



## **Le long chemin du Burundi vers la paix et la démocratie**

*En 1993, après plus de 30 ans de violences extrêmes, de coups d'Etat, de dictatures, les premières élections libres et démocratiques portaient au pouvoir Melchior Ndadaye. Quelques mois à peine après son investiture, son assassinat donnait le signal de nouvelles tueries.*

*En août 2000, les Accords d'Arusha laissaient entrevoir l'espoir de temps meilleurs : ils jetaient les bases d'un processus conduisant à un régime de transition et à la mise en place d'institutions avec la participation de toutes les parties en cause.*

*Le 28 février 2005, le peuple burundais votait sa nouvelle Constitution ; plébiscitée par 91 % des votants, elle ouvrait la voie du processus électoral qui devait doter le pays de ses institutions légitimes.*

*En juin, juillet, août 2005, les élections communales, législatives et présidentielles se sont déroulées pacifiquement. Elles ont porté au pouvoir, par une très forte majorité, le parti CNDD-FDD<sup>1</sup>, issu de l'ex-rébellion du même nom.*

*Lors de son investiture, le Président P. Nkurunziza a promis solennellement de consacrer toutes ses forces à assurer l'unité nationale, la paix et la justice sociale.*

*Très vite, il a voulu imprimer sa marque en indiquant sa volonté de respecter les gages d'ouverture donnés par son parti de même que son intention de lutter contre la corruption et les gaspillages, en prenant des mesures d'urgence pour améliorer l'enseignement (instauration de l'enseignement obligatoire gratuit).*

*Depuis lors, plusieurs mois ont passé ; divers documents émanant d'organismes burundais et quelques rapports d'observations de l'ONU permettent de voir plus clairement les progrès réalisés comme les faiblesses et, en tout cas, les défis à relever.*

*Parmi les avancées, on peut relever entre autres :*

- *l'adoption des principales lois,*
- *l'effort de réhabilitation de l'image des mandataires publics,*
- *les efforts réussis pour permettre aux femmes d'accéder au pouvoir, à tous les niveaux des rouages de l'Etat,*
- *la redynamisation des services publics,*

---

<sup>1</sup> CNDD-FDD : Conseil National pour la Défense de la Démocratie –Forces pour la Défense de la Démocratie

- *l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté,*
- *des mesures en vue de réduire les gaspillages publics,*
- *le déroulement du processus de désarmement et de démobilisation selon le calendrier prévu.*

*Néanmoins, au travers des avis émis par des observateurs comme au travers des inquiétudes exprimées par diverses associations apparaissent mieux quelques grands défis qui peuvent être centrés autour de cinq pôles.*

## **I. Dépasser la question ethnique**

On aurait pu craindre que les accords d'Arusha et la nouvelle Constitution cristallisent les divisions ethniques en établissant des critères pour la participation au pouvoir. Or, contrairement à ce qui s'est passé en 1993, l'appartenance ethnique n'a pas été le moteur des derniers scrutins. Ainsi le CNDD-FDD, parti majoritaire (60,6 % des voix), a largement ouvert ses listes électorales aux différentes ethnies ; un nombre appréciable de Tutsis ont été élus sur ses listes ; d'autres partis ont aussi opéré une trajectoire semblable.

La composition des assemblées montre que les quotas (60 % de Hutus, 40 % de Tutsis) ont été respectés. Bien plus, on est allé au-delà dans certains cas ; dans la constitution du gouvernement, le CNDD-FDD a octroyé 9 ministères à des Tutsis et 11 à des Hutus.

On peut espérer ainsi que le facteur ethnique ne pollue plus la gestion du pays autant que dans le passé.

Cependant, l'examen de la situation aux différents niveaux de pouvoir fait apparaître quelques bémols.

Au gouvernement, c'est le CNDD-FDD qui a reçu les ministères de première importance (12 sur les 15 ministères-clés).

Au niveau des provinces 15 gouverneurs sur 17 émanent du CNDD-FDD ; au Parlement le parti majoritaire assume 18 présidences, 18 vice-présidences et 18 secrétariats des commissions permanentes.

Dans l'administration publique, sur 20 banques et grandes entreprises publiques, 17 ont un patron lié au CNDD-FDD.

Au vu des nominations faites par le pouvoir, certains ont fait état d'un « coup de balai » donné par le parti majoritaire.

Le parti FRODEBU (second après le CNDD-FDD), autrefois majoritaire, a recueilli 20,9 % des voix. Selon les accords de partage du pouvoir, il aurait dû recevoir 5 ministères. Seulement 3 ministères lui ont été octroyés. D'où l'accusation qu'il porte au CNDD-FDD de ne pas respecter la Constitution.

Le CNDD-FDD rétorque qu'il lui importe de mettre autour de la table le plus d'acteurs possible ; il a donc, dans ce sens, octroyé un ministère à deux partis de faible importance. Cette situation est potentiellement dangereuse ; des tensions se manifestent déjà.

Il serait sage que les tenants du pouvoir s'attