, l'armée et l'administration, l'équation est simple : tout militant du FRODEBU est un rebelle en puissance et donc un ennemi. Cette présomption de complicité naturelle avec " les bandes armées " légitime donc tous les abus encore facilités par les mesures d'exception mises en œuvre dans le cadre de la politique de regroupement²⁷. A l'inverse, les militants ou cadres du parti ne connaissent ou ne reconnaissent pas toujours le cadre juridique imposé en septembre 1996 puis assoupli en juin 1998. Dès lors, soit ils dénoncent violemment une répression qui n'en est pas une, puisque les limites imposées dans l'Acte constitutionnel de transition sont très strictes, soit ils opèrent dans la clandestinité et encourent la répression des forces de l'ordre quand ils sont découverts. L'absence totale de confiance et de respect entre les gouverneurs de province, leurs subordonnés civils ou militaires et les cadres locaux du parti facilitent ainsi l'éclosion régulière de situations conflictuelles entre l'administration et les militants du FRODEBU.

A Kayanza, par exemple, selon des représentants du FRODEBU²⁸, l'intégralité des services administratifs et policiers porte l'étiquette UPRONA. Toujours selon le parti, ces administrateurs auraient reçu la consigne de ne pas appliquer les mesures prévues dans le cadre de l'Acte constitutionnel de transition. Les réunions des bureaux exécutifs de la fédération de Gitega se tiennent régulièrement, tout comme celles du Comité directeur national mais pas dans la province. Les cadres du parti sont obligés de venir au domicile du secrétaire-général, dans le quartier de Mutanga-Nord à Bujumbura, pour être sûrs de ne pas se faire matraquer. Des problèmes

²⁵ Observation participante ICG, Bujumbura, 06/05/2000.

²⁶ The Economist Intelligence Unit country report, Burundi, 4th quarter 1996 and 1st quarter 1997.

²⁷ Cf. le recensement des violations des Droits de l'Homme présentés dans les bulletins de la ligue Iteka et pour une description de " l'enfer " (selon l'expression d'un habitant) des quartiers de Kinama et Buterere à Bujumbura : Iteka-Ligue Burundaise des Droits de l'Homme, *Bulletin d'information* n°28, août 1997 ; n°30, février 1998 ; n° 34, janvier 1999.

²⁸ Entretien ICG avec des représentants de la fédération de Kayanza, Bujumbura, 10/05/2000.

existent également pour les réunions de niveau communal, alors que celles-ci devraient normalement être autorisées. Les cadres du parti ont peur. Ils doivent opérer de façon clandestine. Lorsque des séminaires sensés animer le débat national prévu dans le cadre des accords de partenariat devaient être organisés en 1998–1999, ils avancent que ce des militants de la branche Nzojibwami étaient systématiquement invités pour faire de la figuration. Dans les quartiers populaires de Bujumbura, la situation est explosive. A Kinama, les responsables de zone, se plaignent par exemple de ne pas avoir pu se réunir depuis le putsch de 1996. Les vols à main armés se sont multipliés dans ce quartier sans aucune réaction de la police ou de l'armée qui sont soupçonnées d'être complices. Les hommes sont arrêtés quand ils se dérobent aux rondes nocturnes obligatoires organisées pour assurer la sécurité, mais la police refuse de leur donner des armes voire de les accompagner, si bien que les patrouilles de civils se font agresser et dépouiller pendant la nuit. A Kamenge, les sympathisants FRODEBU disent être quotidiennement harcelés par la police et l'administration. On les arrête pour n'importe quel prétexte. Ils sont mis au cachot et doivent payer des amendes quand le parti n'intervient pas auprès du procureur général pour les faire libérer. A Musaga et Kanyosha, les militants doivent se réunir par petits groupes de trois ou cinq dans les cafés pour se tenir informés de l'évolution du processus de paix. Les seules vraies réunions de parti ne peuvent se tenir que dans le domicile de Domitien Ndayizeye, le secrétaire-général, qui est un interlocuteur direct du gouvernement. Dans la zone de Buterere, les militants se plaignent d'arrestations arbitraires, d'amendes quotidiennes, de confiscation de propriétés, de viols répétés et même de meurtres. Le chef de zone est accusé d'encourager les milices tutsi à harceler la population hutu. Il aurait reçu consigne de lever un minimum de 400 000 FBU par semaine en rackettant la population.

Depuis le milieu de l'année 1999, la tension ainsi montée de plusieurs crans et les accusations réciproques fusent désormais sans relâche. Le Maire de la ville est accusé d'entretenir une pression quotidienne sur les militants du parti et d'encourager ses chefs de zone à harceler la population hutu. Les militants voulaient ainsi fêter la nouvelle année le 1er janvier, mais le chef de zone a fait ramasser toutes les chaises dans la salle où ils devaient se réunir. Quelques jours plus tôt, le député FRODEBU Gabriel Gisabwamana avait été assassiné devant témoins par des militaires, après qu'il se soit identifié. Les responsables de ce crime sont connus de la police et de l'Etat-major, et n'ont toujours pas été arrêtés, ni même sanctionnés²⁹. Ce type d'impunité est peu propice au rétablissement de la confiance, d'autant qu'il existe une différence flagrante de traitement entre les partis politiques, notamment entre le FRODEBU et l'UPRONA.

Le 19 avril 2000, le chef de zone de Gihosha faisait ainsi savoir au secrétaire général du FRODEBU qu'il interdisait toute " réunion clandestine " à son domicile, au mépris flagrant du cadre réglementaire mis en place dans l'Acte constitutionnel de transition³⁰. Peu après, le parti est à nouveau accusé de collecter des cotisations pour soutenir la rébellion. Au début de l'année, 5 000 cartes du FRODEBU ont en effet été distribuées dans tout le pays. Le gouvernement a alors accusé le FRODEBU de mobiliser la population contre l'autorité de l'Etat. Mais le parti se défend : la distribution de cartes de membre n'est pas interdite et ne correspond en rien à une mobilisation de masse. A la décharge du FRODEBU, on peut en effet constater que son grand rival, l'UPRONA ne se gêne pas pour redynamiser les activités provinciales et communales du parti, en toute liberté. Le compte-rendu de la session ordinaire du

²⁹ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme – Iteka, *Bulletin d'information*, n°39, janvier 2000 et Entretien ICG avec un représentant de la ligue Iteka, Nairobi, 17/06/2000.

³⁰ Lettre du Chef de Zone de Gihosha au secrétaire général du FRODEBU, 19/04/2000.

Comité central réuni le 8 avril 2000 montre en effet que les instances dirigeantes de l'UPRONA sont affairées depuis plusieurs mois à restructurer les comités provinciaux, communaux et de quartiers, à redynamiser ses soutiens (circulation de feuilles d'information en Kirundi) à recruter de nouveaux membres, à rajeunir ses cadres dirigeants, à fidéliser ses sympathisants, à lancer les cotisations et à réorganiser la gestion de son patrimoine immobilier (rénovation, hausse des loyers) pour remplir les caisses de ses fédérations provinciales³¹. Alors que le Parti UPRONA est donc en pleine restructuration pour se préparer à la période de transition qu'annonce la signature imminente d'un accord de paix, le FRODEBU est quotidiennement harcelé et mis dans l'incapacité de rassurer ses militants et ses sympathisants sur la bonne volonté du gouvernement à respecter les engagements auquel il prétend périodiquement se conformer.

C. Avec les négociations, l'institutionnalisation de l'opportunisme politique

La répression à géométrie variable n'est pas l'unique facette des relations tourmentées entre les partis politiques et le gouvernement. Depuis le début des négociations d'Arusha, une tendance lourde de la scène politique burundaise a été la scission des partis politiques et l'élaboration de nouvelles alliances sur la base de ces scissions. Ce mouvement tourbillonnant est symptomatique de l'émergence d'une nouvelle tendance de la scène politique burundaise : l'institutionnalisation de l'opportunisme comme fil directeur de l'action politique. Jusqu'à présent, deux tendances lourdes dirigeaient la formation des alliances et cimentaient les familles politiques : le régionalisme et le nationalisme ethnique. Pour la grande majorité de la population, les identités ethniques, réifiées et manipulées pendant plus d'un siècle de colonisation et de postcolonisation, sont devenues les référents privilégiés de l'action politique. Les coalitions partisans burundaises sont symptomatiques de cette tendance. Entre 1993 et 1996, les " Forces de Changement démocratique " correspondaient grossièrement à une alliance défendant les intérêts hutu, et la " Coalition des partis politiques d'opposition " correspondait à une autre défendant les intérêts tutsi, quelle que soit l'identité ethnique de leurs dirigeants. Pour les élites, d'autres référents pouvaient guider en second lieu les regroupements politiques, le clan par exemple, mais surtout l'origine régionale. Bururi et ses élites sont réputées avoir dirigé le pays depuis le début des années soixante-dix. Dernièrement, une troisième motivation a pris le devant : l'opposition ou non à la présence de Pierre Buyoya au sein des institutions de transition.

On assiste également à une instrumentalisation politique de l'outil juridique dont le plus bel exemple est la fameuse nécessité pour les partis politiques de disposer de dirigeants résidents dans le pays. C'est argument va être utilisé par le gouvernement pour aviver les divisions régionalistes latentes existant au FRODEBU et obtenir la participation de trois petits partis politiques tutsi à la politique de partenariat. Au PRP, à l'ABASA, et au PARENA, l'exil des présidents et le terme de leurs mandats légaux sert de prétexte pour la prise de contrôle de ces partis par des 'ailes internes' qui entrent immédiatement au gouvernement. Une interprétation stricte de la loi du 15 avril 1992 ne rend absolument pas illégale la reconduction de dirigeants résidant à l'extérieur du pays. La condition de résidence stipulée dans l'article 24 concerne les conditions d'agrément des partis politiques. De plus l'article 39 du décret-loi du 15 avril 1992 précise que les partis doivent rester fidèles aux principes de leur agrément et non aux conditions précises de résidence de leurs dirigeants.

³¹ Parti UPRONA, " Compte-rendu de la session ordinaire du Comité central tenue le samedi 8 janvier 2000 ", miméo.

1. Le développement du putschisme partisan et des alliances de circonstance

Au lendemain du putsch du 25 juillet 1996, le FRODEBU se trouve éclaté. Une partie de ses chefs est en exil, dont Jean Minani son président, et l'autre à l'intérieur du pays, dont le président renversé Sylvestre Ntibantunganya, le président de l'Assemblée Léonce Ngendakumana et le secrétaire général du parti, Augustin Nzojibwami. Dans le but de couper Minani de sa base politique intérieure, le gouvernement burundais demande alors au FRODEBU interne de désigner un nouveau président qui résiderait à l'intérieur du pays, en vertu de la loi burundaise. Dès lors, le parti se divise entre ceux qui veulent garder Minani comme président et ceux qui veulent le remplacer. Les deux courants sont représentés d'un côté par l'ancien président Ntibantunganya et le président de l'Assemblée et de l'autre par Augustin Nzojibwami. Il apparaît à ce moment-là que les dissensions recoupent un clivage régionaliste, le courant Nzojibwami représentant les militants de Bururi et le courant Minani représentant les autres. Cette crise se solde par un congrès du FRODEBU en décembre 1997, qui malgré les pressions du régime Buyoya, maintient Minani comme président. Le Ministère de l'intérieur tente alors de suspendre le FRODEBU en déclarant contraire à la loi burundaise sur les partis d'avoir un président résidant à l'extérieur. Mais Pierre Buyoya s'y oppose finalement.

A la même période, vers fin 1997, commencent aussi les négociations sur le partenariat entre le gouvernement et l'Assemblée. Ces négociations sont dues en bonne partie à la peur du FRODEBU de se voir marginalisé par les négociations de Rome qui avaient consacré Léonard Nyangoma comme l'interlocuteur du pouvoir. Elles sont également dues à l'intérêt de Pierre Buyoya de renforcer sa légitimité afin de se présenter plus tard à Arusha en position de force, soutenu par un bloc interne uni hutu-tutsi. Le FRODEBU interne avait particulièrement intérêt à un partenariat pour trois autres raisons : d'une part les négociations d'Arusha donnaient la vedette au FRODEBU en exil, d'autre part elles menaçaient de leur faire perdre leurs postes si un gouvernement de transition était nommé à l'issue d'Arusha ; enfin le mandat de l'Assemblée expirait en juin 1998 (1993-1998) avec par conséquent leur poste et source de revenu. Le courant Nzojibwami devient vite dominant dans la conduite de ces négociations internes, soucieux de devenir un partenaire incontournable et d'écartier Minani devenu gênant.

L'aile en exil du FRODEBU menée par le président Jean Minani s'est opposée à la collaboration avec le pouvoir alors que l'aile intérieure dominée par Augustin Nzojibwami a joué les compromis. Chacune des deux factions du FRODEBU a abordé les négociations d'Arusha avec des positions différentes et par conséquent des stratégies d'ajustement différentes. L'aile extérieure a joué sur le soutien de la Tanzanie pour renforcer sa position et apparaître comme la véritable opposition intransigeante, tandis que l'aile intérieure a misé sur la constitution d'un "bloc interne" avec le pouvoir. Mais depuis début 99, des dissensions sérieuses sont apparues au sein de l'aile interne du parti. Ces tensions coïncident d'une part avec le début des négociations en commissions en décembre 1998-janvier 1999 et avec la suspension des sanctions, perçue comme une victoire politique pour Buyoya. Fort de cette victoire et travaillant avec le gouvernement sur le texte des propositions de la transition à soumettre bientôt à Nyerere, Nzojibwami tente un coup de poker et le 18 mars, il exclut Ntibantunganya et trois autres membres proéminents du FRODEBU, les accusant d'indiscipline et de tentative de mise en place d'une structure parallèle au sein du parti. Le 22 mars, Minani exclut à son tour Nzojibwami, l'accusant de vouloir diviser le parti et d'avoir pris des décisions illégales. Nzojibwami dit alors

publiquement sur la BBC qu'il refuse d'obéir, soutenant que Minani ne peut continuer à diriger le parti de l'extérieur au regard de la loi burundaise sur les partis politiques. Cette crise provoque une polarisation accrue au sein du parti et le réaligement d'une grande partie des personnalités du FRODEBU interne qui rejoignent les positions de Minani. En perte de vitesse, les alliés de Pierre Buyoya lancent alors la Convergence Nationale pour la Paix et la Réconciliation (CNPR)

La naissance de la CNPR est le produit de la transformation du paysage politique burundais et souligne une tentative du pouvoir de reprendre en main les cartes de la négociation à un moment d'affaiblissement du processus. La Convergence récupérerait tous les partis du G8 sauf le PARENA et AV-Intwari mais incluait l'aile Nzojibwami du FRODEBU, ainsi que le Parti RADDES qui avait jusque là toujours refusé de participer à Arusha. La CNPR est née le 2 octobre 1999 à Bujumbura officiellement en réaction aux G7/G8/G3 et à leur logique ethnique. Bien que le gouvernement s'en défende, la Convergence est en fait un groupe de lobbying du camp du président et à ce titre, contribue à clarifier les blocs. Composée des ailes dissidentes de presque tous les partis tutsi, plus une partie du FRODEBU (aile Nzojibwami), sa déclaration reflète fidèlement les vœux du gouvernement.

Les partis pensaient tous profiter de la redynamisation du processus interne promue par la Convergence. Tous les signataires de la Convergence, à l'exception du PIT et de l'Anadde, sont soit exclus de leur partis par leur chef en exil, soit ont exclu leurs chefs de parti en vertu de la loi burundaise qui ne permet pas de diriger un parti de l'extérieur. Au FRODEBU, Nzojibwami a été exclu en mars 1999 par Minani à partir de Dar-es-Salaam, mais en vertu de cette loi, s'est proclamé président du parti en octobre 1999 ; au PRP, Albert Girukwishaka a pris la place de Mathias Hitimana résidant en Belgique ; au PL, Joseph Ntidendereza a pris la place de Gaëtan Nikobamye, résidant à l'étranger ; à l'Abasa, Serge Mukamarakiza a pris la place de Térance Nsanze, résidant en Suisse. A l'assemblée nationale élargie, Convergence a réuni 56 signatures de parlementaires. En clair, on voit se redistribuer les cartes de la négociation en faveur des leaders de l'intérieur qui deviennent tous partie d'un groupe de soutien au pouvoir en place et à son futur maintien pendant la transition (voir annexe 6 pour un récapitulatif des changements à la tête des partis politiques).

Pour faire concurrence à la Convergence (FRODEBU interne - régime Buyoya), une alliance entre les leaders en exil va se mettre en place. Le FRODEBU externe et le PARENA en constituent le socle³². Cette alliance a été sollicitée lorsque ces mêmes leaders ont réalisé que les chefs d'Etat de la région cherchaient à identifier des personnalités issues de coalitions hutu-tutsi pour conduire la transition post-Arusha. Peu de temps après, un nouveau groupe est né, l'Alliance Nationale pour le changement (A.NA.C), qui regroupe le FRODEBU aile Minani, le PARENA, le PP, le RPB, l'ABASA, la Sojedem et plusieurs personnalités de la société civile. La création de ce groupe, quatre jours après la nomination de Mandela, est immédiatement perçue comme un concurrent de Convergence.

Ces accords entre FRODEBU et PARENA, signés le 30 octobre 1999, ont été présentés à tous les partis politiques à Arusha fin mars 2000, dans l'objectif de " faire avancer les négociations " ³³. Ils s'accordent sur la durée de la transition de 2/3 ans ; sur le fait que la transition soit dirigée par un président et un vice- président, d'une ethnie et d'une formation différente de celle du président ", tous deux " issus du cadre de négociations globales d'Arusha ". Les deux partis se sont également mis d'accord sur

³² Cf. ICG, *L'effet Mandela*, op. cité, p. 47.

³³ Interview de Jean Minani, président du FRODEBU, Burundi Bureau, 21/03/2000.

la nécessité de la mise en place d'un Haut Conseil d'Etat qui serait chargé de suivre la mise en application de l'accord, d'en interpréter les termes en cas de contestation des signataires et dont les anciens présidents de la République seraient membres de droit. Le FRODEBU et le PARENA exigent des garanties politiques, diplomatiques, sécuritaires et financières à l'application de l'accord, en particulier l'envoi d'un effectif militaire spécialisé de deux mille hommes pour protéger les nouveaux et anciens hauts cadres de l'Etat et une force internationale de maintien de la paix. Dans une interview, le président du FRODEBU Jean Minani explique que ce ne sont pas des accords de partage de pouvoir post-accord, mais une alliance tactique pour faire bloc contre Buyoya dans les négociations³⁴. Le FRODEBU pense nécessaire de casser le mythe d'une collaboration impossible entre Hutu et Tutsi. De réelles négociations ont sans aucun doute eu lieu entre ces deux partis, mais leurs agendas restent différents. Le FRODEBU estime que la force et la représentativité du PARENA ne seront connues qu'après une consultation électorale. De son côté, le PARENA espère jouer la carte hutu pendant les négociations pour faire partir Buyoya mais récupérer l'opinion tutsi et consolider son pouvoir au moment de l'application de l'accord³⁵. On assiste donc en partie à une nouvelle alliance de circonstance dont le projet politique est avant tout de bloquer Pierre Buyoya de toute participation aux institutions de transition.

2. L'absence d'attitude politique nouvelle

" Le discours des uns et des autres stagne dans l'affirmation des méfaits commis par 'l'autre' et dans les dangers qu'il représente pour soi, dans la mise en exergue des violences et des injustices subies, dans la revendication des réparations judiciaires et des mesures politiques radicales auxquelles elles ouvrirait. Mais d'un côté comme de l'autre, excusant et justifiant même les injustices, les violences et les atrocités commises par les " siens ". **Chaque groupe reproduit les travers qu'il dénonce chez celui d'en face.** (...)

Cette situation persiste depuis des décennies. La page doit être tournée et le changement au Burundi doit passer par la classe politique, en premier lieu. Seule une classe politique capable d'alternatives nouvelles, d'ouverture, de dialogue, de tolérance et d'audace, capable de transcender les clivages ethniques et de se libérer des réflexes sectaires et des préjugés, pourra conduire un changement social et politique profond au Burundi. Les Burundais ne seront pas débarrassés de leurs œillères ethniques par des politiciens qui sont eux-mêmes incapables de s'en débarrasser. De même, la classe politique ne pourra résoudre le conflit burundais qu'en acceptant courageusement de reconnaître et de traiter **sur une base d'égalité**, avec respect et dignité les problèmes et les besoins exprimés par les uns et par les autres.

Après plus d'une année de pourparlers à Arusha, le politicien devrait cesser de se complaire dans la surenchère pour donner la démonstration à 'sa' base qu'il n'a pas d'égal dans la défense des intérêts de 'son groupe ethnique'. Il est plus que temps pour les politiciens de démontrer leur volonté et leurs capacités de comprendre les préoccupations de ceux 'd'en face' et de proposer des mesures sérieuses et courageuses destinées à les mettre en confiance, fusse en prenant des risques. **Il n'est pas de solution durable au conflit burundais qui ne demande un minimum de confiance et de respect à s'accorder mutuellement, un minimum de concessions véritables à se faire et de risques à prendre avec** ³⁶.

Ce diagnostic de la ligue burundaise des Droits de l'Homme " Iteka " un peu plus d'un an après le démarrage des négociations de paix n'a jamais été autant d'actualité. Plus que jamais, à l'approche de l'échéance du processus de paix, les partis politiques campent sur leurs positions et répugnent à être les premiers à faire des concessions. Au risque de faire capoter les négociations de paix, on assiste même à un retour des discours que l'on croyait révolus, montrant l'absence de courage politique des

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Cf. ICG, *L'effet Mandela*, op. cité, pp. 53-54.

³⁶ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme – Iteka, " Lettre ouverte aux dirigeants et aux membres de la classe politique au Burundi ", 12/08/1999, miméo, p. 4. Passages soulignés par l'auteur.

dirigeants de partis toujours prisonniers de leurs arrières pensées. L'évolution récente de la Commission V des négociations d'Arusha est significative de cette situation.

La Commission V des négociations de paix porte sur la question essentielle des garanties nationales et internationales de l'accord. Après un début difficile fin mars, au cours duquel les partis rejetèrent la présidence du juge Mark Bomani sollicitée à deux reprises par le médiateur, sous prétexte de la partialité de l'équipe tanzanienne, la Commission V put enfin commencer ses travaux mi-mai sous la présidence officielle du médiateur en personne, assisté des équipes ayant dirigé les quatre autres commissions pour mener à bien les débats.

Cette première réunion mit en relief l'état d'esprit des différents acteurs. Précédées d'une conférence de presse des partis membres de l'A.N.A.C. à Bujumbura le 6 mai, qui s'était faite l'avocat de la nécessité et du bien fondé de l'implication d'une force étrangère³⁷, les travaux en commission se limitèrent à réaffirmer les positions de principe sur les nécessités de la qualité de l'accord (clair, précis, complet, sans équivoque), de sa sincérité et du soutien de la population de même que celui de toutes les parties au conflit³⁸. Lorsque fut abordée la première question de compromis, l'opportunité et le rôle d'une force d'observation des Nations unies, un discours similaire à celui des putschistes de 1996 fit sa réapparition : pour l'UPRONA et certains partis tutsi, toute force étrangère est considérée comme une force d'occupation, sa présence est inacceptable pour un gouvernement souverain.

Le G7 et ses opposants diffèrent essentiellement sur les pouvoirs dévolus à la Commission de surveillance de l'application des accords de paix, qui seraient organisée en six sous-comités (sécurité et défense ; retour et réinstallation des réfugiés ; réformes administratives ; réformes judiciaires ; questions électorales ; élaboration d'une nouvelle constitution). Les premiers demandent la présence d'un " garant international " au sein de cette commission, qui aurait des pouvoirs décisionnels soumis à la règle du consensus, les seconds exigent que seuls des burundais y participent et que celle-ci n'aie que des pouvoirs consultatifs. Un différend important existe également sur la composition de la force mise à la disposition du sous-comité " défense et sécurité " chargée de protéger les dirigeants des institutions de transition, de contrôler le respect des procédures d'intégration des rebelles dans l'armée, de désarmer les forces démobilisées et de se saisir de toutes les autres armes circulant parmi la population. Le G7 exige l'implication exclusive d'une force étrangère de 20 000 hommes (8 000 policiers et 12 000 militaires) pour accomplir cette tâche, tandis que les représentants de la CNPR refuse toute autre participation que celle des nouvelles forces nationales de sécurité, associée à un comité technique. Sur ce point le PARENA s'oppose à ses partenaires de l'ANAC et propose qu'une force internationale de 1 000 – 2 000 hommes soit mise à la disposition du comité technique. Sur la question judiciaire, le G7 réclame également la libération des prisonniers politiques deux semaines avant la signature d'un accord, la dissolution de tous les camps de regroupement et une amnistie temporaire pour tous les crimes " politiques, militaires et policiers " jusqu'au terme des enquêtes menées par les Commissions nationales et internationales sur les crimes de génocide, et autres crimes contre l'Humanité prévus dans le cadre de la Commission I³⁹.

³⁷ Fondation Hironnelle, " Five Burundi parties want International Peace Force ", 09/05/2000 .

³⁸ Fondation Hironnelle, " Burundi peace talks resume in Arusha ", 16/05/2000.

³⁹ Fondation Hironnelle, " Burundi delegates split over Foreign help in peace monitoring ", 23/05/2000.

Ce désaccord profond sur la question des garanties internationales de l'accord illustre notamment la crispation de l'UPRONA et du gouvernement, toujours incapables d'accepter un compromis pouvant remettre en cause son contrôle militaire et policier du pays. Sous prétexte de maintien d'une souveraineté nationale qui dans la réalité n'est qu'une figure de style, le gouvernement refuse de reconnaître les menaces pesant sur la vie des dirigeants politiques exilés, et se cache derrière ce qu'il considère comme l'ultime rempart garantissant la sécurité de son pouvoir au cours de la transition, à savoir le chantage militaro-policier. Le message conféré par cette crispation est en effet le suivant : en cas de mise en minorité dans les institutions de transition, l'UPRONA et l'establishment militaire de Bururi veulent pouvoir avoir recours à un nouveau putsch. De fait, risquant de se voir mis en minorité et refusant d'assumer la responsabilité de l'échec d'un accord en raison de cet acharnement politique, le gouvernement s'emploie par ailleurs à susciter d'autres motifs de blocage. C'est sans aucun doute ainsi qu'on peut interpréter le sens politique du " Mémoire adressé par les partis politiques membres de la CNPR au médiateur Nelson Mandela " qui exige une suspension des négociations pour privilégier un accord direct entre le gouvernement et la rébellion armée en Afrique du Sud. Prétextant de leur exclusion des négociations, les dirigeants " putschistes " de la CNPR " ont décidé de mobiliser leurs partisans pour s'opposer à l'application d'un accord négocié dans des conditions telles que leurs intérêts vitaux ne seront pas pris en compte pour l'avenir ". De même, ils " se réservent le droit de boycotter les réunions futures des négociations d'Arusha jusqu'à ce que la question de la représentativité des partis politiques à ces négociations et l'identification des négociateurs soit réglée en conformité avec la loi burundaise "⁴⁰. Voulant renverser le rapport de force au sein des négociations, le gouvernement et ses alliés tentent de remettre en cause le cadre d'Arusha et continuent à agiter les menaces de violence de tous les non-signataires d'un accord qui y serait imposé.

A la décharge du gouvernement, il faut cependant souligner que les partis du G7 et leurs acolytes ne donnent aucun signe de bonne volonté, de changement d'attitude ou de bon sens politique. En effet, au terme de la troisième réunion de la Commission V, du 19 au 24 juin 2000, au cours de laquelle aucun nouveau compromis majeur n'a été atteint, ceux-ci se sont livrés à des attaques personnelles contre Pierre Buyoya, en oubliant sans doute qu'il devait lui-même accepter de signer l'accord de paix. Lors d'une conférence de presse le 24 juin, Jean Minani, Léonard Nyangoma et Gaëtan Nikobamyé ont réitéré leur exigence que le Président de la transition soit issu de leurs rangs et ont dénoncé les velléités de Pierre Buyoya de vouloir s'imposer comme dirigeant de la transition. Jean Minani déclarait ainsi : " Si Buyoya persévère à vouloir diriger la transition ; il s'inscrit en faux contre la volonté du peuple. Comment alors prétendrait-il diriger un peuple qui ne l'écoute pas ? Il y aurait une révolte populaire et nous soutiendrions cette révolte là "⁴¹. Les raisons de cette " révolte " sont de même significatives des pesanteurs du raisonnement politique au sein du G7. Pierre Buyoya n'est pas invalidé parce que c'est un militaire, parce qu'il a repris le pouvoir à l'issue d'un putsch, ou parce qu'il n'a pas donné suffisamment de preuve de ses qualités de démocrate au cours des quatre dernières années, trois qualités suffisantes et nécessaires à son exclusion. Il est invalidé par ce qu'il ne dispose pas d'une " large représentativité au sein de la population ", qu'il est de mauvaise foi, qu'il maintient des " camps de concentration " dans le pays et qu'il refuse de libérer les prisonniers politiques⁴². En d'autres termes

⁴⁰ CNPR, " Mémoire adressé par les partis politiques au Médiateur Nelson Mandela ", 10/06/2000.

⁴¹ " Le groupe G7 précise ses positions au cours d'une conférence de presse ", Interview Burundi Bureau, 25/06/2000.

⁴² Fondation Hironnelle, " Pro-hutu parties want to lead Burundi's transition ", 24/06/2000.

traduisant le sens profond de cette position, " c'est un tutsi sans aucun crédit politique ", pas un partenaire respecté dans des négociations de paix. Enfin, outre la surenchère dans le partage des forces de sécurité, le G7 réclame que la future armée soit composée à 60% de rebelles, le chantage de l'échec est mis en avant pour forcer le gouvernement à accepter de transiger. " En juillet, si nous n'avons pas conclu les négociations, ceux qui auront refusé de le faire seront exposés au peuple burundais et à la communauté internationale ", déclarait ainsi Jean Minani. Campé sur ses positions, celui-ci rejette à l'avance la responsabilité de l'échec sur le gouvernement, comme s'il n'avait pas, lui aussi, à faire des compromis. Pour le G7, l'horizon indépassable du débat politique reste la légitimité démographique des hutu à diriger le pays. Aucune autre considération n'est recevable. Le cafouillage de son association tardive aux partis tutsi pour rejeter la candidature de Pierre Buyoya à la direction des institutions de transition le lendemain de cette conférence de presse⁴³ ne permet malheureusement pas d'invalider cette conclusion. Pour le gouvernement comme pour ses alliés ou son opposition, l'état d'esprit et les attitudes politiques n'ont pas beaucoup changé depuis 1994.

D. Conclusion

Au terme de cette enquête sur la situation des partis politiques burundais, les enjeux politiques soulevés par le médiateur Nelson Mandela en demandant la libéralisation totale de leurs activités apparaissent plus clairement. Tout d'abord, aucun des partis n'a donné de preuve formelle de son renoncement définitif à la violence et d'un changement radical de son état d'esprit par rapport aux dérives des années 1994-1995. Dans ce contexte, la restauration d'une entière capacité d'action des partis politiques lèverait toute protection contre les dérives qu'a connu le pays par le passé et pourrait se montrer contraire aux objectifs du processus de paix. Cette constatation n'exonère pas le gouvernement de ses responsabilités dans la répression quotidienne qu'il exerce sur les activités militantes. Elle nécessite au contraire qu'il fasse preuve d'une impartialité et d'une équité absolue dans l'application de la législation en vigueur. De même, les partis politiques doivent nécessairement donner la preuve de leur rejet de la violence et du respect qu'ils témoignent envers leur adversaire politique avant de pouvoir recouvrer la totalité de leur liberté d'action.

Le deuxième paradoxe que doit intégrer l'exigence de liberté pour les partis politiques énoncée par le médiateur Nelson Mandela est en partie issu de la tournure des négociations de paix depuis juin 1998. Les partis politiques participants aux délibérations d'Arusha, et notamment les grands partis ayant tenté de faire bande à part lors des consultations de Dar-es-Salaam, présentent en fait un état d'esprit qui augure mal de l'avenir du Burundi. Le manque d'ouverture politique se traduit notamment chez les partis de gouvernement comme l'UPRONA et le FRODEBU, par un recours aux tactiques d'intimidation et de manipulation peu propice à la restauration de la confiance, et pour les autres par des stratégies d'alliance et de contre-alliance dont les motivations profondes sont essentiellement la distribution des postes dans les institutions de transition ou le rejet du pouvoir de Pierre Buyoya. Les efforts des partis depuis le début des pourparlers se sont ainsi surtout centrés sur la modification des rapports de force dans le cadre des négociations, de sorte à réussir à imposer des positions qui, pourtant, ont déjà souvent montré leurs insuffisances. Au total, le gouvernement et les partis politiques se sont plus illustrés depuis 1996 par l'usage de l'intimidation, la manipulation, les tentatives de divisions et l'opportunisme politique que par la présentation de projets de société nouveaux

⁴³ Burundi Bureau, " Une erreur de procédure créé un malentendu au sein du G7 ", Brève n°628, 26/06/2000.

offrant un espoir de paix et de renouveau pour le Burundi, un bilan pour le moins inquiétant étant donné le passif accumulé par chacun d'entre eux depuis 1993.

Alors que le processus de paix se trouve à une phase cruciale de son évolution, où des concessions doivent être faites de chaque côté pour aboutir à un accord et les risques de dérapage sont maximums, la libéralisation totale des activités politiques pourraient donc se révéler extrêmement dangereuse. De fait, le FRODEBU en est tout à fait conscient et ne le demande pas. Il demande simplement l'arrêt immédiat des harcèlements quotidiens sur ses militants et le respect strict et entier du cadre légal prévu dans l'Acte constitutionnel de transition. Ce harcèlement quotidien met en danger la crédibilité d'un accord de paix en renforce le désir de vengeance des militants du FRODEBU. Il doit cesser. Il est aussi essentiel que le chef de l'Etat ne se serve pas des manifestations quotidiennes de la menace des milices comme argument politique pour faire valoir la nécessité de son maintien au pouvoir.

Sous l'impulsion de son nouveau président Luc Rukingama, et de son équipe, l'UPRONA a commencé depuis la fin 1998 la revitalisation des structures partisans, le recrutement de ses troupes, la collecte des cotisations et la réorganisation du parti en préparation au renouveau politique que signifiera nécessairement un accord de paix. Cette normalisation des activités politiques est saine et souhaitable. Il faut cependant que tous les partis politiques puissent en bénéficier de façon équitable et que tous les dirigeants puissent rentrer au Burundi afin de reprendre contact avec le pays et expliquer clairement leurs projets à la population. Enfin comme le soulignait la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme – Iteka : " Il n'est pas de solution durable au conflit burundais qui ne demande un minimum de confiance et de respect à s'accorder mutuellement, un minimum de concessions véritables à se faire et de risques à prendre avec "44. La paix est à ce prix, les dirigeants politiques burundais doivent se montrer prêts à le payer.

II. QUELLES LIBERTES POUR QUELS MEDIAS ?

La presse publique, audiovisuelle et écrite, constitue aujourd'hui l'essentiel du paysage médiatique burundais, malgré le foisonnement des titres indépendants qui avait accompagné la démocratisation au début des années quatre-vingt-dix. Outil essentiel d'information du régime, les médias publics influencent la vie politique nationale depuis bientôt un demi-siècle. Les régimes militaires successifs n'ont jamais permis qu'on leur en dispute l'usage exclusif, une attitude qui perdure aujourd'hui. La couverture du processus de paix d'Arusha en est le parfait exemple. Depuis le début des négociations, la politique de communication du gouvernement est en effet restée ambiguë et reflète ses hésitations à l'égard de ce forum, toujours perçu comme imposé par la communauté internationale et naturellement hostile au gouvernement.

De l'autocensure comme seconde nature à la censure officielle, le professionnel des médias publics burundais doit également faire face aux multiples difficultés de l'accès à l'information. Les moyens matériels de travail sont extrêmement limités et les obstacles institutionnels sont incontournables. De plus, le cadre juridique dans lequel évoluent les médias est prohibitif et la menace des sanctions administratives pèse en permanence sur les journalistes.

⁴⁴ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme – Iteka, " Lettre ouverte aux dirigeants et aux membres de la classe politique au Burundi ", 12/08/1999, miméo, p. 4. Passages soulignés par l'auteur.

La presse privée, quasi inexistante aujourd'hui, fut à ses débuts le symbole de la libéralisation politique du pays. Cependant, elle connut également une courte et piètre aventure, tant ses dérives furent violentes et brutales.

L'explosion de la presse indépendante durant la courte période démocratique du Burundi – de janvier à décembre 1993- s'est en effet vite essoufflée. L'éclosion d'une jeune presse "libre et indépendante " répondait au besoin d'information sous-jacent à la libéralisation de la vie politique. Comme le précise Reporters sans Frontières (RSF) : " aussi choquant ou paradoxal que cela puisse paraître, les feuilles extrémistes aux éditoriaux enflammés sont justement nées de la décrispation du régime de parti unique. Quel que soit leur ton, leur indépendance ou au contraire leur engagement partisan, les vingt-six journaux (et les deux radios déjà agréées mais non encore opérationnelles) témoignent d'un remarquable engouement pour les médias, même si le lectorat restait essentiellement celui des élites urbaines qui pouvaient acheter plusieurs journaux "⁴⁵. Les médias furent les témoins et acteurs de la crise politique et morale que connaissait le pays. Bon nombre de journaux d'opinion et les organes de propagande des partis sont devenus les outils de confrontation utilisés par les différents camps utilisés les uns contre les autres : tutsi contre hutu, UPRONA contre FRODEBU, et vice versa.

Aujourd'hui, sept ans après l'avènement du multipartisme, plus d'une quarantaine de titres de différentes obédiences ont disparu, aussi rapidement qu'ils étaient apparus. Chacun a disposé en moyenne d'une durée de vie de 6 à 12 mois. L'existence d'une presse pluraliste aurait pu avoir un effet modérateur d'initiation aux règles démocratiques. Or, la plupart des titres se caractérisaient par une volonté de renforcer les haines ethniques et les préjugés collectifs en "défendant" une ethnie contre une autre⁴⁶. Au moment où la conclusion des négociations de paix d'Arusha promet l'avènement d'une période de stabilité, le paysage médiatique n'est pas à l'abri "d'une rechute". La tentation taraude toujours les professionnels des médias tant publics que privés, de militer au lieu d'informer, et la libéralisation totale des colonnes comme des ondes pourrait poser des problèmes inattendus.

En effet, le problème des médias burundais n'est pas tant la liberté d'expression que la naissance d'un véritable espace public pluraliste, soutenu par un environnement juridique et politique adéquat. Les journalistes doivent rejeter leur rôle de propagandiste et apprendre à devenir les porte-parole de l'opinion publique. De même, le pays a besoin d'une politique de communication ouverte et compétente sur les progrès du processus de paix. La rumeur doit laisser la place à l'information rigoureuse et les médias doivent devenir les supports de la réconciliation et de la démocratisation. L'exigence de liberté des médias privés et publics et la mise à disposition de ces derniers auprès de toutes les sensibilités politiques, formulées par Nelson Mandela en mars 2000, n'est pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'un changement d'attitude des journalistes et hommes politiques, et d'une stratégie institutionnelle de communication propice à l'apprentissage de la paix.

⁴⁵ Reporters sans Frontières, " Burundi : le Venin de la Haine. Etude sur les médias extrémistes", Paris, 1995, p. 7.

⁴⁶ *Ibidem*.

A. Les médias comptables de leur responsabilité dans la crise

Avec l'avènement du multipartisme consacré par la constitution de 1992, la liberté d'expression a nettement progressé, notamment grâce aux efforts de la presse privée et de quelques journalistes de la presse publique. Cette ouverture a contribué à poser les bases d'un débat contradictoire jusque là totalement inédit. Au sein de l'audiovisuel d'Etat, le défi était de changer les habitudes de beaucoup de journalistes de pratiquer leur métier comme des fonctionnaires, ou des vulgarisateurs de la propagande du pouvoir, un exercice imposé à chaque changement de régime. Il fallait susciter une conscience professionnelle chez les journalistes et dépolitiser le service public audiovisuel. L'assassinat de Melchior Ndadaye en octobre 1993 et les massacres qui le suivirent, provoquèrent cependant un effet inverse. Les médias devinrent des artisans du conflit.

1. Médiocre formation des journalistes et autocensure (1993)

Les journalistes du service public proviennent de différents horizons de formation : généralement lauréats de l'Ecole du Journalisme du Burundi (1982-1990), d'autres sont des impétrants de la faculté des Sciences Humaines. Ils parachèvent leur formation de journalistes par des stages et des séminaires organisés, soit au sein même du seul organe audiovisuel disponible de l'Etat, la Radio Télévision Nationale Burundaise (RTNB), soit dans les stations de radio internationales des capitales étrangères⁴⁷. La formation reçue à l'Ecole de Journalisme n'établissait jamais la frontière entre la propagande et l'information. Son objectif était de former des journalistes pour les médias publics de l'audiovisuel et de l'écrit, et des agents de presse pour le service public, seul pourvoyeur d'emploi. La fermeture de cette Ecole de Journalisme intervint à la veille de l'avènement du multipartisme. De fait, ni avant ni après la fermeture de cette école, les journalistes burundais n'ont eu l'occasion d'apprendre leur métier ou de le pratiquer en conformité avec les règles déontologiques minimales.

La ligue des Droits de l'Homme *Iteka* remarquait ainsi en mai 1993 pendant la campagne électorale que : " La presse publique ne s'est pas adaptée aux nouvelles exigences d'une société pluraliste ; elle reste une presse de propagande pour le pouvoir en place. En cette période préélectorale, au lieu de donner les opinions diverses exprimées sur la situation qui prévaut dans le pays, elle a tendance à se contenter de relayer les accusations du parti UPRONA au pouvoir contre le FRODEBU, au lieu de s'astreindre à relater les faits (...) De plus, elle va jusqu'à tronquer ou falsifier l'information pour aboutir à des conclusions préétablies. Cette presse publique a failli à sa mission de former et d'informer le public (...) Les médias publics ont choisi de jouer la carte du pouvoir en place et ne traitent pas les autres partis sur le même pied d'égalité. Les responsables des médias et les journalistes ont ainsi renoncé à leur devoir d'objectivité"⁴⁸.

Par la suite, l'arrivée au pouvoir du FRODEBU a constitué un véritable électrochoc pour beaucoup de journalistes, tant publics que privés. Ce changement politique inattendu a provoqué une professionnalisation chez les uns et un esprit de résistance chez les autres. En effet, dans le contexte du nouveau régime, les uns ont cru à la démocratisation du pays et se sont sentis investis du devoir de consolider ce processus en informant rigoureusement la population et en suscitant le débat

⁴⁷ Entretien ICG avec un ancien responsable de l'Ecole de Journalisme du Burundi, Bujumbura, 05/05/2000.

⁴⁸ Reporters Sans Frontières, *Rapport Burundi*, août 93, p. 21.

contradictoire. Les autres, au contraire, se sont chargés d'être les porte-parole de la nouvelle opposition. Les conflits au sein de l'audiovisuel burundais se sont ainsi exacerbés avec l'arrivée au pouvoir du président Ndadaye.

Ainsi, comme le soulignait RSF, les journalistes n'ont pas toujours, par la plume ou par le micro, contribué à l'instauration d'un débat serein dans la société burundaise. Mais les sanctions du nouveau pouvoir FRODEBU - censure, limogeage et intimidations - et surtout les discours de justification qui les accompagnaient, dénotaient, voire trahissaient, une réelle propension à museler ce qui devait, avant tout, être un service public⁴⁹. L'immixtion du pouvoir politique dans les organes d'informations du secteur public ne disparut pas avec l'arrivée du parti FRODEBU à la tête de l'Etat. Le limogeage du directeur de la RTNB Louis-Marie Nindorera le 25 septembre 1993 pour avoir voulu protéger le travail de ses journalistes, en est l'un des exemples les plus connus. De multiples cas de censure ont été également orchestrés par la nouvelle administration : refus de diffuser le reportage sur le retour d'exil en août 1993 de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza ; interdiction de la musique rwandaise à l'antenne ; ordre du Ministre de la Défense de ne pas diffuser un programme sur la présence de candidats hutu rapatriés dans le concours d'entrée à l'Institut Supérieur des Cadres Militaires (ISCAM) ; etc.

Déplorant la perpétuation de cette pratique, RSF s'interrogeait ainsi : "la question est de savoir s'il est souhaitable qu'il revienne au ministre de donner des directives à la rédaction et que la législation en vigueur assimile les journalistes à des fonctionnaires, plaçant de facto l'information du service public sous la tutelle de l'Etat"⁵⁰. De même, l'Association pour la promotion et protection de la liberté d'expression procédait à un constat similaire : " Il est déplorable que dans un contexte de renouveau démocratique, le gouvernement veuille encore juger la compétence des responsables de la presse publique sur leur seule capacité et leur zèle à promouvoir le programme et les intérêts du parti au pouvoir et du gouvernement."⁵¹ Aux côtés d'une presse privée qui essayait de se mettre en place sans moyens, ressources ou personnel qualifié, les médias publics sont restés sous la férule de l'autorité gouvernementale, influencés par un exécutif interventionniste mais aussi par des journalistes rétifs, sinon réfractaires, à l'autorité du nouveau régime. Cette situation ne tarda pas à créer des clivages entre journalistes tutsi et leurs confrères hutu, dramatiquement aggravés après les massacres d'octobre 1993.

2. Délits de presse et appels au meurtre (1993-1996)

On ne peut pas comprendre la situation de la presse écrite privée au Burundi en ignorant les différentes étapes de naissance des journaux. Durant le deuxième semestre 1993, dans la foulée des élections présidentielles et législatives de juin, une presse privée s'installe. C'est la première vague de l'explosion médiatique burundaise, fruit de la révolution des urnes. Avec le sentiment de contribuer à la mise en place du pluralisme médiatique, les organes de partis (*L'Aube de la Démocratie* du FRODEBU, *L'Indépendant* de l'UPRONA) cohabitent alors avec des journaux indépendants (*Le Citoyen*, *Panafrika*, *La Semaine*, etc.). Le nouveau pouvoir FRODEBU découvre alors une nouvelle presse, apprenant l'usage de la critique, et cédant parfois à l'outrance. Après l'assassinat du président Melchior Ndadaye en octobre de la même année et les massacres à grande échelle qui se répètent sur toute l'étendue du territoire, une deuxième série de titres apparaît. Alors que le ton des premiers change

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 32.

⁵¹ Cité par RSF, *Ibidem*.

radicalement, considérant que la vie politique au Burundi ne peut finalement se comprendre qu'à travers une confrontation hutu-tutsi, cette deuxième vague de journaux accentue la dérive.

L'*Aube de la Démocratie*, organe du parti FRODEBU, n'hésite pas, fin 1993, à justifier ou à excuser les massacres de dizaines de milliers de Tutsi pour venger l'assassinat du président Ndadaye par les militaires : "Le 1er juin 1993, date de la victoire du FRODEBU, les Hutu avaient entrevu l'aurore de leur libération. Ils allaient enfin recouvrer leurs droits usurpés depuis des siècles. Quand ce droit a été défié par la décapitation des institutions démocratiques (...), ils se sont sentis directement menacés dans leur vie. Ils se sont sentis engagés dans le dilemme 'tuer ou être tué', tuer ou être asservi encore une fois et pour toujours. Rien n'a donc été enseigné à ce peuple longtemps meurtri, qui a, tel un ressort trop comprimé, brusquement réagi. Faites plutôt qu'il ne redevienne furieux ; car il a pu évaluer ce dont il était capable, et si c'était à refaire, il n'hésiterait pas à le faire"⁵².

Quelques semaines plus tard, une longue guerre médiatique se déclenche en raison d'une totale paralysie de son action. Le gouvernement ne peut faire exécuter par les services de sécurité une ordonnance du ministre de la communication destinée à interdire "la parution, la distribution, la circulation et la vente sur le territoire du Burundi" du *Carrefour des Idées* qui avait titré, quelques jours après l'enterrement du président Ndadaye, dans son édition du 15 décembre 1993 : "Héros national ou chef de la tribu des coupeurs de têtes ?". Les caricatures humiliantes, le recours au style pornographique, la publication de ragots et de rumeurs deviennent le lot commun de la presse écrite. Sur 22 journaux paraissant régulièrement au Burundi à la fin de l'année 1994, 15 sont nés après la tentative de coup d'Etat d'octobre 1993 et vont se ranger sur le terrain de l'insulte et de la propagande. *Le Carrefour des Idées* est rapidement rejoint dans cette croisade haineuse tant par la presse tutsi (*La Balance, La Nation, Le Patriote, L'Etoile, Le Républicain*, etc.) que par d'autres titres hutu (*L'Eclairer, Le Miroir-Nankana, Le Témoin*, etc.)

Dans sa livraison du 3 octobre 1994, *L'Etoile* titrait sur l'intronisation du président Sylvestre Ntibantunganya : "Il est intronisé en boitant, il se brisera vite". *Le Carrefour des Idées*, du 28 octobre suivant, mettait à prix les têtes de Léonard Nyangoma et Festus Ntanyungu " en offrant un million de Fbu à celui qui les amènera au bout de la lame de sa lance". Le journal publiait aussi dans le même numéro plusieurs listes des Hutu "qui ont semé la terreur et assassiné des Tutsi dans plusieurs endroits" et "des députés du FRODEBU-Palipehutu dont les plus mauvais sont marqués par un astérisque". *Le Citoyen* du 18/12/94 réputé modéré se laissa happer par la spirale raciste, en décrivant le ministre de la justice de l'époque : "personnage aux cheveux grisonnants avec un teint noir foncé et un visage que domine un nez fort épaté et qui supporte avec aisance ses petites lunettes qui contrastent avec son visage. Le ministre est un microcosme de contrastes". Décrivant Sylvestre Ntibantunganya, Président de la République, *Le Carrefour des Idées*, dans un article ayant pour titre "Le Chacal de Rushubi" (commune dont le président est natif) l'insultait ainsi: "Sa laideur est phénoménale. Politiquement retors et fanatique, il incarne l'intégrisme ethnique le plus intransigeant. Son visage porte des stigmates d'une vie que la nature n'a pas gâtée". Appelant à la liquidation de ce dernier, et en parodiant le psaume 109 du roi David, dans la même veine, le même journal poursuivait : "Que ses enfants

⁵² Cité par RSF, " Burundi : le venin de la haine ", *op. cit.*, p. 61.

deviennent orphelins et sa femme veuve. Que ses enfants soient vagabonds et qu'ils mendient..."⁵³

Utilisant la rhétorique d'un peuple hutu misérable, exploité depuis la nuit des temps par un peuple tutsi envahisseur et esclavagiste, les journaux hutu, créés en réplique à une presse de combat tutsi, rivalisaient d'imagination. Dans cet esprit, *L'Eclair*, du 8 juin 1994, publiait en deuxième page un dessin montrant une femme et deux hommes s'occupant des cultures. A côté, au loin, un gardien de vaches et un bureaucrate sont en train de travailler, tous deux protégés d'un militaire. Le souci du dessin était de reprendre la vieille distinction morphologique tant ressassée par les théoriciens des races au Burundi. Toujours selon Reporters Sans Frontière, les journaux "hutisants" exprimaient leur idéologie de façon allusive et subtile. Ils se servaient des métaphores et des caricatures facilement comprises par les couches populaires et rurales, en plus des versions en kirundi de leurs journaux⁵⁴. *Le Témoin*, autre journal extrémiste hutu, dans son édition de septembre 1994, traitait de "malade mental" Mathias Hitimana président du PRP. Dans sa 6ème édition de septembre, une caricature montrait le chef d'état major de l'armée en compagnie du Ministre de l'intérieur en train de boire dans une cruche portant l'étiquette "sang hutu". Dans la version en kirundi de ce journal "Témoin Nyabusorongo" le président Jean Baptiste Bagaza était brocardé transportant un grand fagot de fusils avec ce commentaire : "Ces fusils que Museveni vient de me donner, on verra de Ntibantunganya et moi, le plus fort"⁵⁵. Le *Miroir Nankana*, dès sa première livraison, le 27 septembre de la même année, agrémentaient ses colonnes d'une conversation intime entre le député hutu de l'UPRONA François Ngeze et d'un autre membre de ce parti Madame Claudine Matuturu à l'époque Ministre de la Fonction publique. Les deux étaient également dessinés dans une posture frisant la pornographie. Le commentaire sans équivoque avertissait le lecteur, que le député de l'UPRONA François Ngeze était "un valet des tutsi de son parti " et Matuturu "une pute".

Dans le climat généralisé d'impunité où était tombé le pays depuis la tentative de putsch, une solidarité négative s'était ainsi manifestée entre la presse, les partis politiques et les milices. La presse dite "hutisante" n'hésitait pas à voler promptement au secours d'un Hutu appréhendé par la justice fort de l'argument selon lequel "la magistrature monoethnique tutsi est décidée à exterminer les cadres hutu"⁵⁶. A contrario, un criminel tutsi arrêté pouvait compter sur la protection des ses amis extrémistes arguant que de toute façon, "même les génocidaires d'octobre 1993 courent toujours".

La presse publique (audiovisuelle et écrite) n'échappa pas à cette politisation outrancière. Beaucoup de journalistes, habitués au monopartisme, avaient du mal à s'adapter au contexte pluraliste qui venait de s'installer. Pendant la campagne électorale, sous les directives du pouvoir UPRONA, ils avaient servi de relais de propagande aux candidats de ce parti. La victoire électorale du FRODEBU, était pour eux totalement inattendue. L'éclatement de la crise qui s'ensuivit quelques mois plus tard ne les épargna pas. La nouvelle direction (hutu) de la RTNB (La Radio Télévision Nationale du Burundi) tenta de compenser l'infériorité numérique des journalistes hutu au sein du service public par une forte censure sur les journalistes tutsi. Débordée, engluée dans des tiraillements permanents opposant un pouvoir de droit

⁵³ Sylvestre Ntibantunganya avait perdu sa femme, tuée par les militaires venus le chercher dans la nuit du 20 au 21 octobre 1993.

⁵⁴ RSF, " Burundi : le venin de la haine ", *op. cité*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

(majoritairement hutu) et un pouvoir de fait (à dominante tutsi), elle ne put cependant vaincre la domination de l'opinion tutsi. De plus, après la mise en place de la Convention du gouvernement, la Direction Générale de la RTNB retomba entre les mains de l'opposition tutsi. La RTNB fut ainsi le théâtre d'affrontements permanents, le camp des journalistes tutsi opposant une résistance féroce à l'autorité de tutelle restée entre les mains d'un ministre hutu. Le conflit atteint son paroxysme avec ce qu'on appellera plus tard "l'épuration du corps professionnel". Au cours de missions ou de séminaires organisés à l'étranger, nombre de journalistes hutu décidèrent de rester en exil : Stanislas Ndayishimiye, Celsius Nsengiyumva, Gervais Abayeho. Certains seront tués dans des conditions jamais élucidées: Alexis Bandyatuyaga, Pamphile Simbizi...Et d'autres décideront de quitter la RTNB, la pression devenant trop forte.

Les extrémistes hutu caressaient aussi le projet de lancer des stations de radios indépendantes également. Dans un pays de culture orale, la radio est un moyen puissant de mobilisation politique. A l'exemple des médias audio de la haine du Rwanda, les réfugiés extrémistes hutu lancèrent à partir du Kivu la Radio "Rutomorangingo", prenant de vitesse le projet de l'UPRONA de lancer Radio Tanganyika, qui ne put jamais aboutir. Radio Rutomorangingo n'émettait qu'épisodiquement et restait difficilement audible, sauf sur les hauteurs, cependant, elle ressemblait à s'y méprendre à la sinistre RTLM (Radio des Mille Collines) du Rwanda.

Dans un tel contexte, l'Association Burundaise des Journalistes (ABJ) et surtout l'Association pour la promotion et la protection de la liberté de la presse (APPLE) étaient bien isolés dans leur combat en faveur "d'une presse responsable et consciente de ses devoirs" et la restriction des libertés devint inévitable. C'est ainsi que RSF a dû se résigner à demander aux autorités burundaises de mettre en œuvre toutes les procédures prévues par la législation en vigueur pour interdire la publication et la distribution de six journaux considérés comme extrémistes. Loin de concourir à la formation de l'opinion publique et à son information générale, *La Nation*, *La Balance*, *L'Aube de la Démocratie*, *Le Carrefour des Idées*, *L'Eclaireur*, *Le Miroir* et *Le Témoin* contribuaient au contraire à entretenir un climat de haine par leurs appels répétés à la violence, sinon au meurtre. La même organisation dans ses recommandations attirait l'attention sur les dangers que faisait planer la "Radio Rutomorangingo" en citant l'exemple de la radio RTLM qui avait montré son pouvoir de destruction considérable⁵⁷. La décision du Conseil National de la Communication de suspendre sept publications fut prise le 18 mars 1996⁵⁸. Sur les sept, quatre avaient de toute façon déjà cessé de paraître pour des difficultés financières.

Avec le putsch du 25 juillet 1996, le Burundi est passé d'un extrême à l'autre. La volonté de mettre fin aux appels à la haine ethnique et de préserver l'unité nationale et devenue le prétexte d'une censure permanente et surtout d'une manipulation systématique des médias publics en fonction de l'agenda politique du gouvernement.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ APPLE, Guide de la Presse Burundaise, 1996.

B. L'obsession générale du contrôle politique

Le verrouillage de l'information est devenu patent dès la première évocation des discussions d'Arusha, en juillet 1996 - au moment du retour au pouvoir du président Pierre Buyoya - et par la suite, dès le début de ces pourparlers deux ans plus tard. L'Etat continue ainsi d'exercer une censure plus ou moins accrue sur les médias, soit en leur refusant l'information soit en interdisant la diffusion de celle-ci et dans des cas extrêmes, en saisissant les journaux. De manière générale, cette pression se ressent plus particulièrement sur les médias audiovisuels publics que sur la presse écrite. Selon la ligue Iteka " la RTNB continue à censurer sans véritable règle de référence et souvent en tentant de moduler les programmes à ce qui paraîtra acceptable par le gouvernement, considéré comme 'patron' ou 'propriétaire' des médias publics "⁵⁹. La censure peut se traduire par l'interdiction de diffuser une émission, prise par le responsable d'antenne, ou par la coupure d'une partie ou d'un groupe de phrases. Ceci est également valable pour les programmes provenant des collaborateurs extérieurs.

1. L'audiovisuel depuis 1996 : une censure par défaut.

Deux émissions co-produites par *Studio Ijambo* et *la Ligue des Droits de l'Homme Iteka* ont ainsi subi une censure totale et partielle : " La participation des citoyens à la gestion des affaires publiques " du 23 septembre 1999 ; " Sur le génocide : L'opinion d'une femme déplacée sur les responsabilités dans la crise " le 28 octobre 1999. " La protection des populations civiles dans les zones de conflit ", a été amputée de quelques secondes, le 30 septembre 1999.

Au cours de la seule année 1999, six programmes produits par le Studio Ijambo diffusés à la RTNB ont été partiellement ou totalement censurés : " Les dissensions au sein du parti FRODEBU auront-elles un impact sur le processus de paix en cours ? " Entièrement censurée le 15 juin 1999. Il lui est reproché de servir de tribune à un parti. Seuls les leaders du FRODEBU y interviennent avec un seul membre du gouvernement qui intervient à la fin. Une semaine plus tard, le programme sur l'association " Survie " des veuves de militaires est censurée entièrement, pour avoir "fait la part belle " à la rébellion armée. Une Table ronde organisée par ce Studio sur le processus de paix, avec l'ancien chef de cabinet militaire du Président de la République (l'actuel Ministre de la Défense), Jean Minani, Président du FRODEBU, Mathias Hitimana, Président du PRP et Libère Bararunyeretse du parti UPRONA (aile pro-gouvernementale), est entièrement censurée le 24 juillet 1999, parce que "sujet jugé trop sensible ". Le 25 mai 1999 : Les propos de Jean Minani, président du FRODEBU, "la réunion de Moshi est arrivée à des conclusions que je ne peux rendre publiques ", dans une émission *Express*, sont coupées. Le 19 juin 1999, les passages sur l'utilisation des enfants dans les conflits armés, avec les témoignages des enfants utilisés dans la guerre et les statistiques s'y affèrent, sont amputés du reste de l'émission diffusée. L'émission du 23 octobre 1999, sur "ce que les burundais pensent du décès de Julius Nyerere, médiateur dans le conflit burundais, est également amputée du message d'une personne qui se réjouissait de son décès. L'agent de la RTNB ayant jugé qu'il n'était pas décent de se réjouir de la mort d'une personne, quoi qu'on pense d'elle"⁶¹.

⁵⁹ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-Iteka, " Aux confins de l'espoir ou du désespoir, le Burundi à la croisée des chemins ", Rapport annuel sur les Droits de l'Homme, Bujumbura, avril 2000.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 35-36.

Récemment, on a pu néanmoins constater une évolution sur les ondes de la RTNB. Des émissions comme " Focus " diffusée le vendredi soir à la télévision font preuve d'un courage trop rare. Les leaders politiques de tout bord (sauf le PARENA et les autres extrémistes tutsi qui semblent avoir été invités plusieurs fois et refuser d'y participer), y sont interpellés par les auditeurs et s'expliquent sur des sujets aussi sensibles que le génocide, l'accord de paix, ou la réforme de l'armée. Désormais, les responsables d'écoute de la RTNB ; sujets à d'incessants rappels à l'ordre parfois contradictoires émanants du ministère de tutelle ; expliquent et discutent, plus que par le passé, les coupures et les censures avant de les exécuter.

Néanmoins, les journalistes s'accordent aujourd'hui à dire qu'ils sont toujours astreints à une autocensure inconsciente et tacite. Comment savoir si la diffusion d'une nouvelle ne va pas jeter l'étincelle sur une situation aussi tendue ? Peut-on faire état du bilan des affrontements où l'armée a eu des pertes importantes ? Peut-on faire réagir la rébellion ou l'opposition sur une déclaration d'un porte-parole de l'armée ou du gouvernement⁶² ? Ainsi, le journaliste d'un média d'Etat se retrouve seul dans le dilemme avec sa conscience de burundais évoluant et vivant dans son propre milieu sociopolitique et celle de sa profession.

2. La presse écrite toujours militante

Sur les 40 titres de journaux qui paraissaient entre août 1991 et juin 1996, mis à part *Le Renouveau* quotidien gouvernemental et le journal de l'Eglise catholique *Ndongezi*, très peu parviennent aujourd'hui à assurer une parution régulière. Depuis 1999, treize titres agréés par le Conseil National de Communication, n'ont, pour la plupart, jamais pu sortir un seul numéro et d'autres ont publié une seule fois pour ne plus réapparaître à la surface⁶³.

Moins d'une dizaine de journaux d'opinion se partage le lectorat et paraissent de façon irrégulière, tirant pour quelques centaines d'exemplaires. Il s'agit de la *Lumière*, *la Vérité*, *l'Avenir* et *le Patriote* que l'on trouve plus fréquemment dans les kiosques. Ces titres regroupent les différentes sensibilités politiques du pays:

- **La Lumière** : Ce journal est un bimensuel né en septembre 1999 après la suspension du journal *L'Aube de la Démocratie* organe officiel du parti FRODEBU. Pancrace Cimpaye député du parti FRODEBU, en est le directeur de publication. Ce titre reflète les positions officielles du FRODEBU dit "aile Minani". Sa ligne éditoriale est " le changement de l'ordre politique et social ". La suspension de *L'Aube de la démocratie* est intervenue suite à la parution des numéros 62 et 63 datés du 1er au 15 juin portant deux noms de directeurs de publication différents : Pancrace Cimpaye du FRODEBU (aile Jean Minani) et Christian Nkurunziza du FRODEBU (aile Augustin Nzojibwami). Dans ce conflit, ces deux ailes rivales avaient tenté de reprendre à leur compte la publication de *L'Aube de la Démocratie*. Le Conseil National de la Communication a décidé de suspendre provisoirement cette publication le 16 juin 1999 après avoir constaté que la direction du FRODEBU, elle-même divisée, ne réussissait plus à s'entendre sur un seul directeur de publication. Une correspondance⁶⁴ du 18 juillet 1999 signée à Arusha par Jean Minani, président du FRODEBU et désignant "l'Honorable Pancrace Cimpaye" comme directeur des publications du Journal *L'Aube de la*

⁶² Entretien ICG avec des journalistes durant la semaine de la liberté de la presse de mai 2000.

⁶³ Rapport d'Activités 1998-1999 du Conseil National de la Communication, mimeo.

⁶⁴ Réf. No 700/86/0018/Cab/99 & Déc. No 700/86/004/S.G/99.

Démocratie répondait ainsi à une décision⁶⁵ du 22 mars 1999 d'Augustin Nzojibwami nommant "l'Honorable Christian Nkurunziza" directeur des publications du même journal.

- **La Vérité** : bimensuel né en mai 1999, il affiche une position proche du parti PARENA de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza. Alternant les thèses du radicalisme tutsi au style incendiaire, ce journal a été frappé d'une suspension, par le Conseil National de la Communication de deux mois après la publication n° 16 du 14 octobre 1999. Ce numéro contenait deux articles réprouvés : l'un accusait le Nonce Apostolique et trois Prélats burundais de "financer, conseiller et bénir les actes des génocidaires" et l'autre traitait de "mauviettes" les Tutsi qui participent aux négociations paix d'Arusha en Tanzanie. Le Conseil avait motivé sa décision de suspendre pour deux mois ce journal en mentionnant ses "accusations sans preuves et insultes graves contre des personnes physiques et morales" et le "caractère haineux et le tribalisme primaire des propos tenus à l'endroit du Nonce Apostolique, des Evêques de l'Eglise Catholique et de certains burundais délégués aux négociations de paix d'Arusha". Le Conseil estimait aussi que ces insinuations pouvaient porter atteinte à la vie privée, la sécurité et la tranquillité des personnes⁶⁶. Trouvant cette mesure arbitraire, Jean-Marie Bizimana, directeur des publications de ce journal, l'a imputée aux pressions du pouvoir qu'aurait subi le CNC⁶⁷. Ce directeur des publications, qui a 17 plaintes pendantes contre lui, est un ancien responsable du journal *La Nation* qui avait été suspendu en mars 1996. Il avait été emprisonné en janvier de la même année.
- **L'Avenir** : lancé en juillet 1997, est un hebdomadaire d'information et d'analyse à parution irrégulière. Plusieurs journalistes de la presse publique collaborent à ce journal. Suspect des sympathies pro-gouvernementales, ce journal du centre se veut nationaliste. Même si sa régularité est sujette à caution, "ce journal est le seul vraiment privé qui continue de paraître"⁶⁸. Ayant changé son appellation en "L'Avenir de la Nation", il fut suspendu sur ordre du CNC, en raison du risque de confusion avec "La Nation", une publication qui a cessé de paraître en 1996, sur interdiction du CNC de l'époque. Le journal a fini par garder son titre initial.
- **Le Patriote** : créé début 1994, ce bimensuel a d'entrée de jeu annoncé la couleur : opposition haineuse et viscérale contre le parti FRODEBU et tout ce qui lui est apparenté. De sa création à son interruption en février 1996, dix plaintes ont été enregistrées au parquet de la république à Bujumbura et son directeur Athanase Boyi avait déjà comparu plusieurs fois devant le tribunal de grande instance⁶⁹. Du 10 au 17 février 1999, ce responsable a été arrêté et emprisonné "pour outrage à magistrat" et son journal a été suspendu suite à ce que le CNC considérait comme "publication outrageante d'un article dans le n° 58 du 01/02/99 contenant des affirmations et des insinuations malveillantes à caractère tribaliste à l'endroit du Procureur Général de la République". Le CNC n'a pas manqué d'observer dans son dernier rapport, que la tendance de ce journal dans la sélection et le traitement des informations était dirigée de manière obsessionnelle contre l'ethnie hutu, historiquement culpabilisée, avec parfois des affirmations gratuites et des condamnations sans appel⁷⁰.

⁶⁵ Cf. note 19.

⁶⁶ CNC, Rapport d'Activités (1998-1999).

⁶⁷ Entretien ICG avec le responsable de ce journal, Bujumbura, 08/05/2000.

⁶⁸ Afrique Centrale, Des Médias pour la Démocratie, par l'Institut Panos, 2000.

⁶⁹ APPLE, Guide de la Presse Burundaise, 1996.

⁷⁰ CNC, Rapport d'Activités (1998-1999).

3. La presse parlée, plus libre

Un bon nombre de radios privées ont eu également l'autorisation d'émettre : il s'agit de *Radio Umwizero* (de l'Association pour l'Action Humanitaire) en 1995, *Radio Culture* (de l'honorable Frédéric Ngenzebuhoro, chef du groupe UPRONA à l'Assemblée nationale) et la *Radio CCIB-FM+* (de la Chambre de commerce). Deux studios de production de magazines collaborent avec les différentes radios. *Studio Ijambo* (qui existe depuis 1995) financé par l'ONG américaine, *Search for Common Ground*, diffuse des programmes sociaux visant la réconciliation sur la RTNB, la Radio Kwizera de Ngara (en Tanzanie) et la Voix d'Amérique. *Le Trans World Radio-Burundi* protestante, rattaché au réseau *Trans World Radio*, produit des programmes éducatifs sur le bien-être de la population, la réconciliation nationale et l'évangélisation, qui sont diffusés à la radio nationale du Burundi. A côté de l'*Agence Burundaise de Presse* (ABP) propriété de l'Etat avec des correspondants dans toutes les provinces du pays, *Net Press* et *Azania*, issues d'initiatives personnelles, utilisent le fax et le courrier électronique comme moyen de diffusion des nouvelles. Leur confrère *Press Club* a disparu suite à des tracasseries des services de la documentation.

C. Des politiques publiques d'information et de communication déficientes.

Dans le contexte de censure généralisé que connaît le pays depuis 1996, l'exigence de liberté formulée par Nelson Mandela est incontestable. On ne peut pas vouloir les négociations sans débat, un accord de paix durable sans que la population entière en ait compris les enjeux ni de démocratisation sans informer les citoyens-électeurs. Cependant, elle ne prend pas en compte les déficiences structurelles du secteur médiatique. D'autres facteurs sont à prendre en compte, notamment le dénuement économique dramatique de la population et l'héritage de trente ans de monopartisme, qui a laissé au pays un espace public totalement atrophié.

1. Un encadrement juridique inadapté

La liberté de la presse au Burundi est régie par le décret-loi du 21 mars 1997, promulgué dans la foulée d'une série d'actes et de mesures de "restauration de l'ordre public et de l'autorité de l'Etat" pris par le pouvoir issu du coup d'Etat de juillet 1996⁷¹. Ce décret est l'ultime encadrement de 20 ans de mesures juridiques répressives, qui s'étaient relativement assouplies avec le processus de démocratisation, mais sans donner aux journalistes une totale liberté d'action.

La reconversion du "journaliste-patriote" régi par la loi du 25 juin 1976 en journaliste libre et indépendant n'était pas acquise par les modifications des textes apportées en 1992. Le premier avait pour mission "de présenter des informations objectives (...) inséparables de l'éducation, de la formation civique des Burundi et de la mobilisation des masses pour la réalisation des plans gouvernementaux" (Art 2). Sa marge de manœuvre était réduite par les limites de l'article 6 qui stipulait également : "les journalistes burundais doivent toujours œuvrer en patriotes convaincus et conscients des idéaux du parti, seul organe responsable de la vie nationale".

⁷¹ Ligue des Droits de l'Homme -Iteka, *Rapport Annuel sur les Droits de l'Homme au Burundi*, Edition 1999.

Il faudra attendre la loi de du 4 février 1992 qui abolit dans les textes légaux le devoir du journaliste de servir l'Etat ou le parti unique et qui précise que : " la presse accomplit une mission publique" (art.3). Dans la foulée de la Constitution de 1992 instaurant le multipartisme, une nouvelle loi sur la presse est promulguée le 26 novembre 1992 et innove singulièrement par rapport aux précédentes : "tout journaliste a la liberté d'exprimer ses opinions par la voie de la presse et celle de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations de quelque nature que ce soit" (art.4). Néanmoins, cette libéralisation a ses limites. Ni l'autorisation de paraître ou d'émettre (accordée désormais par le Conseil National de la Communication) ni le dépôt légal auprès du ministère de la Communication, le dépôt administratif et le dépôt judiciaire, n'ont disparu, la loi prenant soin de préciser la durée même de ce dépôt légal (quatre heures avant la distribution pour les quotidiens et 24 heures pour les autres publications)⁷².

De même, dans l'exercice quotidien de son activité, le journaliste œuvrant au Burundi doit s'abstenir de publier ou de diffuser toute information susceptible de porter atteinte à : " l'unité nationale, l'ordre et à la sécurité publique, la moralité et les bonnes mœurs, l'honneur et à la dignité humaine, la souveraineté nationale, la paix et à la tranquillité des citoyens, la coopération avec les autres Etats, l'obligation de travailler pour le développement ". Sur un autre registre, toute information en rapport avec les secrets de la défense nationale, ceux de la politique extérieure, ceux de la monnaie et du crédit public, ceux de la sûreté de l'Etat et de la Sécurité publique, le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif et le secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux, sont interdites de diffusion (loi du 26 novembre 1992).

Le décret-loi du 21 mars 1997 se distingue essentiellement du précédent dans la définition des délits de presse. Comme le souligne la ligue Iteka, le régime des sanctions infligées aux coupables de délits de presse se durcit considérablement. Les contrevenants peuvent encourir des peines allant de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement assortis d'amendes de 50 000 Fbu à 100 000 Fbu contre des peines de deux mois au plus ou des amendes de 5 000 Fbu précédemment⁷³. Ce durcissement et ce renforcement de la législation régissant les délits de presse ne sont pas négatifs en eux-mêmes. Après les excès des années 1994-1995, toute incitation à la violence, diffamation ou appel à la haine ethnique doit être fermement sanctionné. Le problème est plutôt l'application stricte de cette loi par un système judiciaire complaisant ou politisé. Toutefois, le maintien d'un dépôt légal contraignant est le signe le plus explicite de la volonté de censure du nouveau régime. Au lieu de faire confiance à la justice qui peut-être saisie en cas de délit, le gouvernement s'attribue à nouveau des prérogatives qui témoignent de son manque d'ouverture en matière de liberté d'expression et lui permettent d'empêcher sans aucun recours la publication de tout article lui déplaisant. Enfin, comme le souligne également la ligue Iteka, le texte de loi ignore la question du statut des médias publics et plus particulièrement celui de la RTNB maintenue sous tutelle par un décret séparé vieux de dix ans⁷⁴.

Au total le problème majeur que rencontre la liberté d'expression au Burundi est moins son encadrement juridique prohibitif, que l'incapacité du gouvernement à accepter la naissance d'un espace public pluraliste et ses exigences. Alors que le pays a besoin d'une politique de communication et d'information volontariste, soutenant le

⁷² Reporters Sans Frontières, *Rapport sur le Burundi*, août 1993.

⁷³ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-Iteka, Bulletin d'information n°25-27, janvier mars 1997.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 27.

processus de paix et favorisant la réconciliation nationale, l'espace public burundais reste atrophié. Son environnement institutionnel n'est pas adapté aux besoins du pays, et aucun débat constructif ne peut éclore, susceptible d'encourager le respect et la tolérance mutuelle.

2. Un espace public atrophié

La Constitution de 1992 prévoyait dans ses textes la création d'une autorité indépendante destinée à réguler les relations entre les médias publics et privés et le gouvernement. Le Conseil National De la Communication fut ainsi créé fin 1992 avec pour objectif de protéger les médias contre les abus du pouvoir et d'éviter tout dérapage. Il faillit cependant lamentablement dans ces deux tâches faute de moyens et de volonté politique. La maison de la presse créée en janvier 1997 sur financement UNESCO pour promouvoir la liberté de la presse est ainsi la seule institution vouée à l'amélioration de l'environnement médiatique national. Cette absence de politique de soutien au secteur de l'information et de la communication est symptomatique de l'état d'esprit des dirigeants du pays, alors que celui-ci fait face à des besoins immenses.

a. Une régulation sans crédibilité

Conçu comme un organe de régulation entre les médias et le pouvoir, le CNC doit veiller à la liberté de la communication audiovisuelle et écrite, dispose d'un pouvoir décisionnel en matière de la liberté de presse, et d'un rôle consultatif auprès du gouvernement⁷⁵. Le CNC prend ainsi des mesures visant à garantir le respect de la loi par les médias publics et privés, et donne des avis au gouvernement, soit sur saisine soit de sa propre initiative. Composé de 17 membres nommés par décret présidentiel, le CNC a toujours pâti de ce manque d'indépendance et d'un défaut de crédibilité. Ses membres, nommés par Pierre Buyoya en 1992, représentaient les différentes sensibilités politiques du pays. Cependant, cette représentation des différents partis au sein du conseil a plus contribué à miner son autorité qu'à la renforcer. La dégradation de la situation politique nationale a provoqué une paralysie de son action systématiquement contestée de tout bord. La suspension de " Net Press " par les services de la Documentation ou l'imposition stricte que subissait le journal "l'Aube de la Démocratie " de faire lire ses maquettes avant impression illustre la récurrence de l'immixtion de l'autorité dans l'exercice de l'activité d'informer au grand dam du CNC. Depuis le putsch, le CNC est accusé d'être l'instrument du nouveau régime. Au sein de la nouvelle équipe mise en place depuis le 19 août 1998, ne figure aucun des propriétaires des radiotélévisions ou des éditeurs de journaux privés⁷⁶.

Par ailleurs, le CNC a toujours pâti d'un manque crucial de moyens. Aucune partie du budget de l'Etat ne lui a jamais été spécifiquement attribuée depuis 1992 et il a fallu attendre octobre 1998, pour qu'il dispose de son premier cadre permanent⁷⁷. Mais le problème majeur du CNC reste son manque d'autorité sur les services de la RTNB. Pouvant intervenir en cas de dérapage de la presse privée tant audiovisuelle qu'écrite, le CNC n'exerce aucune autorité sur la presse d'Etat. Pourtant la création de ce conseil répondait justement au besoin d'éviter que le gouvernement n'ait la mainmise sur les médias. Dans le débat soulevé sur le problème d'accès aux médias

⁷⁵ Cf. Art. 26 de la Constitution de Mars 1992, et art. 159, 160, 161 de l'Acte constitutionnel de Transition, juin 1998.

⁷⁶ Institut Panos, " Afrique Centrale, Des Médias pour la Démocratie ", mars 2000.

⁷⁷ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-Iteka, " le Burundi à la croisée des chemins ", Bujumbura, avril 2000, p. 31.

publics et sur leur utilisation par les partis politiques, le CNC estime qu'il est de son ressort de trancher. Mais le gouvernement n'entend pas lui céder la moindre parcelle de son autorité⁷⁸

Même si les partis politiques et certaines institutions publiques ; notamment le Parlement ; ont l'habitude, selon le Conseil, de dénoncer la discrimination qu'ils subissent en ayant recours aux médias électroniques (UPRONA (aile Mukasi) et PA Amasekanya à travers *Net Press* ; FRODEBU (aile Minani) et le Parlement à travers *Burundi-Bureau*) et aux différentes stations de radio internationales captées au Burundi (RFI en français, BBC et VOA en Kirundi), cette situation est totalement insatisfaisante. Le fait même que les partis ignorent le CNC est significatif de son manque de crédibilité dans le pays. Il ne peut donc jouer le rôle qui lui est dévolu par la Constitution de 1992 et les textes de lois subséquents. Alors que le mandat de l'équipe actuelle touche à sa fin au mois d'août 2000, il est essentiel que son renouvellement corresponde à une rupture avec les pratiques qui ont prévalu jusqu'à présent.

b. Un lectorat restreint et des moyens insuffisants face à la nécessité d'informer

Plus de quatre-vingt-dix pour cent de la population burundaise vit aujourd'hui en zone rurale. Les taux de scolarisation sont évalués à 59% de la population pour le primaire, 10% pour le secondaire et 2% pour le supérieur, sans considération des groupes réfugiés et déplacés. On estime généralement le nombre d'individus disposant du pouvoir d'achat suffisant pour acheter quotidiennement un journal à 2000 maximum. Même les étudiants de l'Université nationale, ou les fonctionnaires de l'Etat qui ont un niveau d'éducation suffisant pour lire quotidiennement la presse, n'en auraient pas les moyens financiers⁷⁹. Le prix de vente moyen des journaux à Bujumbura est actuellement de 500 Fbu. Une lecture mensuelle régulière représenterait 10% du salaire d'un instituteur ou de la bourse d'un étudiant d'université. Cette situation économique catastrophique rend le financement de publications indépendantes totalement impossible. Il n'existe en effet aucun marché publicitaire viable susceptible de se substituer aux recettes des ventes et de permettre la prospérité des journaux. Les seuls titres publiés sont donc nécessairement des publications partisans financées à perte pour assurer la diffusion d'un message politique.

La seule institution vouée au soutien de la liberté d'expression est la Maison de la Presse. Conçue dès sa création en janvier 1997 comme un centre de communication entre la presse et le public, la Maison de la Presse inclut dans ses objectifs la promotion de la solidarité entre les journalistes en encourageant les rencontres régulières de discussions et débats. Méfiants au départ, certains journalistes comme ceux de "l'Aube de la Démocratie " se mêlent désormais avec leurs confrères de la presse publique et privée et y rédigent aussi leurs articles. La Maison de la Presse met à la disposition des différents médias écrits, les outils informatiques de saisie et de préparation de la maquette avant impression. Elle organise également des cycles de formation et de perfectionnement des journalistes à travers des séminaires financés par l'Unesco.

Grâce à l'acquisition récente d'un bâtiment sur financement du gouvernement, la Maison de la Presse cherche à atteindre son autonomie et son indépendance en suscitant chez les professionnels des médias une prise de conscience de leur intérêt à

⁷⁸ Entretien ICG avec un représentant du CNC, 05/05/2000.

⁷⁹ Entretien ICG avec un représentant de la RTNB, le 03/05/2000.

consentir des souscriptions⁸⁰. Elle initie ainsi des activités génératrices de revenus: location de la salle de conférence, saisie des documents, etc. En collaboration avec l'Association Burundaise des journalistes (ABJ), la Maison de la Presse pense mettre sur pied un observatoire de la liberté de la presse et de l'éthique qui permettra la gestion des délits de presse et l'établissement d'une structure de sanction contre les professionnels des médias par leurs pairs.

Quels que soient ses efforts, la Maison de la presse ne peut subvenir au besoin des journaux indépendants et ainsi participer à combler le vide d'information sur le processus de paix. Une politique volontariste du gouvernement est indispensable. Or, jusqu'à présent, les médias publics sont restés soumis aux aléas de son implication en la matière. Ceci s'est notamment observé tout au long de négociations.

3. Les négociations d'Arusha : une gestion incertaine de la communication

Quand les négociations d'Arusha se sont révélées incontournables, du fait de la ténacité du médiateur de l'époque, Julius Nyerere, et du soutien de la région, et tant que le gouvernement pensait pouvoir obtenir rapidement la levée de l'embargo, les négociations ont bénéficié d'une couverture importante à la RTNB, après des mois de condamnations virulentes. Dès que le gouvernement comprit qu'il ne pourrait obtenir la levée rapide de l'embargo, la bienveillance de la RTNB à l'égard des négociations d'Arusha disparut et laissa la place à une couverture privilégiée des séminaires et initiatives organisées dans le cadre du débat interne. Par la suite, il fallut attendre que les frais de séjour des reporters de la presse publique soient pris en charge par le PNUD, pour que la couverture des négociations d'Arusha réapparaisse sur les antennes de la RTNB. De son côté, privée de moyens tant logistiques qu'humains, la presse écrite privée est restée absente de cette arène si ce n'est à travers la couverture que leur offraient les journaux des différents partis politiques.

Ainsi, les contradictions et les tensions de la politique du gouvernement sont apparues dans sa manière de gérer l'opinion publique depuis 1996 ainsi que dans sa façon de mobiliser sa base politique vis-à-vis de sa politique de négociations depuis 1998. D'un côté, l'évolution des mentalités depuis 1996 est énorme et le crédit en revient au président Buyoya. L'opinion de la capitale a beaucoup évolué depuis son retour au pouvoir en 1996, de même que le langage politique. Le gouvernement a réussi à vendre l'idée de " négociations ", un mot qui provoquait des réactions violentes et haineuses en 1996. D'un autre côté, la politique de communication du gouvernement reste ambiguë. Selon les mots d'un fonctionnaire du gouvernement, " tant qu'on n'avait pas de garantie que le processus d'Arusha produirait quelque chose, on ne pouvait vendre que le principe des négociations et pas sa substance "⁸¹. Souvent, le président a répété qu'aucun accord ne sera imposé de l'extérieur, que l'opinion devait être " prête " pour éviter le scénario à la rwandaise d'une faction extrémiste refusant les accords d'Arusha en 1993. Mais dans les faits, si la politique de communication du gouvernement a réussi à limiter les incitations à la haine dans les médias, elle n'a pas activement préparé les esprits à un accord négocié. L'argument avancé pour justifier la censure est que les médias deviennent des tribunes pour des discours de subversion contre les négociations, de propagande ethnique et d'humiliation de l'adversaire. Toutefois, la communication gouvernementale n'a pas été efficace pour préparer les esprits à comprendre et accepter le contenu d'un accord de paix. Il y a bien eu des débats et tables rondes

⁸⁰ Entretien ICG avec un représentant de la Maison de la presse , le 04/05/ 2000.

⁸¹ Interview d'un haut responsable burundais, septembre 1999.

organisés par le gouvernement dans tout le pays, le fameux " débat national ", au cours duquel les gens se sont exprimés librement. Mais ni la liberté d'expression ni les résultats de ces débats n'ont été transposés aux médias ni restitués à la population. Beaucoup de Burundais se plaignent qu'éviter la subversion ne constitue pas une politique de communication active et reprochent au gouvernement soit de les infantiliser soit de ne pas accepter le débat, comme si la vision du gouvernement devait être imposée coûte que coûte. Les médias sont tellement censurés que leur pédagogie n'est pas considérée comme crédible ou rassurante.

Cette politique a plusieurs conséquences très coûteuses pour le processus de paix : d'abord, si les gens ne sont pas véritablement informés ni consultés sur ces négociations, ils tendent à croire que les négociations d'Arusha sont un jeu, que le pouvoir n'y croit pas vraiment et que donc elles n'ont aucune crédibilité. A chaque retour d'Arusha, les délégations semblaient avoir peur d'assumer et de restituer les débats tenus, craignant d'être qualifiées de " traîtres " par leur communauté respective. Deuxième conséquence : dans un contexte où il y a recrudescence de la violence et, en même temps, où les négociations ne produisent encore aucun dividende concret, la censure gouvernementale est vécue comme une répression et une non-prise en compte du problème d'insécurité, ce qui accroît le sentiment de la population que les politiciens négocient un partage de pouvoir sans considération pour la protection de la population. Peu d'efforts sont faits pour communiquer et expliquer la nécessité d'un nouvel ordre politique et social (et les bénéfices qui en découlent) ni pour dissiper les peurs des communautés par rapport à ce changement que doit amener un accord de paix. En d'autres mots, le pouvoir impose ces négociations sans rassurer ni éduquer les gens, qui sont laissés à eux-mêmes et risquent de se renfermer dans des ghettos idéologiques. Les négociations sont un slogan vide, sans contenu sans vision claire qui permette à chacun de se situer dans l'avenir. Les Tutsi craignent en particulier un " remake " de 1993 où Buyoya est allé aux élections en promettant la victoire et a tout perdu. Cette fois il veut aller aux négociations mais ni la vision de l'avenir ni les bénéfices immédiats ne rassurent les Tutsi. Les Hutu voient que Buyoya promet un changement comme en 1993 mais qu'il va s'accrocher au pouvoir encore une fois, faussant ainsi le jeu des négociations⁸². Au bout du compte, malgré le changement notable d'état d'esprit vis-à-vis des négociations, la classe politique burundaise dans son ensemble reste obsédée par le contrôle politique des médias.

D. Conclusion

Cette analyse des médias burundais et de leur rôle dans la vie publique pose un certain nombre de questions sur leur nature et leur mission. Le cadre juridique contraignant et une censure omniprésente n'ont pas permis au journaliste de satisfaire les attentes de l'auditeur-lecteur. En ce qui concerne les médias audiovisuels publics : " les auditeurs estiment que la communication n'est pas libre, et pour cette raison, ils ne sont pas attirés par une information apparemment censurée à outrance et dénuée de sa substance. Ceci explique l'envoûtement de la population pour les radios étrangères, plus libres et plus informatives "⁸³. Valable aussi pour la télévision, la désaffection du public s'explique également par son caractère anachronique. Quant au journal "le Renouveau " le quotidien

⁸² Cf. ICG, " L'effet Mandela ", op. Cité, pp. 59 et suivantes.

⁸³ Evaluation de la Consommation de l'Information, Rapport Final de l'Enquête sur la communication à travers les médias publics. mars 2000, p. 79.

gouvernemental, beaucoup soulignent qu'il n'intéresse le public qu'en raison des annonces et publicités ⁸⁴.

Tout ceci est la conséquence de "la peur d'informer l'opinion publique " réflexe d'un Etat paternaliste. Le processus d'Arusha en est l'illustration. D'un côté, la censure a réussi à limiter les incitations à la haine dans les médias et à les empêcher qu'ils deviennent des tribunes de subversion contre les négociations, de propagande ethnique et d'humiliation de l'adversaire. Mais de l'autre, la politique de communication de l'Etat n'a pas activement préparé les esprits à un accord négocié ou à comprendre et en accepter le contenu⁸⁵.

Le bilan décennal des activités médiatiques au Burundi est sans aucun doute la prise de conscience de la nécessité d'un apprentissage de la gestion de l'information au service du public. Les tares de l'héritage de 30 ans de gestion monopartiste de l'information continuent de rythmer la vie de l'espace médiatique. Ceci est aussi valable pour la presse publique placée sous la férule de l'autorité politique que pour la presse privée. En 1993, le pouvoir n'a pas réussi sa mue, nécessaire pour garantir les conditions de l'indépendance d'une presse d'Etat, au service du public et du citoyen, avec l'avènement du pluralisme démocratique. Sans cadre et sans moyens, la mise en place et les dérapages d'une presse privée libre mais irresponsable ont justifié l'intervention et les abus observés jusqu'ici. La crise politique déclenchée le 21 octobre 1993 avec l'assassinat du président Melchior Ndadaye, suivis des massacres à caractère ethnique à grande échelle, a aggravé le fossé socio-ethnique au Burundi sans épargner le paysage médiatique. Le journaliste s'est promptement placé au service du politicien et a fait de sa profession une arme. Le journalisme de haine et "pousse au crime " tant à l'antenne que sur le support-papier a aussi une part de responsabilité non négligeable dans le conflit qui déchire le pays depuis sept ans.

La conséquence de tout ceci est la non-émergence de la culture du débat contradictoire et tolérant dans une société où la violence a pris une part trop importante dans la résolution des conflits. Si une politique volontariste n'est pas mise en place pour inverser cette tendance, le processus de paix ne pourra jamais s'imposer comme une alternative crédible et souhaitable à la violence. La presse aura ainsi un rôle prépondérant à jouer dans la préparation des esprits à accueillir les termes de l'accord de paix et dans l'accompagnement de la transition qui le suivra.

III. LA QUESTION DES PRISONNIERS POLITIQUES

Posée par le mouvement rebelle du Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) comme condition à leur participation aux négociations d'Arusha, la question des prisonniers politiques a trouvé un écho chez Nelson Mandela, médiateur du conflit burundais. " Rien n'est possible tant que des partisans de la démocratie sont emprisonnés " a déclaré en mars 2000 Jean-Bosco Ndayikengurikiye, chef du CNDD-FDD. " Nous nous joindrons aux négociations d'Arusha lorsque cette question sera réglée ".⁸⁶ Cette exigence ne pouvait évidemment pas laisser insensible le médiateur, lui-même prisonnier politique pendant 27 ans. Ceci l'a amené à formuler en public des critiques à l'adresse du

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Cf. Le Rapport ICG, " L'Effet Mandela, *op. cité*, p. 59.

⁸⁶ IRIN, " Burundi : FDD Ready to go to Arusha ", 21 Mars 2000. Traduction libre de "Nothing is possible as long as people who voted for democracy are in jails... We shall go to Arusha once those things have been done."

président Buyoya quelques jours plus tard à Arusha : " des innocents se morfondent en prison uniquement en raison de leur désaccord avec le chef de l'Etat (...) je trouve cette situation totalement inacceptable, (...) je ne peux contenir mon émotion à l'idée de tant de personnes emprisonnées. "⁸⁷

Les divergences sur la question des prisonniers politiques ont entraîné une détérioration rapide des relations entre le médiateur et le gouvernement. " Je ne peux pas accepter un régime qui emprisonne des gens pour leurs idées " a déclaré à nouveau Mandela à un groupe de parlementaires en avril à Londres. " L'existence de prisonniers d'opinion au Burundi est notoire (...) Si le Président Buyoya ne le reconnaît pas, il ne peut avoir aucune crédibilité auprès de la communauté internationale. "⁸⁸ Pris de court, Buyoya réagit quelques jours plus tard dans un communiqué de l'ambassade du Burundi en Afrique du Sud mettant en garde Mandela contre les " mensonges de la propagande de la facilitation tanzanienne et des partis politiques hutu ". En appelant à la libération des prisonniers politiques " sans distinction des motifs d'inculpation, il s'est placé, indubitablement sans le vouloir, du côté de ceux qui souhaitent l'impunité de leurs crimes. "⁸⁹ Début mai, le Ministre des Relations extérieures et de la Coopération, Séverin Ntahomvukye, réaffirmait cette position auprès du corps diplomatique de Bujumbura : " Certains partenaires ont tendance à se prononcer pour la libération inconditionnelle de ces détenus. Le gouvernement considère pour sa part qu'une telle décision contraire à la loi (...) n'aurait que des conséquences désastreuses pour le pays. "⁹⁰ Quelques jours plus tard, le président Buyoya déclare à ICG qu'il est prêt à faire des concessions sur toutes les questions incriminées par le médiateur, exceptée celle de la libération des prisonniers, qu'il considère comme des criminels de droit commun.⁹¹

Bien que la question fût clairement de nature émotionnelle pour Mandela, son utilisation n'en a pas moins été tactique. Mandaté pour élaborer un cessez-le-feu entre les factions en guerre, il devait obtenir du gouvernement des engagements concrets pour gagner la participation des rebelles aux négociations. Ecartés du processus de paix par Nyerere depuis le début des négociations, les rebelles du FNL et du CNDD-FDD ont besoin d'établir une relation de confiance minimale avec le gouvernement et le médiateur. Il fallait également pour Mandela que les attentes des rebelles soient plus réalistes. Il tenta ainsi de leur faire accepter un compromis en exerçant sur eux une pression publique dans le but de modérer leurs exigences : " Ils m'ont communiqué leurs conditions, des exigences difficiles qui pourraient compromettre une entrevue avec le gouvernement " a-t-il déclaré à l'assemblée des délégués. " Mais je leur ai dit que leur attitude n'était pas celle de chefs cherchant l'unité et la paix, qu'ils devaient renoncer à ces exigences (...) Ils les ont immédiatement retirées et se présenteront ici en avril avec une volonté de paix et

⁸⁷ Discours du Président Mandela devant l'Assemblée Consultative du 27 mars 2000 à Arusha. Traduction libre de " Innocent people are languishing in jail, simply because they do not agree with the Head of State.... That is a situation that I find totally unacceptable,... I can't control my feelings when I know that so many people are languishing in jail."

⁸⁸ IRIN, " Burundi: Mandela raps Buyoya over political prisoners ", 1er avril 2000. Traduction libre de "I cannot tolerate any regime which imprisons people for ideas" Mandela told a group of parliamentarians in London in April. "The existence of prisoners of conscience in Burundi is common knowledge... Unless President Buyoya acknowledges that fact, he can have no credibility within the international community."

⁸⁹ IRIN, " Burundi: Release of 'Political Prisoners' discouraged ", 5 avril 2000. Traduction libre de "without specifying the nature of their charges, he has placed himself, no doubt unconsciously, on the side of those who want impunity from crimes."

⁹⁰ AFP, " Pas de prisonniers politiques au Burundi, selon le gouvernement ", 8 mai 2000.

⁹¹ Interview ICG, Bujumbura, 16 mai 2000.

résolus à aborder le problème de la crise burundaise avec réalisme dans le but de la résoudre. ⁹²

Toutefois, la rébellion a résisté aux pressions du médiateur et a rejeté toute participation inconditionnelle aux négociations. En outre, s'efforçant de ne pas paraître moins exigeant que le CNDD-FDD, d'autres groupes rebelles (FNL) ont par la suite adopté une position similaire de refus de négociations directes avec le gouvernement sans libération préalable des prisonniers politiques.⁹³ Mandela a réagi en réaffirmant publiquement sa position sur la question en y ajoutant une demande de fermeture des camps de regroupement de la population. C'est ainsi que début juin, lorsque Buyoya s'est engagé à fermer tous les camps d'ici la fin du mois de juillet, Mandela modéra soudainement son message en déclarant qu'il fallait prendre en compte les contraintes auxquelles était confronté le gouvernement. " Pour des gens comme moi qui ont passé 27 ans en prison, il est difficile de rester calme lorsqu'on discute de prisonniers et de gens dans les camps de regroupements (...). Les innocents emprisonnés sans procès doivent être libérés, mais nous devons prendre en compte les contraintes que connaît le gouvernement du Burundi. ⁹⁴

La question des prisonniers n'en fut pas pour autant résolue aussi facilement. A la consternation du président Buyoya, le médiateur y revint de plus belle et de façon spectaculaire lors de sa visite au Burundi en juin. Dès son arrivée à Bujumbura, le médiateur prit l'initiative de se rendre en inspection à la prison de Mpimba. Aux prisonniers il déclare : " Même celui qui aurait assassiné un président serait qualifié de prisonnier politique si son crime s'inscrit dans une volonté de poursuite des objectifs d'un groupe politique. ". " Si nous souhaitons réellement ramener la paix, tous les prisonniers politiques doivent être libérés afin de participer à la recherche de la paix ". Le lendemain, Mandela renouvelle son message devant l'Assemblée Nationale. " Jamais je n'avais vu d'êtres humains condamnés à vivre dans de telles conditions (...) je n'en suis pas encore revenu et je ne m'en remettrai pas tant que les dirigeants présents ne prennent pas sur eux la responsabilité de la libération des détenus. ⁹⁵

L'insistance avec laquelle Mandela demande la libération de tous les prisonniers " politiques " déclenche alors une crise dans les négociations de paix au Burundi. La libération des prisonniers considérés par beaucoup comme des génocidaires, représente pour le médiateur une exigence aussi dangereuse que la poursuite de l'incarcération des détenus politiques pour Buyoya. Il est nécessaire d'arriver à un compromis avant que le problème ne devienne insurmontable. Afin d'éclaircir ce

⁹² Discours du Président Mandela devant l'Assemblée Consultative du 27 mars 2000 à Arusha. Traduction libre de "They came to me with conditions, difficult conditions, which would make a meeting [with the government] very difficult", he related to the assembled delegates. "But I said to them, 'This is not the way leaders who want unity, who want peace, behave. You must withdraw these conditions (...). They immediately withdrew those conditions and they are coming here in April as people who are committed to peace and who want to ensure that the crisis that exists in Burundi is addressed seriously and resolved."

⁹³ IRIN, " Burundi : FNL commander sets out peace conditions ", 11 mai 2000.

⁹⁴ Emsie Ferreira, " Mandela annonce la libération des Burundais en camps de regroupement ", AFP, 7 juin 2000.

⁹⁵ Fondation Hirondelle, " Mandela steps up pressure for Burundi to Release Political Prisoners ", 13 juin 2000. Traduction libre de "Even people who may have killed a president will be described as a political prisoner if they committed that offence in promoting the objectives of their political community (...). If we are serious about bringing peace, all political prisoners must be released so that they may take part in the search for peace (...). "I have never seen human beings living under such conditions (...). I have not recovered from that shock. I will not recover until I see that the leadership here is taking responsibility on their shoulders to release those people from such conditions."

point, nous aborderons en première partie la question de l'identité de ces prisonniers. Nous exposerons en second lieu la problématique du débat politique, les positions du gouvernement, des partis d'opposition tutsi et des partis dominés par les Hutu. En troisième partie, nous donnerons des recommandations pour surmonter le blocage de la situation.

A. Situation de la Population Carcérale

Plus de 9 000 prisonniers sont détenus dans les 11 prisons que compte le Burundi. La grande majorité d'entre eux n'a jamais été jugée. Les informations fournies par les autorités carcérales burundaises ne sont malheureusement pas fiables.⁹⁶ Néanmoins, sur les 9 173 prisonniers déclarés le 25 mars 2000, 6 717 étaient en détention préventive, en attente de jugement. Ces chiffres ne comprennent pas les prisonniers détenus dans les cachots ou prisons militaires. Chacune des 16 provinces compte également des prisons pour les détenus placés en garde à vue. Contrôlées par les gouverneurs des provinces, par les administrateurs de communes, la Gendarmerie, la Police de Sécurité Publique (PSP), et parfois par la Police Judiciaire des Parquets (PJP), ces prisons sont utilisées pour la détention provisoire des opposants politiques.⁹⁷ D'autres prisonniers sont détenus illégalement par les forces armées nationales ou par les services de renseignements. Bien qu'il existe peu d'informations précises sur ce problème, il est établi que des personnes sont régulièrement arrêtées par ces organes. Nombreuses également sont celles qui ont disparu aux mains des forces de l'ordre.⁹⁸ La Ligue Iteka a en l'occurrence récemment compilé une liste de 69 cas de personnes détenues sans le contrôle du Procureur Général (Parquet) entre septembre et décembre 1999.⁹⁹ L'analyse qui suit ne concerne donc que les prisonniers répertoriés, sa portée en est d'autant limitée.

1. L'origine des prisonniers

Avec les opérations de répression massives menées par le gouvernement suite aux violences de 1993, la population carcérale du Burundi a augmenté de 283 % en quatre ans (1994-1998). Des diplomates américains ont estimé le nombre de détenus à la fin de l'année 1994 à environ 3 500, dont les trois-quarts détenus en attente de jugement. Des vagues d'arrestation avaient commencé en mai mais n'avaient permis d'appréhender qu'un total de quelque 800 personnes à la fin de l'année.¹⁰⁰ Cependant, six mois plus tard, le nombre de détenus s'élevait à 4 586, soit une augmentation d'un tiers. Par la suite, en novembre, la population carcérale augmentait d'un millier de personnes exactement, passant de 4 586 à 5586.¹⁰¹ Un an plus tard, en décembre 1996, le total avait augmenté de près de deux mille, soit un

⁹⁶ Répertoriés par catégories de crimes, le bureau du Directeur Général des Affaires Pénitentiaires n'a pu faire état que de 6717 détenus alors qu'il en compte 6768. Cette différence de 51 détenus est mise sur le compte d'une erreur de calcul de la part des directeurs de prison. Bureau des Affaires Pénitentiaires. Mémoire. " La Situation Carcérale du Burundi au 25 mars 2000 "; interview ICG, Bujumbura, 17 mai 2000.

⁹⁷ Interviews ICG, Bujumbura, 10 mai 2000.

⁹⁸ Amnesty International, "Burundi: Justice on Trial", 30 juillet 1998, p. 13.

⁹⁹ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme Iteka. " Aux confins de l'espoir et désespoir: Le Burundi à la croisée des chemins ". Rapport Annuel sur les Droits de l'Homme édition 1999, Bujumbura, avril, 2000, pp. 58-60.

¹⁰⁰ United States. Department of State. *Burundi Human Rights Practices, 1994.*, février, 1995.

¹⁰¹ Nations unies. Conseil Economique et Social. Commission des Droits de l'Homme. 52^{ème} Session. "Initial Report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1995/90." E/CN.4/1996/16/Add.1, para. 26. 27 février 1996.

total de 7 525. Selon M. Pinheiro, la " grande majorité " de ces prisonniers se composait de Hutu accusés de participation aux massacres d'octobre 1993.¹⁰² En août

1998, le total avait encore augmenté pour atteindre le chiffre maximal de 9 895 prisonniers, dont les trois-quarts étaient en attente de jugement (Cf. graphe sur l'évolution de la population carcérale depuis le début des années quatre-vingt-dix page suivante).

Dans la tourmente de la guerre civile, la police et la magistrature ont en grande partie ignoré le code de procédure pénale. L'article 17 de la Constitution nationale de mars 1992 garantit aux accusés la présomption d'innocence ainsi que le droit à la défense. " Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées. "¹⁰³ Si, selon le code pénal de 1959 en vigueur jusqu'au début de cette année, les prisonniers pouvaient être détenus en attente de jugement pendant une période illimitée, il n'en reste pas moins que certaines procédures devaient être respectées. Le détenu devait immédiatement paraître devant le procureur. Par la suite, un juge devait revoir et confirmer la détention au bout de cinq jours, au bout de quinze jours puis tous les trente jours.¹⁰⁴ Néanmoins, étant donné que, selon ce même code, le prisonnier n'avait pas droit à une représentation légale pendant la phase d'instruction qui précède le procès, il n'avait en fait aucun moyen de recours contre la volonté d'un procureur de le maintenir en détention préventive. Par exemple, sur les 1 363 prisonniers détenus à la prison de Gitega le 31 décembre 1998, au moins 37% n'avaient pas comparu devant un procureur au moment de leur arrestation.¹⁰⁵ A la même époque, 98% des prisonniers en détention préventive n'avaient jamais vu un juge.¹⁰⁶

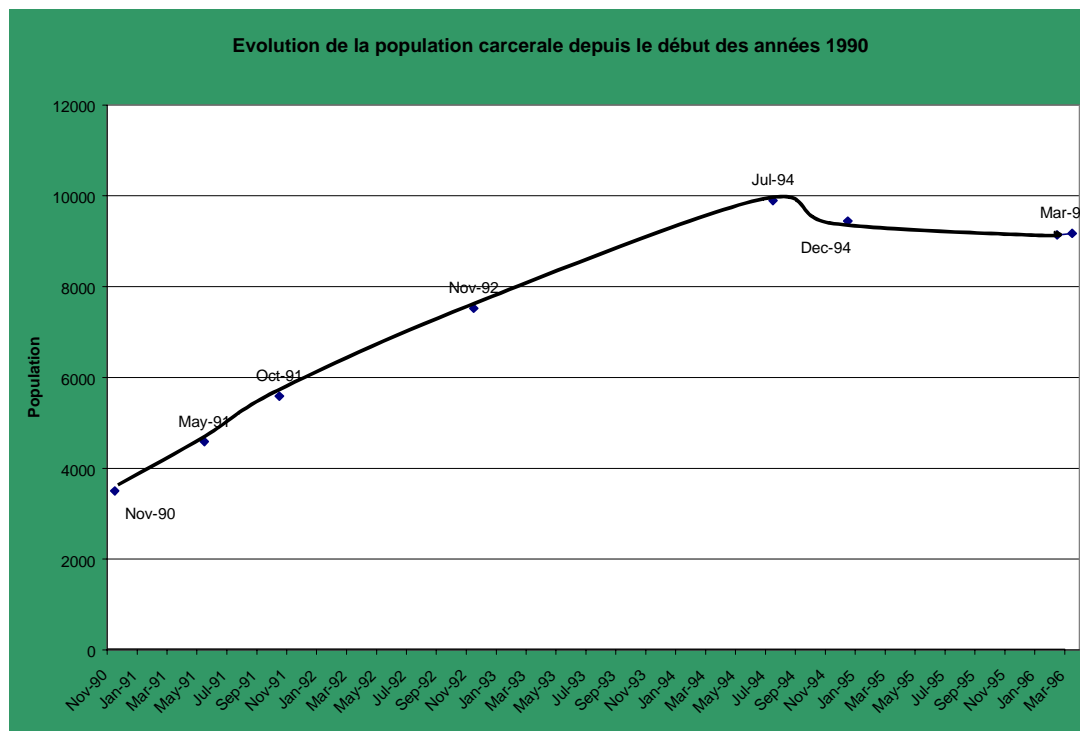
¹⁰² Nations unies. Conseil Economique et Social. Commission des Droits de l'Homme. 53^{ème} Session. "Second report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1996/1." E/CN.4/1997/12, para. 31. 10 February 1997.

¹⁰³ République du Burundi. Cabinet du Président. Décret-Loi N. 1/06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi. Art 17.

¹⁰⁴ Amnesty International. "Burundi: Justice on Trial", 30 Juillet 1998, p.12.

¹⁰⁵ Association Burundaise pour la Défense des Droits des Prisonniers. " Rapport Annuel 1998 ", vol 2, Bujumbura, 1999.

¹⁰⁶ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme Iteka, *op. cit.*, Annexe III.



Officiellement, tous les citoyens burundais sont égaux devant la loi. La Convention de gouvernement, qui dura du 10 septembre 1994 jusqu'au coup d'état du Major Buyoya le 25 juillet 1996, promettait " la poursuite en justice de toute personne civile ou militaire impliquée dans les massacres et la responsabilisation de la population en matière de sécurité. "107 Par la suite, le décret-loi du 13 septembre 1996 déclarait : " Tous les hommes sont égaux en dignité, en droits et en devoirs sans distinction de sexe, d'origine, d'ethnie, de religion ou d'opinion. Tous les hommes sont égaux devant la loi et ont droit, sans distinction, à une protection de la loi. "108

Toutefois, dans la pratique, l'application du code de procédure pénale au Burundi est marquée par de forts préjudices ethniques entre les Tutsi et les Hutu. Dans son premier rapport sur la situation des Droits de l'Homme au Burundi, M. Pinheiro exprimait de sérieuses inquiétudes quant à la création par le Procureur Général en avril 1995 de comités provinciaux d'enquête judiciaire, auxquels il attribuait l'accélération du rythme des arrestations. " Le Rapporteur Spécial est (...) extrêmement inquiet au sujet des informations qu'il a reçues et selon lesquelles les commissions comprennent des personnes qui ont pris part aux massacres et qui ont délibérément omis de mener des enquêtes sur les plaintes portées par les Hutu en préférant s'occuper des plaintes déposées par les Tutsi. "109 Deux années plus tard, après le retour de Buyoya au pouvoir, ces inquiétudes se transforment en immense indignation quant au traitement des prisonniers, dont les Hutu forment la grande majorité.

¹⁰⁷ République du Burundi. Services du Premier Ministre. *Convention du Gouvernement et ses Annexes: 10 septembre 1994 - 09 juin 1998.*

¹⁰⁸ République du Burundi. Cabinet du Président. Décret-Loi N. 1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition.

¹⁰⁹ Nations unies. Conseil Economique et Social. Commission des Droits de l'Homme. 52^{ème} Session. "Initial Report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1995/90", 14 novembre 1995. Traduction libre de "The Special Rapporteur is nevertheless extremely concerned by the information he received, which indicates that the commissions include persons who took part in the massacres and that they have deliberately failed to investigate complaints filed by Hutus and gives preference to complaints by Tutsi."

“ Pour la plupart, ces personnes semblent avoir été appréhendées par les forces de l'ordre sans mandat d'arrêt ni même un simple rapport d'arrestation et sont détenues arbitrairement, souvent depuis plus d'un an sans avoir jamais comparu devant un juge. Il semblerait également qu'ils n'aient pas eu droit aux services d'un avocat pour préparer leur défense. Le Rapporteur Spécial a également été consterné d'apprendre qu'un grand nombre de prisonniers semblent avoir subi des traitements cruels, inhumains ou dégradants et apparaissent n'avoir même pas été nourris convenablement lorsqu'ils étaient détenus dans les cellules communes de l'armée ou de la police avant d'être transférés vers une prison. Il a également été signalé que certains prisonniers ayant été apparemment violemment battus lors de leur détention dans ces cellules, seraient morts peu après leur arrivée en prison. On aurait recensé jusqu'à 15 décès mensuels de ce type dans la prison de Muyinga depuis quelque mois. ”¹¹⁰

La qualité de la justice rendue dans les tribunaux pénaux burundais souffre du manque de juges et de procureurs pour s'occuper de la multitude de prisonniers en attente de jugement.¹¹¹ La majorité des accusés impliqués dans des crimes commis lors des massacres de 1993 ou dans la guerre civile qui s'en est suivie et qui risquent la peine de mort ou la détention à perpétuité doivent passer devant l'un des trois tribunaux correctionnels des cours d'appel : Bujumbura, Ngozi, Gitega. Fermés entre mars 1993 et février 1996 en raison du non renouvellement des nominations des juges, ces tribunaux ont été rouverts et doivent faire face à un énorme retard de cas en attente de jugement. De plus, les magistrats de cours d'appel représentant le gouvernement auprès de ces tribunaux ne sont qu'au nombre de vingt-cinq, chacun devant traiter plusieurs centaines de cas.

Les bureaux du Procureur général connaissent des problèmes similaires. Quarante-huit magistrats sont chargés d'instruire ces affaires, d'interroger les suspects, de trouver des témoins et de mettre en état des centaines d'affaires pour le jugement et tout cela sans ordinateurs ni photocopieurs ni vraiment d'équipement de bureau. A la fin de l'année 1996, quelque 5 000 instructions étaient en cours simultanément.¹¹² En mai 1999, les quatre procureurs de Ngozi avaient chacun environ 160 dossiers concernant près de 500 prisonniers.¹¹³ Pour effectuer ce travail nécessitant souvent des déplacements entre les prisons et le lieu du crime, les procureurs partageaient les véhicules du tribunal local de grande instance et de la PJP et n'avaient droit qu'à 100 litres de carburant par mois.

¹¹⁰ Nations unies. Conseil Economique et Social. Commission des Droits de l'Homme. 53^{ème} Session. "Second report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1996/1." 10 février 1997. Traduction libre de "For the most part, these persons appear to have been arrested by security officers without arrest warrants or by means of a simple report of arrest and held arbitrarily, often for more than a year without ever being brought before a judge; nor do they seem to have had access to a lawyer to prepare their defense. The Special Rapporteur was dismayed to learn that many prisoners appear to have undergone cruel, inhuman or degrading treatment, and have not even been properly fed, when held in army or police communal cells before being transferred to a prison. Some prisoners who were apparently violently beaten when they were held in the cells are reported as having died shortly after arrival in prison. In the last few months, Muyinga prison has allegedly had as many as 15 deaths of this type every month."

¹¹¹ Depuis 1998 le Ministère de la Justice dispose d'un budget annuel de 2,5 milliards de Francs Burundais (un peu plus de 4 millions de dollars), dont la moitié est consacrée aux prisons, cf. Tony Jackson, "Justice in Burundi: Situation Report", International Alert: June 1999.

¹¹² United States. Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. *Burundi Country Report on Human Rights Practices for 1996*. 30 janvier 1997.

¹¹³ *Ibide* ».

Lorsque les instructions sont terminées et que les dossiers sont présentés à la cour, les décisions ne peuvent habituellement être rendues qu'après un long délai. La grande majorité des jugements dépendent des dépositions des témoins qui ont souvent peur de comparaître devant la cour ou qui n'ont pas l'argent pour faire le déplacement. Plusieurs prévenus pouvant être accusés d'un même crime, tout défaut d'un témoin à comparaître peut retarder des jugements multiples. En 1999 par exemple, les chambres criminelles avaient programmé environ 180 affaires pour chaque trimestre. Sur ces 180 affaires, c'est une moyenne de 12 cas qui ont été jugés, soit 6,6%.¹¹⁴ Entre 1996 et 1999, les trois tribunaux ont traité une moyenne de 412 affaires par an. A ce rythme, il faudrait encore 16 ans pour juger tous les prisonniers en attente.

2. De quoi les prisonniers sont-ils coupables ?

Les prisonniers politiques du Burundi ne ressemblent pas au stéréotype du prisonnier d'opinion. Bien qu'un grand nombre d'entre eux soient emprisonnés en raison d'une opposition politique au régime, ils sont accusés de crimes répertoriés dans le code pénal.

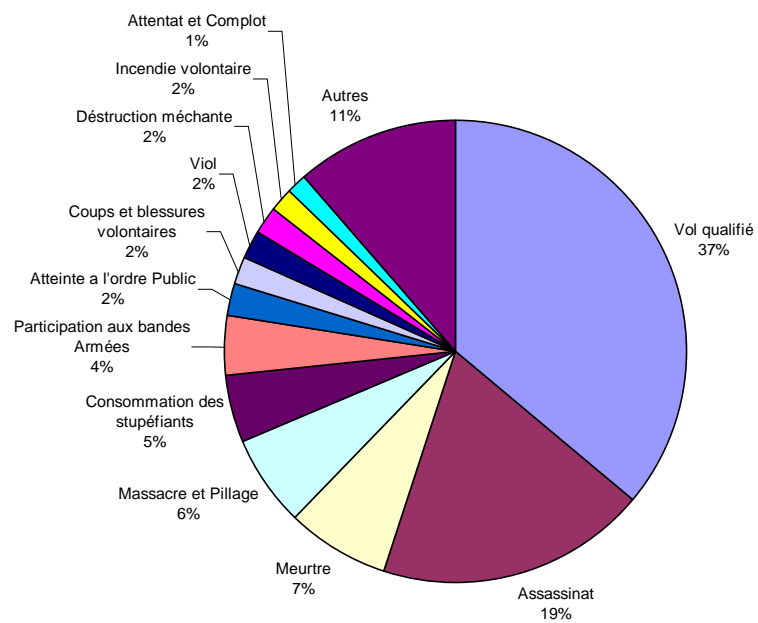
Les tableaux et graphes présentés ci-dessous documentent et illustrent la situation générale de la population carcérale au Burundi. Les statistiques sur lesquelles ils s'appuient, produits par la direction des affaires pénitentiaires du Ministère de l'Intérieur, sont bien entendu sujettes à caution, et ne peuvent être pris pour argent comptant. Comme nous l'avons déjà précisé, en sont exclus tous les prisonniers détenus sans procès dans les cachots, les garnisons militaires, et autres cellules de la police politique du régime présentes sur tout le territoire national. Néanmoins, malgré ces limites, ils donnent un aperçu crédible de la population carcérale burundaise.

Encart 1a : Distribution des condamnés par chef d'accusation au 25 mars 2000

Crimes	Rutana	Gitega	Ngozi H	Ngozi F	Muramvya	Muyinga	Bubanza	Bururi	Mpimba	Rumonge	Ruyigi	Total
Vol qualifié	125	102	100	1	86	45	19		228	119	62	887
Assassinat	2		26	5	4	1		1	211	210	2	462
Meurtre	2	34	3	3	1		1		104	31	2	181
Massacre et Pillage		125			8				21			154
Consommation de stupéfiants	6	7	24	2		46	12		15	6	1	119
Participation aux bandes Armées	10	10	1		10	1			40	30	1	103
Atteinte à l'ordre Public	4	3	1	2	4		3		31	4		52
Coups et blessures volontaires	15	1		2	5	1			19	5		48
Viol	8	1	4		2	4	1		21	1	5	47
Destruction méchante		2	20				5		12	6	1	46
Incendie volontaire	6	6			2	4			6	15	5	44
Attentat et Complot			16							15		31
Autres	28	42	18	11	7	7	17	10	115	16	11	282
Total	206	333	213	26	129	109	58	11	823	458	90	2456

Sources : Statistiques de la direction générale des affaires pénitentiaires, Ministère de l'intérieur.

¹¹⁴ Ligue Burundaise des Droits de l'Homme Iteka, op. cité, p. 23.



Encart 1b : Représentation graphique agrégée de la distribution des condamnés par chef d'accusation au 25 mars 2000

Encart 2b. : Distribution de la population des prisonniers en détention préventive au 25 mars 2000

	Rutana	Gitega	Ngozi H	Ngozi F	Muramvya	Muyinga	Bubanza	Bururi	Mpimba	Rumonge	Ruyigi	Total
Crimes												
Vol qualifié	62	194	138	1	88	84	2	142	542	122	103	1478
Attentat et Complot		3	1098	9				2	183			1295
Assassinat	3		707	6	16	11	4	20	256	6	20	1049
Massacre et Pillage	5	951			10	6	1				6	979
Participation aux bandes Armées		39	11	1	6		10	33	453	195	2	750
Meurtre	1	38	50	1	1	5	1	10	111	2	4	224
Consommation de stupéfiants	1	27	23	2	2	27	3	5	52	6	4	152
Coups et blessures volontaires	6	40	15		6	3		14	13	5	6	108
Atteinte à l'ordre Public			49	1	6			5	10			71
Viol	4	5	14		5	8			22	1	6	65
Faux et Usage de Faux		4					2	1	51	2		60
Pillage		7	22	4		3			8		9	53
Autres	43	102	24	11	18	10	3	41	151	19	11	433
Total	125	1410	2151	36	158	157	26	273	1852	358	171	6717

Sources : Statistiques de la direction générale des affaires pénitentiaires, Ministère de l'intérieur.

NB : la catégorie " Autres crimes " représente tous ceux qui individuellement sont comptabilisés pour moins de 1% des chefs d'accusation. Hormis mention particulière, ce sont : particulière les crimes suivants : Abandon de poste; Abus de confiance; Anthropophagie; Association de malfaiteurs; Attentat à la pudeur; Attentat et Complot; Aversion sociale; Avortement; Cheque sans provision; Complot contre la vie du Chef de l'Etat; Concussion; Corruption; Dénonciation; Désertion; Destruction Méchante; Détention illégale d'arme à feu; Détournement de Mineurs; Détournement et concussion; Empoisonnement; Enlèvement; Enlèvement des bornes; Epreuves superstitieuses; Escroquerie; Evasion de détenus; Extorsion; Faux et Usage de Faux; Faux témoignage ; Fraudes aux examens; Homicide involontaire; Inceste; Incendie Volontaire; Infanticide; Ivresse Publique; Mutilation de cadavre; Manquement à la solidarité Publique; Massacre; Menace; Non assistance à personne en danger; Outrage; Parricide; Perte d'armes; Pillage; Rébellion; Recel; Refus de comparution; Stellionat; Tentative d'assassinat; Trahison; Trompeuse; Usurpation de fonction; Incitation à la débauche; Vol Simple.

Ces chiffres montrent tout d'abord que les prisons burundaises contiennent probablement moins de 10 000 détenus. Parmi ceux-ci, l'écrasante majorité est en détention préventive (plus de 70%) et donc suspecte d'avoir été emprisonnée pour des motivations politiques, quels que soient les chefs d'accusation officiels. Ceux-ci indiquent pourtant que la plupart des prisonniers sont détenus pour 'vol qualifié'. Les crimes commis dans le contexte de violence politique qui a marqué le pays depuis 1993 représentent officiellement une proportion importante de la population des condamnés (de 10% à 40% selon les interprétations des chefs d'accusation) et probablement la majorité des détenus en situation préventive (de 45% à 60%). Il est ainsi intéressant de souligner que cette population est dramatiquement réduite dès que les prisonniers ont la possibilité de comparaître devant le juge et de subir un procès. Ces chiffres confirment ainsi qu'une large partie de la population carcérale, peut-être jusqu'à 30% des détenus en situation préventive, ne mérite pas son incarcération.

3. Qu'est-ce qu'un " crime politique " pour la justice burundaise ?

Les Hutu qui se retrouvent en prison aujourd'hui et qui constituent la majorité de la population carcérale sont perçus comme des prisonniers politiques. Etant donné que les Hutu représentent la grande majorité de la population (estimée à 85%), il n'est pas surprenant qu'ils soient majoritaires chez les prisonniers. Cependant, l'impunité flagrante dont jouissent de nombreux Tutsi et la fréquente complicité de la police dans les crimes commis depuis 1993 ont entraîné une forte politisation de l'appareil judiciaire et la condamnation d'un trop grand nombre de Hutu.

La majorité de la population carcérale totale ainsi qu'une large majorité des prisonniers en détention préventive ont été détenus dans le cadre de la crise politique. Une analyse conduite en janvier 1999 par la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP) a permis d'estimer que 5 551 crimes sur un total de 9 285 étaient liés à la seule crise de 1993, soit 60% de la population carcérale totale. Si l'on y ajoute les personnes arrêtées pour des crimes commis dans le cadre de la guerre civile, le total augmente encore. Etant donné que tous ces crimes ne sont pas politiques, il est cependant difficile de savoir exactement combien de prisonniers relèveraient de cette catégorie. Certaines parties du code pénal traitent pourtant de crimes politiques, tels que la " rébellion " (Titre IV, Chap I) et les " atteintes à la sûreté de l'état " (Titre IX). Cette dernière partie comprend notamment " les attentats et complots contre le Chef de l'Etat "; les " attentats, complots et autres infractions contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire "; les " attentats et complots tendant à porter le massacre, la dévastation ou le pillage " et " la participation à des bandes armées ".¹¹⁵ Ces crimes concernent 38% de la population pénale totale, 47% des prisonniers en détention préventive et 13% des prisonniers déjà condamnés.

La crise politique concerne donc la majorité de la population carcérale totale et une grande majorité des prisonniers en détention préventive. Par exemple, les prisonniers détenus en vertu des crimes répertoriés aux titres IV et IX sont dix fois plus nombreux que ceux déjà condamnés, six fois plus nombreux que les détenus pour massacre et pillage, sept fois plus nombreux que pour " participation en bandes armées " et 41 fois plus nombreux que pour " Attentats et Complots ". Cela signifie que dans certaines prisons, les prisonniers en détention préventive le sont en grande majorité pour crimes " politiques ". Dans la prison pour hommes de Ngozi par exemple, ces crimes représentent 87% des cas de détention préventive, qui représentent eux-mêmes 91% de la population carcérale totale qui s'élève à 2 364 en mars 2000.¹¹⁶ A Gitega, ils représentent 72% des prisonniers en détention préventive qui représentent eux-mêmes 81% d'une population totale de 1 740 détenus au même moment.

B. Les enjeux politiques du débat

1. Le poids du " génocide "

Les scènes de violence qui ont régulièrement ponctué l'histoire du Burundi ont profondément marqué la population. Les Hutu comme les Tutsi sont persuadés qu'ils ont subi des tentatives délibérées de génocide. Les Hutu gardent à l'esprit l'année 1972 lorsque, suite à une révolte dans le sud du pays, le régime du président Michel Micombero lança des représailles massives. Entre 100 000 et 150 000 personnes furent tuées et 150 000 autres forcées à l'exil lors de ce qui fut à l'époque l'épisode le plus sanglant de l'histoire africaine moderne. Résolu à décapiter le pouvoir politique de la majorité mise au pas, le régime a délibérément cherché à éliminer

¹¹⁵ République du Burundi. Bulletin Officiel du Burundi no. 6/81. " Décret loi n. 1/6 du 4 Avril 1981 portant réforme du code Pénal. " 277, 292-297.

¹¹⁶ Le Rapporteur Spécial du Burundi, Marie-Thérèse A. Keita Bocoum a calculé que 90% des détentions préventives de la prison pour hommes sont liées à la crise politiques. Voir Nations unies. Conseil Economique et Social. Commission des Droits de l'Homme. " Question de la Violation des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, où qu'elle se Produise dans le Monde " (10 août 1999). Les calculs de l'ICG sont basés sur les données du Bureau des Affaires Pénitentiaires " La Situation Carcérale du Burundi au 25 Mars 2000. "

physiquement tout Hutu éduqué ou semi-éduqué.¹¹⁷ Les Tutsi soulignent qu'en 1993, plus de 50 000 Tutsi auraient péri lors des massacres déclenchés par l'assassinat du président Ndadaye.

Convaincus de son innocence, chaque parti utilise l'autorité morale que lui confère son statut de victime pour gagner une ascendance politique. Aux yeux des Tutsi, la vague de massacres qui a déferlé en 1993 est une tentative de génocide. Ils en veulent pour preuve le rapport établi en 1996 par la Commission d'Enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, et qui conclut que des actes de génocide ont été perpétrés contre les Tutsi " avec la participation de certains militants et responsables hutu du FRODEBU. "¹¹⁸ Toutefois, la Commission a elle-même reconnu avoir été gênée dans la poursuite de son enquête et le Conseil de Sécurité n'a pas reconnu son rapport. La confirmation de la volonté de génocide des Hutu contre les Tutsi a été cependant confirmée par le génocide rwandais en 1994.

Le FRODEBU et les partis de dénomination hutu réfutent vigoureusement cette interprétation des événements de 1993 et affirment que les prisonniers actuellement détenus sont victimes des officiers tutsi à l'origine de la tentative de coup d'état. Pour eux, il n'y a jamais eu de volonté d'éliminer les Tutsi. Terrifiée à l'idée que l'assassinat du président Ndadaye puisse augurer d'une reprise du programme de massacre anti-Hutu de 1972, la population s'est soulevée en légitime défense et pour sauver la toute jeune démocratie burundaise. Par la suite, des événements tels que les assassinats de nombreux hauts responsables du gouvernement de Ndadaye et les attaques des populations hutu par l'armée dans tout le pays ont selon eux prouvé que ces craintes étaient justifiées. Selon un haut représentant du FRODEBU, " les perpétrateurs de génocide n'ont pas agi sur l'ordre du parti. Le parti n'endosse pas la responsabilité ni la faute... il n'existe pas de faute collective du FRODEBU sur les tueries de 1993 ni de mobilisation pour sa perpétration. "¹¹⁹

Ces violences cycliques ont été favorisées par l'impunité dont jouissaient leurs auteurs. Aucun parti n'a voulu admettre la culpabilité de ses membres. Protégés par la police, les dirigeants tutsi qui ont orchestré les massacres de 1972, les répressions de la population en 1988, 1991 et 1993 pour le compte de l'Etat et le nettoyage ethnique de Bujumbura entre 1994 et 1995 demeurent hors d'atteinte. La même vérité s'applique à de nombreux dirigeants du FRODEBU qui, forcés à l'exil, condamnent les emprisonnements politiques tout en essayant de négocier leur amnistie à Arusha. Mais la question de la responsabilité est trop importante pour le processus de paix pour être ignorée. Aucune réconciliation durable entre les parties ne sera possible sans les moyens nécessaires pour attribuer les responsabilités, évaluer les peines et assurer la pérennité de l'état de droit et c'est la raison pour laquelle a été créée la Commission d'Enquête au sein de la Première Commission qui commencera son travail après la signature d'un accord de paix.

En attendant, la question des prisonniers risque de faire échouer les négociations. Les positions divergentes de chaque partie en ce qui concerne la culpabilité et la justice sont alimentées par des interprétations opposées de la responsabilité du sang versé

¹¹⁷ René Lemarchand, cité par Zdenek Cervenka et Colin Legum. " Can National Dialogue Break the Power of Terror in Burundi?: Report on the impact of the international conference National Dialogue held in Bujumbura on May 15-18 on Burundian efforts to restore democratic process in the country " *Current African Issues* 17, 1994, p. 10.

¹¹⁸ Nations unies, " Lettre adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général le 25 juillet 1996 " 5/1996/682.

¹¹⁹ Interview ICG, Bujumbura, 3 mai 2000.

lors des vagues de violence et pourraient se révéler inconciliables si elles demeurent ouvertes à l'exploitation politique. Il faut donc trouver un moyen de désamorcer le problème avant que les chances d'aboutir à un accord de paix ne soient perdues. Le gouvernement aura pour cela besoin de courage car il devra oser la clémence. Il s'agit du seul geste qui puisse amener, voire même forcer, les rebelles à proposer un cessez-le-feu. Mais le gouvernement ne porte pas seul la responsabilité de l'arrêt de la guerre et il ne prendra pas le risque d'aliéner ses sympathisants s'il n'a aucune garantie en retour.

2. Les positions respectives des parties

La question de la culpabilité constitue le noyau même du conflit entre les deux ethnies hutu et tutsi du Burundi. La politique est omniprésente dans le fonctionnement des institutions judiciaires du pays. Chaque partie engagée dans les négociations de paix qui se déroulent actuellement à Arusha possède son propre point de vue sur le caractère du système. De plus, chaque partie utilise avec véhémence son interprétation comme arme tactique dans le débat politique. On peut distinguer trois points de vue : celui du gouvernement, celui des partis d'opposition tutsi et celui des partis hutu. Pour les premiers, les imperfections du système sont dues à un manque de ressources plutôt qu'à une partialité institutionnalisée. Pour les seconds, le régime utilise les instruments du système pénal pour harceler les opposants politiques qui représentent une menace pour le pouvoir. Pour les troisièmes, c'est le système de pouvoir monoethnique qui a créé un système de justice politisée dans lequel certains jouissent de l'impunité de leurs crimes tandis que d'autres subissent des peines injustifiées. Ces trois interprétations sont partiellement correctes et elles sont également toutes les trois mises au service d'une cause politique.

a. *Le gouvernement ou l'alibi technocratique*

Sous la pression de Nelson Mandela, le gouvernement a répondu par un argumentaire à base technique, conçu pour servir ses intérêts en dépolitisant la question de la justice. Critiqué par l'opposition tutsi en raison de son échec à défendre la minorité contre des tentatives d'élimination par la majorité, Buyoya doit poursuivre la 'lutte contre l'impunité' qu'il a commencée en 1996. Il doit en même temps réhabiliter son image auprès de la communauté internationale, de celle d'un chef militaire putschiste à celle d'un dirigeant modéré, le seul à pouvoir jeter un pont entre les Hutu et les Tutsi. Cet exercice demanderait de sa part de sérieux efforts pour réformer le système pénal et garantir l'impartialité des décisions des tribunaux.

Le gouvernement nie en bloc l'existence de prisonniers politiques dans le pays. " Selon la doctrine et la jurisprudence, est prisonnier politique, la personne privée de sa liberté pour des raisons politiques. Dans ce sens, il n'y a pas de prisonniers politiques dans les 11 prisons du Burundi. "¹²⁰ En contrepartie, le gouvernement maintient que le problème est dû à une recrudescence de la violence à laquelle le système judiciaire n'était pas préparé. Ayant perdu toute signification dans le chaos qui suivit les massacres de 1993, les tribunaux pénaux avaient en fait cessé de fonctionner. Les procureurs avaient peur pour leur vie et ne pouvaient instruire les affaires alors que les juges ne pouvaient rendre des décisions impartiales. Cependant, les arrestations massives qui eurent lieu entre temps ont rempli les prisons

¹²⁰ République du Burundi. " Note sur les préoccupations exprimées sur les questions relatives au fonctionnement actuel des partis politiques, aux prisonniers dits politiques, à la situation dans les sites de protection ainsi qu'au fonctionnement actuel de la presse ", Bujumbura, mimeo, avril 2000.

nationales. Par conséquent, lorsque les institutions pénales reprirent leur activité au début de l'année 1996, leur travail s'en trouva inévitablement ralenti.

Conscient des faiblesses du système, le gouvernement déclare avoir fait de sérieux efforts pour l'améliorer. Choisi en partie en raison de la crédibilité qu'il avait acquise avec le FRODEBU à la tête de la commission électorale en 1993, Térance Sinunguruza fut nommé Ministre de la Justice en 1997. Il travaille depuis à la dépolitisation de l'appareil judiciaire. Les poursuites entreprises contre les dirigeants de l'opposition furent abandonnées faute de preuves suffisantes. C'est avec lui que travaille depuis décembre 1998 le nouveau procureur général pro-FRODEBU, Gérard Ngendabanka.¹²¹ Ensemble, ils ont contribué au règlement des affaires en attente de jugement en renforçant l'action des procureurs chargés d'achever en priorité les instructions.¹²² En janvier, huit magistrats ont été envoyés à Ngozi pour soutenir le travail du tribunal le plus lent avec pour objectif de régler toutes les affaires criminelles d'ici les congés de la magistrature en août 2000.¹²³ En avril, 6 magistrats supplémentaires ont été dépêchés à Gitega avec la même mission. Afin de résoudre le problème de l'incapacité des tribunaux à rendre des jugements, les séances des cours d'appel passeront prochainement de un à deux mois.

De même, le gouvernement a œuvré à la mise en place d'une réforme plus durable avec l'instauration en janvier 2000 d'un nouveau code pénal interdisant la torture, accordant aux prisonniers le droit à un avocat lors de l'arrestation et limitant la période de garde à vue à 14 jours.¹²⁴ Les autorités qui enfreindraient ces règlements sont déclarés passibles de poursuites. En ce qui concerne les détentions préventives, les nouvelles procédures pénales limitent sa durée : " La détention préventive ne peut dépasser douze mois si le fait paraît ne constituer qu'une infraction à l'égard de laquelle la peine prévue par la loi n'est pas supérieure à cinq ans de servitude pénale. "¹²⁵ Cela signifie qu'à partir du 1er janvier 2000, les prisonniers en détention préventive sous un large éventail de chefs d'accusation, y compris celui de " rébellion ", (Titre IV, Chap I) pourront prétendre à une mise en liberté conditionnelle.¹²⁶ En janvier, deux cent prisonniers en détention préventive furent effectivement libérés, ce qui, des paroles mêmes du procureur général Ngendabanka, signifie que " la détention préventive est une exception tandis que la liberté est la règle. "¹²⁷

Résolu à rester en place, le président Buyoya s'accroche instinctivement aux commandes du pouvoir que représente l'appareil judiciaire. Qui plus est, il est en cela

¹²¹ Burundi-Bureau " Burundi-Justice: Le Procureur Général Jean Bosco Butasi cède sa place et tous les dossiers brûlants ", Brève Nouvelle No. 222. 15 décembre 1998.

¹²² Interview ICG, Bujumbura, 3 mai 2000; République du Burundi. " Note sur les préoccupations exprimées sur les questions relatives au fonctionnement actuel des partis politiques, aux prisonniers dits politiques, à la situation dans les sites de protection ainsi qu'au fonctionnement actuel de la presse ", Bujumbura, avril 2000.

¹²³ Entre 1996 et 1999, les chambres criminelles de la Cour d'Appel a rendu 384 verdicts alors que Bujumbura et Gitega en ont prononcé respectivement 588 et 678. Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-Itaka, op. cité, Annexe IV.

¹²⁴ République du Burundi. Cabinet du Président. Loi n. 1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du code de procédure pénale.

¹²⁵ République du Burundi. Cabinet du Président. Loi n. 1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du code de procédure pénale. Article 75.

¹²⁶ Les autres crimes comprennent " coups et blessures volontaires ", " voies de fait ", " homicide involontaire ", " vol simple ", " extorsion de fonds, objets, billets ", " abus de confiance ", " escroquerie ", " recel ", et " faux témoignage ".

¹²⁷ AFP, " Burundi-Justice: Le Burundi libère plus de 200 détenus en vertu d'un nouveau code ", 2 février 2000.

soutenu par l'autoritarisme intéressé de l'UPRONA et de l'armée, deux groupes effrayés par la perspective de perdre leur emprise sur la société. Pour cela il doit néanmoins parvenir à un équilibre entre les exigences de son assise politique et les exigences de la communauté internationale. Il doit se faire simultanément le défenseur des Tutsi contre le génocide tout en présentant aux Hutu une image de modération, garant d'une justice impartiale.

b. L'opposition tutsi ou la dérive radicale

Pour Buyoya comme pour tous les participants au processus de paix, la plus grande menace vient de la tentation d'agitation radicale de la part de l'opposition tutsi. Ainsi, le gouvernement a parfois manipulé l'appareil judiciaire afin de saper le PARENA, le parti de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza ainsi que l'aile de l'UPRONA dirigée par Charles Mukasi. Mais en dépit de leurs plaintes retentissantes, ces groupes profitent en fait de la répression à laquelle ils sont confrontés. L'apparente préoccupation affichée à leur égard par le gouvernement leur donne une certaine crédibilité. L'aile Mukasi de l'UPRONA utilise cette attention pour se poser en menace au processus de paix et par conséquent comme élément indispensable à ce processus. De la même façon, le PARENA profite de la répression pour dénoncer le caractère répressif et illégitime du gouvernement de Buyoya.

Le PARENA prétend également avoir été victime de la répression officielle, entre autres de deux accusations de complot pour renverser le président qui ont entraîné des arrestations massives et des grands procès. Un document du parti sur l'un de ces épisodes expose le raisonnement suivant : " Le gouvernement n'ayant plus rien à proposer à la population, il lui fallait trouver quelque chose d'autre pour l'occuper et surtout la distraire de ses vraies préoccupations. "¹²⁸ En mars 1997, dix personnes parmi lesquelles Bagaza ainsi que d'autres grands dirigeants du parti, furent accusées d'être responsables d'une série d'explosions de mines à Bujumbura et de participation à une conspiration visant à assassiner le président. Le procès qui s'en suivit fut marqué par des accusations de torture et d'irrégularités judiciaires. Autorisé à quitter le pays, Bagaza lui-même n'est plus en danger mais ses lieutenants attendent encore la décision de la Cour Suprême, pressentie par tous comme un verdict de culpabilité.

Il semblerait qu'un autre coup d'Etat ait été monté en décembre 1998 lorsqu'une bande armée fut appréhendée par les autorités près de la frontière rwandaise dans la province septentrionale du Cibitoke. D'autres membres du PARENA furent arrêtés à Bujumbura.¹²⁹ Lors du procès qui suivit, les preuves apportées concernaient les actions d'un certain Moïse qui aurait orchestré le complot mais dont la véritable identité est demeurée obscure. En appel du verdict, un des avocats de la défense souligna le manque de preuves :

" Comment la cour peut se baser sur les dires d'un témoignage d'une personne inconnue qui ne s'est pas présentée devant le Magistrat instructeur, qui ne s'est pas présentée devant la cour, dont ne connaît ni le Nom, ni le nom du Père, ni le nom de la Mère, ni la Résidence, et dont faute d'éléments l'identifiant, n'a été poursuivi, alors que tout le Procès tourne autour de ce 'Monsieur Moïse' comme un vrai FANTOME. "¹³⁰

¹²⁸ Parti PARENA. " Le PARENA victime d'un scandale politico-judiciaire orchestré par le pouvoir ", Bujumbura, mimeo, 20 décembre 1999), 5.

¹²⁹ " Burundi-Justice: Arrestation d'un officier supérieur ", Bureau du Burundi, 29 janvier 1999.

¹³⁰ Requête introductive de pourvoi en cassation pour Diomède NZOBAMONA représenté par Maître Fabien Segatwa. 7 April 2000.

Malgré ce vice de forme fondamental dans le procès, vingt-trois des vingt-cinq suspects furent déclarés coupables et condamnés à quinze ans de prison. La Cour Suprême devrait rendre son verdict en appel incessamment.

Le PARENA utilise ces épisodes pour remettre en question la légitimité du gouvernement en dénonçant sa détermination à éliminer l'opposition politique. En l'occurrence, en ce qui concerne la première accusation de complot, le parti affirme que " le complot contre la vie du chef de l'Etat et la pose des mines antichars rejetés gratuitement et méchamment sur le PARENA n'est que l'expression d'une haine politique. Le gouvernement issu du coup d'Etat du 25.7.1996 voulait tout simplement décapiter et écarter le PARENA de la scène politique. " ¹³¹ Cependant, tout comme pour l'aile Mukasi de l'UPRONA, l'image de victime d'une répression officielle confère au parti une légitimité morale ainsi qu'une crédibilité politique.

c. L'opposition hutu ou le rejet de la responsabilité

Les partis à dominance hutu rejettent en bloc la défense du gouvernement selon laquelle l'appareil judiciaire burundais est débordé. Ils dénoncent au contraire la partialité inhérente de ses tribunaux et leur utilisation de manière flagrante par le régime à son avantage politique. Toutefois, convaincus d'être en position d'hériter le pouvoir, les partis hutu s'efforcent actuellement de se débarrasser de leur étiquette ethnique. Dernièrement, le FRODEBU a discrètement pris ses distances d'avec les perpétrateurs des crimes de 1993 issus de ses rangs. Un de ses dirigeants a même déclaré à ICG que les responsables des massacres de 1993 devaient être punis.¹³² Tout en étant principalement destinée à s'opposer à Buyoya, la récente adhésion du FRODEBU à l'ANAC lui sert également à modérer son image. En effet les leaders du parti comptent qu'un rapprochement avec des supposés " extrémistes tutsi " mettra fin à la diabolisation du FRODEBU comme parti hutu et participera à leur " rédemption " aux yeux de la Facilitation mais aussi des Tutsi désireux de changement. En fait, une récente déclaration du parti a même reconnu le statut de prisonniers politiques aux membres du PARENA accusés d'avoir tenté de renverser le gouvernement. " Les nuages ayant entouré ces affaires où on voit l'implication des services secrets (documentation) et autres services de l'Etat montrent qu'il s'agit de discréditer un parti et un homme politique. Le dossier est donc politique. " ¹³³ Avec plus de cynisme toutefois, nombreux sont ceux au sein des partis hutu et des dirigeants de l'opposition à espérer compromettre les poursuites dont ils pourraient faire l'objet pour des actes commis lors de la crise. Amener la question des prisonniers politiques au premier plan des négociations d'Arusha obligera à des négociations sur le futur système judiciaire préalable à la création d'une commission d'enquête.

La position du FRODEBU n'a pas toujours été aussi modérée. Il y a un an, un militant du parti, qui se trouve également être un des rares avocats hutus, a énoncé le point de vue courant du FRODEBU :

" Les prisons burundaises, qui ne disposent que d'une capacité d'accueil de 3 000 détenus, comptent plus de 11 000 prisonniers dont au moins 80% sont en détention préventive. La quasi-totalité de ces derniers appartient aux partis politiques qui luttent pour l'instauration de la démocratie au Burundi. Les plaintes déposées par les membres de ces partis demeurent

¹³¹ Parti PARENA. " Le PARENA victime d'un scandale politico-judiciaire orchestré par le pouvoir " (Bujumbura: 20 décembre 1999, p. 15.

¹³² Interview ICG, Bujumbura, 3 mai 2000.

¹³³ Parti Sahwanya-FRODEBU. Bureau du Secrétaire Général. " Déclaration N. 004/2000 du Parti Sahwanya-FRODEBU ", Bujumbura, 13 mai 2000.

toujours sans suite de la part de la justice burundaise à cause de sa composition monoethnique. ¹³⁴

Les partis défendant les intérêts hutu soutiennent également que malgré l'évidente culpabilité de nombreux Tutsi dans les effusions de sang, il n'en est quasiment aucun qui soit comparu en justice. Pour eux, le procès des personnes accusées d'avoir tenté d'assassiner le président Ndadaye constitue une tentative de justification des poursuites à l'encontre des prisonniers hutu. 81 personnes furent inculpées, parmi elles le lieutenant-colonel Charles Ntakije, le lieutenant-colonel Bikumagu, respectivement Ministre de la Défense et Chef d'Etat-major des Armées de l'époque, le Lieutenant Colonel Isaie Nibizi, Commandant de caserne et responsable de la sécurité du président et François Ngeze, politicien hutu de l'UPRONA, qui aurait été choisi futur président par les comploteurs du coup d'état. L'accusation faisait état d'" une tentative de coup d'Etat, qui a débuté dans la nuit du 20 au 21 Octobre 1993, a mobilisé des officiers, des sous officiers, des caporaux et des hommes de troupe de la garnison de Bujumbura et s'est soldée par la mort du Chef de l'Etat, des hautes personnalités politiques avec comme conséquence des tueries et une crise grave qui frappe encore le pays. ¹³⁵

Le procès fut toutefois entaché d'irrégularités et l'enquête sur les hauts fonctionnaires impliqués dans l'affaire fut largement critiquable. Des témoins clés tels que le lieutenant-colonel Jean Bosco Daradangwe, à l'époque Directeur Général des Communications au Ministère de la Défense, ne furent pas appelés à la barre tandis que d'autres périrent dans des circonstances obscures. Trois soldats impliqués dans l'affaire furent tués lors, semble-t-il, d'une tentative d'évasion de la prison de Mpimba en décembre 1995. Etrangement, il n'y eut pas non plus d'enquête sur la mort des Colonels Lambert Sibomana et Dieudonné Nzeyimana, tous deux officiers des renseignements sous Ndadaye et tous deux au courant de la préparation du coup d'état. De même, le Président de la Cour Suprême mit brusquement un terme au procès lorsqu'il devint évident que son déroulement menaçait de dévoiler les comploteurs du complot. ¹³⁶ Sur le total des inculpés, seuls vingt-huit furent déclarés coupables et aucun au-dessus du grade de Lieutenant. Cinq furent condamnés à mort, six à vingt ans d'emprisonnement, deux à dix ans et un écopant de treize ans. Les quatorze restants furent condamnés à un an avec sursis.

Bien avant le résultat de la procédure, il n'est pas surprenant que les FCD aient qualifié le procès de mise en scène destinée à protéger les responsables de la mort du Président Ndadaye. Dans la Déclaration générale du deuxième congrès ordinaire du parti, le FRODEBU dénonça ce procès, le qualifiant d'" occasion que les tenants du pouvoir se sont donnée pour voiler les responsabilités de certains d'entre eux ". ¹³⁷ Le parti rebelle du Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) fit preuve d'une égale virulence dans un mémorandum publié après que le jugement fut prononcé. " Depuis l'assassinat du premier Président élu, Melchior Ndadaye, cet appareil judiciaire n'a jamais inquiété les véritables auteurs du putsch sanglant.

¹³⁴ Maître F. Segatwa and M.Fulgence Dwima Bakana. " Problématique du respect des Droits de l'Homme dans le système judiciaire du Burundi: Cas des prisonniers politiques ", Bonn, 15 juin 1999, p. 1. Cité dans Centre d'Analyse et d'Action pour le Burundi. " Burundi: Quand le génocide et des crimes contre l'humanité deviennent un 'fonds de commerce' ", Bruxelles, novembre 1999, pp. 10-11.

¹³⁵ République du Burundi. Ministère de la Justice. Cour Suprême. Signification de l'arrêt RPS 38, 11eme feuillet.

¹³⁶ Amnesty International, "Burundi: Justice on Trial", 30 juillet 1998, pp. 6-7.

¹³⁷ " Déclaration générale du deuxième congrès ordinaire du Parti Sahwanya-FRODEBU " III.2.39.

Quelques lampistes ont été sommairement jugés et condamnés lors d'une parodie judiciaire. ¹³⁸

Selon eux, la raison d'un tel verdict tient au caractère monoethnique de l'appareil judiciaire. La Cour Suprême est composée à 90% de Tutsi¹³⁹ et, des trois chambres des cours d'appel, il n'est qu'à Bujumbura que sur dix-huit magistrats on trouve deux Hutu. Les juges siégeant aux tribunaux de grande instance ainsi que dans les tribunaux immédiatement en dessous des cours d'appel sont à 100% tutsi. Ce n'est que dans les strates subalternes de l'appareil judiciaire burundais, les tribunaux de résidence, que l'on trouve une majorité de juges hutu. Ainsi, depuis l'indépendance, les responsables des violences commises à l'encontre des Hutu jouissent de l'impunité de leurs crimes. Ce fut notamment le cas pour ce qui est de l'assassinat du Premier Ministre hutu Pierre Ngendandumwe en 1965 puis à nouveau lors des massacres de 1965, 1969 et 1972. De la même façon, les officiers militaires tutsi, les dirigeants de la police et des partis politiques tutsi organisateurs des milices responsables des campagnes de " ville morte " de la purification ethnique de Bujumbura de ses habitants hutu en 1994 et 1995 demeurent hors d'atteinte. Par contre, le système judiciaire a poursuivi sans relâche les Hutu pour des motifs des plus futiles. Une fois dénoncés pour participation ou soutien aux violences de 1993 ou de l'insurrection qui suivit, les malchanceux sont placés en détention préventive pendant des années avant qu'un procès leur donne l'occasion de prouver leur innocence. Pour finir, avec des milliers de militants en prison, les FCD doivent porter l'étiquette politique de partis " génocidaires " inaptes à gouverner le pays.

C. Conclusion

Le débat sur les " prisonniers politiques " menace de faire dérailler les négociations de paix car il s'agit d'un débat sur la responsabilité dans le bain de sang qui a ravagé le Burundi. Aucun dirigeant ne veut admettre une quelconque responsabilité qui les empêcherait de prétendre au pouvoir politique pendant ou après la transition. Par conséquent, chaque parti se présente en victime de l'accusation infamante des autres. Le gouvernement s'efforce d'apparaître apolitique sur la base d'un argumentaire technique qui par sa nature même criminalise le FRODEBU. L'opposition radicale tutsi s'accorde sur la culpabilité des Hutu tout en s'avançant en victime de la répression politique du gouvernement. Quant aux partis à d'obédience hutu, ils tentent de se blanchir de toute responsabilité dans les massacres de 1993.

Il est cependant à la fois dangereux et irresponsable d'essayer de tirer quelque avantage politique du problème déjà sensible de la justice. Le Burundi ne compte pas dix mille prisonniers politiques. Un grand nombre des prisonniers détenus pour crimes " politiques " sont en fait coupables de cruautés atroces. De plus, le refus des FCD de reconnaître les améliorations apportées au système pénal depuis 1996 sape encore plus un élément fragile mais d'une importance critique dans la société burundaise : la crédibilité du système judiciaire. La dénonciation constante d'un système monoethnique qui ne peut dispenser une justice impartiale pour les deux principaux groupes ethniques risque de se concrétiser car, si les juges tutsi d'aujourd'hui ne rendent pas une justice équitable, quelles raisons peut-on avoir d'espérer une meilleure justice de la part des juges hutu de demain ?

¹³⁸ Conseil National pour la Défense de la Démocratie. " Mémoire sur la Crise Burundaise ", mimeo, juin 1999, p. 35.

¹³⁹ Burundi Bureau. Dossier d'Analyse Numéro 18, 20 août 1999.

Quoiqu'il en soit, le système actuel est effectivement monoethnique et dangereusement vulnérable face aux tentations d'une justice ethnique sommaire. Bien que les pressions actuelles pour rendre des verdicts de culpabilité semblent se limiter aux procès de complots supposés pour renverser le président, cela ne signifie pas que l'appareil judiciaire burundais soit indépendant de toute influence. Mal payés, les juges craignent qu'une décision impopulaire n'entraîne leur suspension ou leur mutation pour une région éloignée de chez eux et de leur famille. Qui plus est, les juges sont soumis aux pressions et à la virulence de la société dans laquelle ils exercent. Dans une période de tension politique, toute décision intègre de la part d'un juge peut entraîner un ostracisme social ou de violentes représailles. Les premiers procès de 1996 se sont déroulés dans un climat de sérieuses tensions politiques et ethniques qui ne pouvaient qu'atteindre l'immense majorité des juges tutsi. Sur les 150 affaires traitées lors de ses deux premières sessions, le tribunal a prononcé 89 peines de mort et 36 condamnations à perpétuité.¹⁴⁰

Au stade actuel du débat, si les parties souhaitent la réussite des négociations d'Arusha, elles doivent renoncer à la tentation de jouer le sort de la justice nationale sur l'échiquier politique. On peut entrevoir des signes encourageants de cette éventualité à la fois de la part du gouvernement et des parties défendant les intérêts hutu. La réforme du code pénal fut une mesure vitale qui doit être maintenue. De même, la modération de la rhétorique du FRODEBU sur les prisonniers politiques constitue une amélioration opportune. Il reste toutefois beaucoup à faire et la paix ne sera pas possible sans la prise délibérée de mesures de la part de toutes les parties en témoignage de leur bonne foi. Le gouvernement ne peut pas libérer tous les prisonniers sans fragiliser l'avenir de l'état de droit mais doit néanmoins en libérer une partie. Il est impossible de libérer des prisonniers accusés de crimes de sang sans risquer de déclencher une résurgence des violences ethniques, mais le gouvernement pourrait libérer les prisonniers inculpés des crimes répertoriés au Titre IX du code pénal. De plus, avec le soutien de la communauté internationale, il serait possible d'achever l'instruction des dossiers du reste des prisonniers en détention préventive et de libérer ceux dont les dossiers ne contiennent pas de preuves suffisantes. Par le geste que représentent ces mesures, le gouvernement prouverait sa volonté de paix.

Mais le gouvernement n'est pas le seul à devoir prouver sa volonté d'arriver à un accord de paix ; ses opposants hutu ont la même responsabilité. Dans l'éventualité d'un accord de paix, le FRODEBU doit être conscient qu'il a de grandes chances d'hériter des rênes du pouvoir et doit par conséquent fournir dès aujourd'hui de très solides garanties à la minorité tutsi plutôt que de donner dans la surenchère au cours des négociations. Dans le même temps, la rébellion doit affirmer sa volonté de proclamer un cessez-le-feu en échange d'une démonstration de bonne foi de la part du gouvernement telle qu'elle est décrite au paragraphe précédent.

En fin de compte, le débat sur les prisonniers politiques est trompeur en ce qu'il ne fait qu'esquiver la question plus fondamentale de l'impunité politique et ethnique. Pour parvenir à une paix durable, le Burundi doit en finir avec le passé, ce qui nécessite à la fois justice et clémence. Ceux qui sont encore en liberté sont plus importants que ceux qui sont emprisonnés. Le Burundi est un petit pays où les crimes ont été commis au vu et au su de tous. Les coupables ne peuvent pas se cacher, leur identité est connue de tous. Beaucoup de jeunes Hutu voient se promener dans la rue les auteurs impunis des crimes de 1972 qui leur ont peut être volé un père, un

¹⁴⁰ Nations unies. Assemblée générale. 51^{ème} Session. " Situation des Droits de l'Homme au Burundi ". 7 octobre 1996.

frère ou une terre. De même pour beaucoup de Tutsi, le fait de voir certains politiciens FRODEBU réhabilités est insupportable : pour eux ces gens ont commandité l'assassinat de leur proches et leur installation permanente dans des camps de déplacés. Mais la justice doit d'abord passer par la paix et, au minimum, les prisonniers politiques n'ayant commis aucun crime de sang devraient aujourd'hui être libérés.

RECOMMANDATIONS

Au médiateur Nelson Mandela

Sur la question des partis politiques

1. Exiger du gouvernement Burundais l'application immédiate, stricte, impartiale et totale des mesures de l'Acte constitutionnel de transition de juin 1998 régissant les activités des partis politiques, notamment l'article soixante qui autorise les réunions libres des partis aux niveaux communaux, provinciaux et national.
2. Disqualifier immédiatement des négociations et barrer la participation aux institutions de transition de tout dirigeant de parti politique coupable dès aujourd'hui de diffamation, d'incitation à la haine ethnique ou recourant à la violence verbale ou physique contre ses adversaires.

Sur les médias

3. Exiger du gouvernement l'accès immédiat, équitable et sans conditions de tous les partis politiques et des rebelles aux médias publics
4. Prévoir dans l'accord de paix et le programme des institutions de transition, la mise en place d'une politique de communication vulgarisant largement le contenu de cet accord.

Sur la question des prisonniers politiques :

5. Reconnaître la libération de certains prisonniers, par exemple les sympathisants de la rébellion n'ayant commis aucun crime de sang, comme un geste significatif de compromis du gouvernement. Et en retour :
6. Exiger des rebelles l'application d'un cessez-le-feu immédiat suite à la libération de ces prisonniers.

Au gouvernement du Burundi

Sur la question des partis politiques

7. Appliquer immédiatement, de façon stricte, impartiale et totale les mesures de l'Acte constitutionnel de transition de juin 1998 régissant les activités des partis politiques, notamment l'article soixante qui autorise les réunions libres des partis aux niveaux communaux, provinciaux et national.

Sur les médias

8. Donner un accès immédiat, équitable et sans conditions aux médias publics à tous les partis politiques et aux rebelles.

Sur la question des prisonniers politiques :

9. Libérer certains prisonniers, par exemple les sympathisants de la rébellion n'ayant commis aucun crime de sang.

Aux bailleurs de fonds du Burundi

Sur la question des médias

10. Soutenir la formation professionnelle des journalistes burundais et la production de programmes radiodiffusés vulgarisant les mesures de l'accord de paix et l'organisation des institutions de transition.
11. Soutenir, dans le cadre des accords de paix, la création de médias indépendants et non-partisans

Sur la question des prisonniers politiques

12. Soutenir l'instruction des dossiers de tous les prisonniers restants afin qu'ils soient jugés avant le 31 décembre 2000 et améliorer les conditions de vie des prisonniers.
13. Soutenir la réhabilitation et la réinsertion des prisonniers libérés.
14. Mobiliser les moyens et les personnels nécessaires pour que la Commission d'enquête judiciaire internationale et la Commission nationale vérité et réconciliation commence son travail immédiatement après la signature d'un accord de paix.

Nairobi - Bruxelles, 12 juillet 2000

**Annexe n°1 : Extraits de la Constitution de la République du Burundi
du 6 mars 1992 relatifs aux partis politiques**

Art. 53

Le multipartisme est reconnu en République du Burundi.

Art. 54

Le parti politique est une association sans but lucratif, dotée de la personnalité civile et regroupant des citoyens autour d'un projet de société démocratique fondé sur l'unité nationale, avec un programme politique aux objectifs précis, dicté par le souci de réaliser l'intérêt général et le développement de tous. Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage et participent à la vie politique par des moyens pacifiques.

Art. 55

Les partis politiques sont agréés conformément à la Constitution et à la loi.

Pour être agréés, ils sont tenus notamment de souscrire à la Charte de l'unité nationale et d'adhérer aux principes fondamentaux suivants : le respect, la sauvegarde et la consolidation de l'unité nationale ; la protection et la promotion des droits fondamentaux de la personne humaine ; la promotion d'un Etat de droit fondé sur le respect et la défense de la démocratie ; la défense de l'intégrité du territoire et de la souveraineté nationale ; la proscription de l'intolérance, de l'ethnisme, du régionalisme, de la xénophobie, du recours à la violence sous toutes ses formes.

Les partis politiques sont tenus de se conformer à la charte de l'Unité nationale et aux principes énoncés ci-dessus au cours de leur fonctionnement.

Art. 56

Au stade de leur agrément aussi bien que dans leur fonctionnement, les partis politiques doivent répondre, dans leur organisation et dans la composition des instances dirigeantes, aux principes démocratiques et à l'idéal de l'unité nationale, en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise.

Art. 57

Il est interdit aux partis politiques de s'identifier dans la forme, dans l'action ou d'une autre manière quelconque, notamment à une ethnie, à une région, à une religion, à une secte ou à un sexe.

Art. 58

Les membres des forces armées, des corps de police ainsi que les magistrats, en activité, ne sont pas autorisés à adhérer à des partis politiques.

Art. 59

Le financement extérieur des partis politiques est interdit sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi.

Est également interdit, tout autre financement de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationales.

La loi détermine et organise les sources de financement des partis politiques.

Art. 60

Les conditions dans lesquelles les partis politiques sont formés, exercent et cessent leurs activités sont déterminées par la loi.

Art. 80

Les fonctions de président de la république sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique élective, de tout emploi public et de toute activité professionnelle.

Elles sont également incompatibles avec la fonction de dirigeant d'un parti politique.

Art. 178

La commune est administrée par l'Assemblée communale, le Conseil communal et l'Administrateur communal élu par l'assemblée communale.

Ces institutions sont élues dans les conditions prévues par la loi.

L'élection de ces organes se fonde sur **Ubushingantaha**, en dehors de la compétition des partis politiques.

Annexe 2 : Conditions d'agrément, droits et devoirs des partis politiques selon le décret-loi d'avril 1992.

Outre l'adhésion aux principes de la Charte de l'Unité nationale, et l'engagement à respecter la Constitution, les lois et les bonnes mœurs, les partis politiques devaient notamment pour être agréés :

- avoir leur siège sur le territoire national (Art. 14)
- présenter un projet de société et un programme aux objectifs politiques précis (art. 21)
- tenir compte des diverses composantes de la population burundaise dans la composition de leurs membres fondateurs et dans la formation de leurs organes dirigeants (art. 22)
- comprendre au minimum deux membres originaires de chaque province dont au moins un résident permanent parmi le groupe des membres fondateurs (art. 23)
- avoir des membres fondateurs et des dirigeants de nationalité burundaise, jouissant de leurs droits civils et politiques, ayant 21 ans révolus et résidents sur le territoire national. (art. 24)
- soumettre des statuts précisant l'organisation interne du parti à l'échelon national ; la composition, le mode de désignation et la durée du mandat des organes dirigeants à l'échelon national ; le nom du représentant légal et de son suppléant ; les sources de financements, etc. (art. 26)
- se conformer tout au long de leur existence aux conditions requises pour leur agrément (art.39)

Par ailleurs, le décret-loi reconnaît aux partis de pouvoir bénéficier des droits et facilités suivantes:

- un traitement équitable en ce qui concerne la mise à disposition des fonds publics et des services de l'Etat ou des collectivités territoriales, (art. 15)
- la propriété de locaux et de matériels nécessaires à leur fonctionnement administratif et à leur réunion (art. 16)
- la liberté de créer leurs propres médias (art.17)
- un droit d'accès équitable aux médias de l'Etat (art. 18);
- accéder à certaines salles publiques de façon équitable (art. 46)
- une contribution de l'Etat au financement de leurs campagnes électorales présidentielles et législatives (art. 51) ;

Dans le cadre de leurs activités, les partis politiques :

- doivent tenir informé le Ministère de l'intérieur du renouvellement de leurs cadres dirigeants (art. 41) ;
- doivent informer les gouverneurs de province de l'installation de leur représentation locale (art. 42);
- peuvent tenir des réunions, organiser des manifestations et faire de la propagande dans les conditions prévues par la loi (art. 43) ;
- doivent s'abstenir de mener leur propagande sur les lieux de travail publics ou privés et dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur ; cette propagande ne peut par ailleurs se révéler de caractère divisionniste (art. 44 et 45)
- sont autorisés à percevoir les cotisations des membres, des revenus issus d'activités propres, des subventions de l'Etat et des dons et legs pour autant qu'elles ne proviennent pas de personnes morales ou d'étrangers et que les libéralités dont ils bénéficient sont prouvés comme étant d'origine licite (art. 47 à 55);
- doivent présenter leurs comptes annuels au mois de mars de chaque année (art. 57); si tel n'a pas été le cas pendant une période de trois ans, ils seront considérés comme dissous.

Enfin, en cas de manquement à leurs obligations les partis politiques peuvent être suspendus par le Ministère de l'intérieur pendant une période maximum de six mois. Au cours de cette période la Chambre administrative de la Cour Suprême peut être saisie par le parti pour l'annulation de cette décision administrative ou au terme de cette période par le Ministère public, pour que soit rendu un jugement sur la légalité du comportement politique incriminé, pour décider de sanctions complémentaires, ou éventuellement, prononcer la dissolution (art. 58-61).

Annexe n°3 : Les partis politiques agréés depuis 1992 au Burundi

Nom et devise	Acronyme	Date d'agrément	Identité (nom, durée du mandat du Président, ethnie, et région d'origine)
1. Parti de l'Unité pour le Progrès National	UPRONA	Agréé pour la première fois le 07/01/1960 puis confirmé le 14/05/1992. (Créé en 1957)	Nicolas Mayugi (1992-1994, hutu, Muyinga) Charles Mukasi (1994-1998, hutu, Ngozi) Luc Rukingama (1998-..., hutu, Bururi)
2. Parti pour la Réconciliation du Peuple (initialement Parti Royaliste parlementaire)	PRP	30/06/1992	Mathias Hitimana (1992-..., tutsi, Bujumbura, originaire de Bururi)
3. Parti du Peuple – " Justice, paix et Développement intégral "	PP	30/06/1992	Schadrack Niyonkuru (1992-..., hutu, Bururi)
4. Ralliement pour la Démocratie et le Développement Economique et social	RADES	20/07/1992	Joseph Nzeyimana (1992-1993, 1994-... tutsi, Bujumbura, originaire de Gitega) Cyrille Sigejeje (1993-1994, tutsi, Muramvya)
5. Front Pour la Démocratie au Burundi	FRODEBU	23/07/1992 (créé le 18/06/1986)	Melchior Ndadaye (1992-1993, hutu, Muramvya) Sylvestre Ntibantuganya (1993-1995, hutu, Gitega) Jean Minani (1995-..., hutu, Kirundo)
6. Rassemblement du Peuple Burundais – " Justice sociale et Développement "	RPB	12/08/1992	Ernest Kabushemeye (1992-1995, hutu, Kirundo) Balthazar Bigirimana (1995-..., hutu, Kirundo)
7. Alliance Nationale pour le Droit et le Développement Economique	ANADDE	18/8/1992	Ignace Bankamwabo (1992-..., tutsi, Muramvya)
8. Parti Libéral	PL	23/10/1992	Gaétan Nikobamye (1992-..., hutu, Imbo)
8. Parti Social Démocrate	PSD	20/02/1993	Vincent Ndikumasabo (1992-, tutsi, Kayanza)
9. Parti Indépendant des Travailleurs	PIT	13/04/1993	Nicéphore Ndimurukundo (1992-..., tutsi, Muramvya)
10. <i>Inkinzo y'ijambo</i> (Le bouclier)	-	08/05/1993	Alphonse Rugambarara (1993-..., tutsi, Ruyigi)
11. Alliance Burundo-Africaine pour le Salut	ABASA	10/06/1993	Térence Nsanze (1993-..., tutsi, Bururi)
12. Parti pour le Redressement National – " Justice, paix, progrès "	PARENA	03/08/1994	Jean-Baptiste Bagaza (1994-..., tutsi, Bururi)
13. <i>AV-Intwari</i> (Alliance des Vaillants)	-	1996	André Nkundikije (1996-..., tutsi, Muramvya)

Sources : Guichaoua (A.), sld., " Gouvernements, représentation politique, principaux corps d'Etat, institutions de la société civile (Burundi) " in *Réseau Documentaire sur l'Afrique des Grands Lacs*, CD-ROM n°7, Vol. 2, 1999, 47p. et entretiens ICG, mai 2000.

Annexe n°4 : Portrait indicatif des partis UPRONA et FRODEBU à la veille du scrutin de 1993.*UPRONA*

Parti de l'indépendance fondé par le prince Louis Rwagasore, devenu parti unique, l'UPRONA a été l'instrument de la domination politique des trois premiers présidents burundais, Michel Micombero, Jean-Baptiste Bagaza et Pierre Buyoya, tous trois militaires. Ce parti entretient ainsi une relation quasi organique avec l'armée et son haut-commandement, même si les officiers apparaissent peu dans son organigramme. L'UPRONA des années 1990, qui va traverser toute la période de transition vers la démocratie, est essentiellement le parti modelé par Pierre Buyoya lors du Congrès de décembre 1990. Le Comité central de l'époque, composé d'un peu plus d'une centaine de membres est toujours en fonction même si les instances dirigeantes du parti ont été plusieurs fois renouvelées. L'UPRONA modelé par Pierre Buyoya tente un retour aux sources afin de se réapproprier le prestige de son illustre fondateur et de refonder l'Union nationale dans le cadre des réformes de 1988 à 1992. Sollicitant le mythe d'une royauté transcendant les divisions ethniques, le prince Louis Rwagasore avait une vision organique de la Nation burundaise, une et indivisible. Ce principe d'unité, repris *ad nauseam* sous le régime de Buyoya I, se traduit concrètement par l'ouverture du comité central aux militants hutu et l'intégration de tous les déçus du régime Bagaza, marqué dans sa deuxième époque (1982-1987) par une monopolisation croissante du pouvoir et des ressources de l'Etat par les élites tutsi de Bururi. Le Comité central de 1990 vit ainsi l'arrivée aux affaires des élites tutsi du centre, de l'est et du nord du pays, le retour de quelques barons de l'époque Micombero, la montée en puissance des jeunes intellectuels de la JRR, quelques syndicalistes, magistrats et universitaires et parmi eux, surtout, des professionnels hutu, issus, soit de la politique d'apaisement des premières années Bagaza après le génocide de 1972, soit des opportunités déjà offertes grâce à la politique d'union nationale. Composée d'un quart de Hutu, le Comité central est composé d'anciens Ministres, haut-fonctionnaires, ambassadeurs ou dirigeants d'entreprises para-étatiques qui ont gravi tous les échelons du parti et ont appuyé leur carrière administrative sur cette affiliation politique, mais étaient bloqués dans leurs aspirations par le régionalisme forcené de Jean-Baptiste Bagaza. Cette politique de l'unité a été appliquée à l'UPRONA, comme au sein de l'administration territoriale et de l'appareil d'Etat dans son ensemble mais dans une moindre mesure au sein de l'armée, où on a pu noter l'émergence d'officiers supérieurs tutsi issus du centre et du nord du pays, mais pas d'officiers hutu.

FRODEBU

Le FRODEBU est créé officiellement en 1986 au moment où la dictature de Jean-Baptiste Bagaza parvient à son pinacle. Les membres fondateurs du partis sont de jeunes professionnels ou intellectuels hutu et tutsi qui dialoguent ensemble sur les problèmes politiques et sociaux que connaît le pays et les moyens d'y remédier. Outre Melchior Ndadaye, Cyprien Ntaryamira et Sylvestre Ntibantunganya, on compte parmi eux Léonard Nyangoma, Jean-Marie Ngendahayo, Pontien Karibwami, Juvénal Ndayikeza, Richard Ndikumwami et Gilles Bimazubute (journaliste, tutsi). Melchior Ndadaye, responsable de projet à la Coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) connaît une première audience nationale suite à son intervention remarquée lors des sommets des cadres de l'Etat de 1988, au cours duquel il dénonce les contradictions entre la politique officielle d'unité nationale et la réalité des pratiques de l'Etat. Cette prise de position retentissante est malheureusement suivie d'une attaque meurtrière du PALIPEHUTU à Ntega/Marangara en août 1988. Melchior Ndadaye est arrêté mais son appel a été entendu. Peu après, une lettre ouverte des intellectuels hutu, signées par des universitaires, agronomes, journalistes, est publiée. Elle dénonce la violence de l'armée et la discrimination institutionnalisée contre les populations hutu mais s'affirme résolument en faux par rapport à la démarche de lutte armée du Palipehutu. Le pays prend conscience de l'existence d'une nouvelle force politique que le régime Buyoya va tenter de capter. La politique d'unité nationale et l'ouverture de nombreux postes administratifs aux élites hutu va ainsi paradoxalement favoriser la structuration du réseau FRODEBU. S'appuyant sur le relâchement de la pression policière et leur accession à des positions de pouvoir, Sylvestre Ntibantunganya devenu directeur de l'Institut Rwagasore, Léonard Nyangoma, membre de l'exécutif de la centrale syndicale du parti, Melchior Ndadaye cadre dans une banque contrôlée par l'establishment tutsi, multiplient les contacts avec les intellectuels tutsi sensibles au besoin de renouveau, issus notamment de la JRR et structurent progressivement leur projet politique. En 1990, Ndadaye, Karibwami, Ngendahayo, Bimazubute et Ntibantunganya sont ainsi membres fondateurs de la ligue burundaise des Droits de l'Homme Iteka, avec Eugène Nindorera, Ambroise Niyonsaba et Alphonse Rugambarara, aujourd'hui Ministres ou leader de partis politiques.

La libéralisation politique du pays et l'annonce de la légalisation prochaine du multipartisme vont faire perdre leur virginité politique aux leaders historiques du FRODEBU. D'un engagement de militant des Droits de l'Homme en faveur de l'établissement de la démocratie, l'action des leaders du FRODEBU doit passer à la mobilisation électoraliste. Se pose alors la question des relations avec le PALIPEHUTU. Lors des massacres de populations tutsi à Bugesera au Rwanda au premier trimestre 1992, Melchior Ndadaye refuse de faire un communiqué condamnant ces violences, alors que l'on apprend que des membres du PALIPEHUTU y ont participé. Des contacts informels existent en effet entre l'Etat-major du FRODEBU et le PALIPEHUTU depuis la création clandestine du FRODEBU en 1986, bien que ce dernier ait toujours proclamé son refus de la lutte armée.

ANNEXES

Symboliquement, le parti FRODEBU se donne pour mot d'ordre *Sahwanya*. Ce mot, qui signifie 'rassemblement' en kirundi porte une charge émotive forte. C'est le nom qui était donné aux cellules de prières et d'entraide développées dans tout le pays par l'Eglise catholique aux début des années quatre-vingt et qui furent persécutées par le régime de Jean-Baptiste Bagaza en raison de leur investissement supposé par les membres du PALIPEHUTU. *Sahwanya* est le symbole de la résistance hutu contre l'oppression tutsi. Pour le financement des activités du parti, une alliance tactique fut néanmoins établie avec l'ancien président burundais Jean-Baptiste Bagaza. Ce dernier a financé la campagne électorale du FRODEBU qui lui a ensuite permis de rentrer d'exil après sa victoire aux élections présidentielles de juin 1993.

Lorsqu'il est mis en demeure de remporter les élections, le FRODEBU, un parti jeune, réalise qu'il besoin des réseaux ruraux du PALIPEHUTU pour la mobilisation électorale du FRODEBU. Leur soutien est acquis. Les leaders du FRODEBU avaient demandé à multiples reprises en 1993 au Président Buyoya de ne pas organiser des élections dans des délais aussi courts. Mais Buyoya était convaincu de sa victoire et voulait bénéficier d'un avantage tactique sur les nouveaux partis. Il a forcé le FRODEBU à trouver les moyens d'une mobilisation efficace. Toutefois en acceptant la collaboration avec le PALIPEHUTU, le FRODEBU a sans aucun doute corrompu ses convictions originelles. Les massacres des Tutsi en 1993 sont une conséquence directe de la surenchère ethnique de la campagne électorale.

Annexe n°5 : De la révolution électorale à la Convention de gouvernement : rappel des faits.

L'agrément des différents partis politiques se déroula sans grand problème. Seul le FRODEBU eut des difficultés à obtenir sa légalisation du fait de fortes réticences du parti au pouvoir à autoriser la naissance d'une formation dont il pressentait la menace. Les cadres de l'UPRONA reprochaient notamment aux organes dirigeants proposés " de ne pas représenter les différentes composantes de la population burundaise ", en bref, de ne pas comporter suffisamment de Tutsi. La Chambre administrative de la Cour suprême fut ainsi saisie en ce sens pour empêcher la légalisation du parti. Il fallut notamment la pression de la communauté internationale sur le régime (gouvernements allemands, belges et français notamment) pour que le président décide de mettre fin aux incertitudes pesant sur le sort de son plus formidable opposant potentiel¹⁴¹. Le Parti Royaliste Parlementaire de Mathias Hitimana se vit également opposer initialement une fin de non-recevoir en raison de sa vocation anti-républicaine. Il ne fut agréé qu'après le changement de son nom en " Parti pour la réconciliation du peuple " et la modification de son projet de société. Les deux partis clandestins incarnant la résistance hutu à l'étranger n'ont vraisemblablement pas demandé leur légalisation étant engagés dans la lutte armée, ou niant la légitimité du régime Buyoya à statuer de leur légalité.

La légalisation du FRODEBU et l'instauration effective du pluralisme en zone rurale provoque immédiatement des tensions avec l'administration, qui ne comprend pas toujours les conséquences de l'abolition du régime de parti unique. L'exercice des libertés minimales comme le refus d'assister aux inaugurations et cérémonies officielles de l'UPRONA, ou le rejet des travaux d'intérêt communautaire (survivable des travaux forcés d'origine coloniale), est parfois perçu comme une manifestation de désobéissance civile. Pour calmer les remous que provoque dans l'opinion publique tutsi la légalisation du FRODEBU et les risques de dérapages possibles que celle-ci implique, Pierre Buyoya décide finalement de créer en novembre 1992 une Commission nationale de concertation sur la démocratisation. Le 10 mars 1993, une semaine avant la publication de la loi électorale, celle-ci va faire signer aux représentants des partis politiques et de l'administration, un Code de conduite et de devoir de neutralité¹⁴².

Conscient des craintes que sa légalisation provoque dans l'opinion publique tutsi, le FRODEBU multiplie très tôt les médiations auprès du chef de l'Etat pour le convaincre de ne pas organiser un scrutin dans les mois qui suivent ce retour au multipartisme. Le parti propose en effet à Pierre Buyoya de mettre en place un gouvernement de transition et d'union nationale, qui permettrait d'assurer une transformation en douceur de l'échiquier politique burundais. Pensant cependant remporter facilement les élections sur son bilan de réformateur, Pierre Buyoya décide d'organiser rapidement des élections générales afin de bénéficier de l'avantage des sortants. La loi électorale est publiée le 16 mars 1993, la campagne officielle se tiendra des 16 au 29 mai et les scrutins présidentiels et législatifs auront lieu les 1er et 28 juin. L'UPRONA, qui le choisit unanimement comme candidat à la présidentielle, malgré le manque de clarté de son statut (la nouvelle constitution interdit aux militaires de briguer des positions électives et le major Président n'a pas officiellement démissionné de l'armée), est convaincu de ne faire qu'une bouchée des formations politiques d'opposition. Parti-Etat à la tête du pays depuis vingt-six ans, elle bénéficie des moyens matériels, de l'organisation, de l'expérience politique, des ressources humaines et financières qui devraient permettre au Major Buyoya d'être réélu facilement et aux cadres du parti de dominer largement l'Assemblée Nationale.

Ce calcul politique n'est malheureusement pas le bon. Forcé de mobiliser efficacement en très peu de temps, le FRODEBU de Melchior Ndadaye passe une alliance tactique avec le PALIPEHUTU pour gagner les élections, et va infliger une défaite humiliante à l'UPRONA. Soutenu par trois autres petits partis hutu, le RPB, le PP et le PL, sous la bannière des " Forces du changement " et porté par les structures locales du parti clandestin¹⁴³, Melchior Ndadaye remporte largement l'élection présidentielle au premier tour de scrutin avec 64,79% des suffrages exprimés. Pierre Buyoya, candidat de l'UPRONA, soutenu par le RADDES et le PSD, n'obtient que 32,47% des voix et Pierre-Claver Sendegeya du PRP, 1,40%. La campagne électorale s'est déroulée sans dérapage majeur, seul, Pierre-Claver Sendegeya est réprimandé par la Commission électorale pour son agressivité à l'égard de l'UPRONA et écope d'une amende de 2,5 millions de FBU. Trois semaines plus tard, les résultats des élections législatives sont encore plus catastrophiques pour l'ancien parti unique. Malgré l'investiture par l'UPRONA d'une majorité de candidats hutu sur ses listes, le FRODEBU remporte 65 des 81 sièges du Palais de Kigobe, soit 74,4% des suffrages exprimés contre 24,4% à l'UPRONA. A deux reprises, les taux de participation ont atteint des niveaux

¹⁴¹ Cf. Gahama (J.), " Limites et contradictions du processus de paix au Burundi ", in Guichaoua (A.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris, Université Lille 1/Karthala, 1995, p. 79.

¹⁴² Cf. Nsanze (A.), *Burundi, le passé au présent. Vol. 2 : la République contre le peuple*, Nairobi, 1998, pp. 202-204.

¹⁴³ Pour des détails sur cette collusion voir notamment Ligue Burundaise des Droits de l'Homme-*Iteka*, Bulletin d'information spécial, mai 1993.

ANNEXES

records : 97,18% pour l'élection présidentielle et 91,9% pour les législatives. Aucun des autres partis n'atteint le seuil de 5% des suffrages requis pour être représenté au Parlement.

Cette victoire écrasante du FRODEBU, a deux conséquences. Tout d'abord elle est interprétée par les perdants comme un recensement ethnique vouant la minorité tutsi aux gémonies politiques et est rejetée par une partie de l'armée. Une première tentative de putsch échoue le 3 juillet 1993, une semaine avant l'investiture du nouveau président. Deuxièmement, les accords passés avec le PALIPEHUTU et le manque d'expérience politique de la nouvelle équipe dirigeante mine rapidement sa crédibilité. La conquête de l'Etat par ses militants fait figure de révolution sociale. Le FRODEBU ne sait pas gérer sa victoire et laisse libre cours aux excès de sa base. Malgré la nomination d'un Premier Ministre tutsi de l'UPRONA à la tête du gouvernement, Sylvie Kinigi, un second putsch est fomenté et parvient cette fois à décapiter le nouveau régime le 21 octobre 1993. Melchior Ndadaye est assassiné, de même que le Président et le vice-président de l'Assemblée nationale. Le putsch visait clairement à créer un vide institutionnel déstabilisateur, mettant fin à la période de transition démocratique et à son texte fondateur, la Constitution de 1992.

L'assassinat de Melchior Ndadaye a un effet catastrophique dans le pays. Une psychose et l'hystérie collective s'emparent simultanément des populations Hutu et Tutsi, craignant, pour les premières, le renouvellement du génocide de 1972, et pour les secondes, la vengeance sanglante de la majorité démographique. Des paysans hutu massacrent sans discernement dans tout le pays des populations tutsi innocentes et l'armée répond à chaque exaction par une surenchère de violence. Au total, les déchainements meurtriers d'octobre, novembre et décembre 1993 font au moins trente mille victimes et provoquent l'exode d'environ 700 000 nouveaux réfugiés. Les putschistes, condamnés unanimement par la communauté internationale, déclarent rapidement vouloir rendre le pouvoir aux civils. Le gouvernement s'est cependant réfugié à l'Ambassade de France et la confusion générale règne en son sein. Le vide institutionnel se poursuit jusqu'à la fin du mois de décembre.

Le vide institutionnel provoqué par les assassinats simultanés du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale et de son vice-président, va imposer au FRODEBU de négocier avec ses opposants une remise sur pieds des organes dirigeants de l'Etat. En effet, constitutionnellement, le pouvoir échoit à Sylvie Kinigi, Premier Ministre de l'UPRONA, aux seules fins d'expédier les affaires courantes en attendant de nouvelles élections. Devant l'impossibilité d'organiser ce scrutin, les leaders du FRODEBU acceptent de transiger avec l'UPRONA et ses alliés pour pouvoir désigner un nouveau chef de l'Etat. Les négociations de Kajaga-Kigobe de janvier-février 1994 suppléent ainsi à la constitution de 1992 et désignent Cyprien Ntaryamira comme nouveau président. Peu avant sa nomination sur fond de début de guerre civile, des milices de jeunes tutsi sont créées par certains politiciens (du Rades, de l'Inkinzo, et de Sojedem) en réaction aux massacres qui ont suivi l'assassinat du président Ndadaye et en vue de faire pression pour leur inclusion dans le nouveau gouvernement. Commencent dès lors les batailles entre milices hutu et tutsi dans certains quartiers de la ville, qui aboutissent à l'épuration ethnique de ces mêmes quartiers. Le quartier Kamenge est bombardé par l'armée en 1994 et 1995 et les milices tutsi continuent à créer le désordre avec la complicité de l'armée par l'organisation de villes mortes et d'assassinats de parlementaires et de politiciens hutu. Elles dénoncent la participation du FRODEBU dans les massacres de Tutsi en 1993, la trahison du pouvoir de Ntibantunganya (accusé d'user des moyens de l'Etat pour soutenir le CNDD dès septembre 1994) et ne cachent pas que leur objectif est de renverser un pouvoir "génocidaire". Bientôt une bataille d'influence commence entre les politiciens tutsi par l'intermédiaire des milices (Sans Défaites, Sans Echecs, Sojedem, Puissance d'Autodéfense-Amasekanya) dont le siège de l'UPRONA est souvent le théâtre pour contrôler la jeunesse tutsi.

Le premier des partis politiques à sentir les opportunités offertes par l'incapacité de gouvernement élu à reprendre le contrôle de la situation du pays est sans aucun doute l'UPRONA et son nouveau président Charles Mukasi, nommé à la tête du parti en remplacement de Nicolas Mayugi en février 1994, lors d'un Forum National sanctionnant l'équipe jugée responsable de la défaite électorale de juin 1993. En raison du vide institutionnel et de l'impossibilité d'organiser un nouveau scrutin, le FRODEBU a besoin de l'UPRONA pour amender la Constitution et nommer un nouveau chef de l'Etat. Lors d'une première série de négociations au palais de Kigobe, la révision de la Constitution de 1992 est décidée de même qu'un partage du pouvoir au niveau du gouvernement et de certaines administrations. Le président de la république doit être élu par l'Assemblée Nationale à l'unanimité pour terminer le mandat en cours, sur une candidature présentée par le parti vainqueur des élections de 1993. Suivant cette procédure, Cyprien Ntaryamira est élu président après que l'UPRONA ait rejeté Sylvestre Ntibantunganya, considéré comme trop dur politiquement.

Néanmoins, ce partage du pouvoir ne pouvait satisfaire l'ensemble de la classe politique. La Cour Constitutionnelle fut ainsi saisie aux fins de " déclarer inconstitutionnelle la loi portant modification de la Constitution à motif qu'aucune procédure de révision de la Constitution ne pouvait être engagée en cas de troubles internes graves "144. Nommée par l'ancien régime et ne disposant que de deux membres

¹⁴⁴ Fondation pour l'unité, la paix et la démocratie " Etude d'un système institutionnel adapté au Burundi ", Bujumbura, miméo, août 1996, p. 56.

ANNEXES

hutu et d'un seul sympathisant du FRODEBU, Maître Fabien Segatwa, la Cour était réputée être l'ultime sanctuaire du pouvoir tutsi. Le Président Ntaryamira décide alors de révoquer la plupart de ses membres et d'accepter la démission de Me Segatwa. Cette décision juridiquement contestable et politiquement incendiaire provoqua une flambée de violence dans la capitale et le déclenchement des premières " villes mortes ". En vue de ramener le calme, les dirigeants des partis politiques se réunirent à Kajaga pour rétablir la Cour constitutionnelle et parallèlement choisir un Premier Ministre issu des rangs de l'opposition.

Ce premier gouvernement de crise était composé de 27 ministres dont 60% issus des " Forces de Changement démocratique ", la mouvance présidentielle composée par le FRODEBU, le RPB, le PP et le PL, et le reste issus des partis d'opposition, représentés ou non au Parlement. L'augmentation du nombre de postes ministériels (de 23 à 27) permit ainsi l'entrée au gouvernement en plus des quatre Ministres UPRONA, de Nicéphore Ndimurukundo, le président du PIT (Ministère de l'éducation), de Joseph Nzeyimana, le président du RADDES (Ministère du Commerce et de l'industrie), de Léonidas Nyamwana du PRP (Ministre des Travaux public et de l'Equipement), d'Alphonse Rugambarara, président de l'Inkinzo (Ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports), et accessoirement, de Gaétan Nikobamye, président du PL (Ministre des Réformes institutionnelles et des Relations avec l'Assemblée nationale). Le gouvernement était entré en fonctions depuis à peine huit semaines quand l'avion ramenant les présidents Ntaryamira et Habyarimana d'Arusha est abattu au-dessus de Kigali. Conformément à la Constitution de 1992 et à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 12 avril 1994, Sylvestre Ntibantunganya est alors appelé à exercer l'intérim de la fonction présidentielle. Une semaine plus tard et sous la pression des partis tutsi, la même Cour décide cependant de statuer sur le recours porté devant elle le 13 janvier sur la révision de l'art. 85 de la Constitution et la validité des accords de Kigobe. Elle conclut sur l'inconstitutionnalité de cette loi et par conséquent sur l'absence de fondement juridique du pouvoir de Sylvestre Ntibantunganya.

Nouvelle crise et nouvelle phase de négociation entre les partis politiques, forcée par les partisans de l'ancien régime qui arrive à imposer un régime de partitocratie. Le décès du Président Ntaryamira dans l'explosion de l'avion le ramenant d'Arusha, affaiblit à nouveau le FRODEBU obligé cette fois de concéder de nouvelles négociations pour obtenir la nomination d'un président. Un comité de suivi fut immédiatement mis en place le 6 avril 1994 pour assurer la gestion des affaires courantes suite au décès du président Ntaryamira, une nouvelle période de transition qui devait durer jusqu'au 5 octobre 1994, date de la mise en place d'un nouveau gouvernement sous la direction du président de l'Assemblée nationale sortant, Sylvestre Ntibantunganya, suite à la signature le 10 septembre d'une " Convention de gouvernement ", prévue jusqu'au terme du mandat de l'Assemblée élue, en juin 1998.

La Convention de gouvernement, signée le 10 septembre 1994, est le fruit de cinq mois de négociations entre les partis politiques, marqués par l'adoption d'une série de cinq protocoles sur le programme d'action du gouvernement et la répartition des postes ministériels, administratifs et diplomatiques entre les " Forces de Changement démocratiques " et la " Coalition des Partis politiques d'opposition ", signés au cours du mois de juillet. Ces accords politiques entre les douze partis existants entérinent le retour officiel de l'UPRONA dans l'administration et la prise d'otage des élus de 1993 par les petits partis, toute décision législative, administrative ou politique devant être prise désormais selon la règle du consensus.

Pour rétablir la paix, les partis politiques prennent ainsi l'initiative de substituer à la souveraineté nationale qu'incarne le suffrage populaire. Se faisant :

Article 5 :

Cette convention vient corriger, en vue de la remise en place des institutions, certaines clauses de l'actuelle Constitution devenues inapplicables à cause de la crise, en attendant qu'un débat national aboutisse à une constitution basée sur des principes démocratiques qui garantissent l'épanouissement de tous et de chacun.

Article 6 :

La convention détermine les missions confiées au président de la république et au gouvernement issus du consensus. Elle détermine le fonctionnement des institutions issues du consensus et fixe des orientations pour la bonne marche de l'Etat. En attendant sa révision, la Constitution de la république reste d'application pour tout ce qui n'est pas contraire au contenu de la présente convention " .

Le président ne peut ainsi être de la même famille politique que le Premier Ministre et tous ses actes institutionnels (législatifs, réglementaires et administratifs) doivent être contresignés par le Premier Ministre sauf ceux régis par l'Art. 72.1 de la Constitution (article régissant la nomination du 1er Ministre). La Convention lui reconnaît également le droit de choisir seul les membres de son propre cabinet. Le gouvernement est composé à 55% de membres des FCD et à 45% de CPPO, les portefeuilles étant distribués par un accord préalable entre les deux alliances.

ANNEXES

Les actes institutionnels du Président de la République sont par ailleurs soumis à la délibération d'un Conseil National de Sécurité qui prend ses décisions à la majorité des trois-quarts. Les membres de ce Conseil sont : le Président, le Premier Ministre, le Ministre des Relations extérieures (FCD), le Ministre de l'intérieur (CPPO), le Ministre de la Défense, un représentant des FCD, un représentant de la CPPO, un représentant de la société civile, un représentant du Conseil national de l'Unité, et un secrétaire permanent appartenant à une famille politique différente de celle du Président. L'Assemblée nationale est sommée d'entériner la Convention sans aucune modification et d'accepter la suspension de ses prérogatives en matière de destitution du Gouvernement. Enfin, il est formé un Comité de suivi de l'application de la convention composé de membres des différents partis politiques.

Sylvestre Ntibantunganya, le président du FRODEBU, qui est choisi comme chef de l'Etat par les partis, dispose d'une petite majorité de FCD au sein de son gouvernement mais se retrouve ainsi totalement ligoté par les membres de la CPPO et leurs sympathisants, majoritaires au sein du Conseil national de sécurité avec sept membres sur dix. Parallèlement, la convention met en place un partage des postes administratifs et diplomatiques à hauteur de 60% pour les FCP et 40% pour la CPPO. Un protocole spécial se charge plus spécifiquement de distribuer les fonctions au sein des services de la Documentation et des Migrations du Ministère de l'intérieur (cf. Annexe n°4 pour la distribution des postes administratifs et diplomatiques au sein de la convention de gouvernement).

La composition du gouvernement voit également l'élargissement de la représentation de la Coalition des partis politiques d'opposition, organisés tout au long des négociations en quatre entités : le PRP, le PIT, le collectif des partis de l'opposition (UPRONA, Inkinzo, RADDES), et le Forum pour l'Etat de droit (ABASA, PSD, ANADDE). Les partis membres du FED n'obtiennent aucun poste ministériel mais récupèrent des nominations administratives et diplomatiques. Le PRP n'est plus représenté au gouvernement mais le PIT conserve le Ministère de l'Education nationale, l'Inkinzo et le RADDES maintiennent également leurs positions. Au total, le grand vainqueur de la Convention de gouvernement est sans aucun doute l'UPRONA, qui augmente sa représentation ministérielle, s'attribue tous les postes de gouverneurs et d'administrateurs communaux réservés à la CPPO et obtient également un quota des postes dirigeants au sein des services des migrations et de la documentation de même que plusieurs représentations diplomatiques et la direction générale de la radio et télévision nationale. Charles Mukasi, son Président, est au fait de son influence politique.

Distribution des postes administratifs et diplomatiques dans la convention de gouvernement du 10/09/1994.

Positions	FCD	CPPO
Gouvernorat de provinces	Bubanza, Cankuzo, Cibitoke, Gitega, Karuzi, Kirundo, Makamba, Ngozi, Ruyigi	Bururi, Bujumbura rural, Bujumbura mairie, Kayanza, Muramvya, Muyinga, Rutana
Administration de commune		
Représentations diplomatiques	Addis-Abeba, Bonn, Genève, Kampala, Kigali, Kigoma, Kinshasa, Moscou, Paris, Ottawa, Rome, Ryad, Tokyo, Washington	Bruxelles, Bukavu, Dar-es-Salaam, Le Caire, Nairobi, New-York, Pékin, Prétoria, Stockholm
Services de la documentation	-Administrateur Général -Direction de la Documentation intérieure	-Administrateur Général-Adjoint -Département de la presse et de l'information -Département de la documentation extérieure.
Services des Migrations	-Administrateur Général-Adjoint -Direction du Département de la Chancellerie -Direction du département des Etrangers	-Administrateur Général -Direction du Département de l'administration des frontières

Malgré le retour de l'UPRONA aux affaires, le chaos orchestré par Charles Mukasi, les petits partis et les milices tutsi, reste le moyen de pression privilégié pour faire plier le FRODEBU et le forcer à toujours plus de concessions. Le 8 janvier 1995, Jean Minani, qui vient d'être élu président du FRODEBU, est obligé de démissionner de la présidence de l'Assemblée Nationale en raison des menaces de l'UPRONA de paralyser à nouveau la capitale. Minani est accusé d'avoir incité les cadres du FRODEBU à massacrer la population tutsi, lors d'un appel à la résistance contre les putschistes, radiodiffusé depuis le Rwanda en octobre 1993. Son élection à la tête de l'Assemblée est jugée inacceptable par les partis tutsi. Il est remplacé par Léonce Ngendakumana. C'est ensuite son propre Premier Ministre, Anatole Kanyenkiko, qui est victime de la vendetta de l'UPRONA. Accusé de collaborer trop étroitement avec les " forces génocidaires ", les partis tutsi organisent une grève générale qui force son départ le 15 février 1995. Il sera remplacé une semaine plus tard par Antoine Nduwayo. Mi-mars, les assasinats du Ministre de l'Energie et des Mines puis du Maire de Bujumbura relancent la violence dans tout le pays. Les affrontements entre les rebelles basés au Zaïre qui s'infiltrèrent jusque dans la forêt de la Kibira et l'armée

ANNEXES

s'intensifient. Le 18 juin, le Conseil national de sécurité décide de mettre en place des mesures d'exception pour juguler la violence. Celles-ci sont rejetées par l'Assemblée dont plusieurs membres, menacés de mort, sont obligés de se réfugier à Uvira. Les affrontements entre miliciens et les massacres de l'armée se poursuivent alors sans répit. Le 15 janvier 1996, une journée " ville morte " est à nouveau organisée à Bujumbura appelant à la démission de Sylvestre Ntibantunganya. Déo Niyonzima, l'un de ses principaux leaders, chef de la SOJEDEM est cependant arrêté¹⁴⁵.

Cette violence larvée et l'impossibilité d'y mettre un terme par une résolution des conflits fondée sur un dialogue interne pose progressivement la question de l'opportunité d'une médiation étrangère, voire de l'arrivée au Burundi d'une force internationale d'interposition permettant de mettre fin au désordre. L'année 1996 s'ouvre par une attention renouvelée de la communauté internationale sur le Burundi. Boutros Ghali, le secrétaire-général de l'ONU demande le positionnement d'une force internationale au Zaïre, prête à intervenir au Burundi voisin pour mettre un terme aux massacres ethniques. Après ses déboires rwandais, le Conseil de Sécurité reste rétif à toute intervention militaire mais soutient le déploiement d'observateurs de la situation des Droits de l'Homme et le renouveau des efforts de médiation. Alors que la pression internationale s'accroît sur les dirigeants politiques du pays, notamment suite à la visite le 31 mai à Bujumbura du secrétaire d'Etat adjoint américain chargé des affaires africaines, Georges Moose, puis de Madeline Albright, alors Ambassadrice des Etats-unis aux Nations unies, ceux-ci acceptent de participer à une première tentative de négociations de paix organisées par l'ancien président Julius Nyerere à Mwanza, Tanzanie. Après un démarrage difficile, ces consultations, qui sont progressivement ouvertes à tous les partis politiques, semblent porter leurs fruits et débouchent sur un sommet régional à Arusha. Sylvestre Ntibantunganya y demande alors publiquement une assistance militaire régionale, qui est reçue positivement par l'Ouganda, la Tanzanie, le gouvernement américain et l'ensemble des bailleurs de fonds. Celle-ci est cependant violemment rejetée par l'UPRONA, l'opposition radicale tutsi et l'armée qui la qualifie " d'invasion ". Le 23 juillet, lapidé par la population lors de l'enterrement de victimes de violences à Bugendana, Sylvestre Ntibantunganya se réfugie à l'Ambassade des Etats Unis. Le lendemain, l'UPRONA dénonce la Convention de gouvernement et demande la démission du président pour collusion avec l'ennemi. Deux jours plus tard, le Premier Ministre Antoine Nduwayo démissionne, le PARENA manifeste dans Bujumbura et l'armée annonce le retour de Pierre Buyoya au pouvoir.

¹⁴⁵ Cf. Delorme (O.), Gaud (M.), " Chronologie politique du Burundi ", art . cité.

ANNEXES

Annexe 6 : le dédoublement des directions des partis politiques burundais

Partis Politiques	Présidents en juillet 1996	Présidents putschistes
1. UPRONA	Charles Mukasi	Luc Rukingama
2. P.R.P.	Mathias Hitimana	Albert Girukwishaka
3. P.P.	Shadrack Niyonkuru	Séverin Ndikumugongo
4. RADDES	Joseph Nzeyimana	--
5. FRODEBU	Jean Minani	Augustin Nzojibwami
6. R.P.B.	Balthazar Bigirimana	--
7. ANADDE	Ignace Bankamwabo	--
8. P.L.	Gaëtan Nikobamye	Joseph Ntidendereza
9. P.S.D.	Vincent Ndikumasabo	--
10. P.I.T.	Nicéphore Ndimurukundo	--
11. ABASA	Térence Nsanze	Serge Mukamarakiza
12. Inkinzo	Alphonse Rugambarara	--
13. PARENA	Jean-Baptiste Bagaza	--
14. A.V. Intwari	André Nkundikije	--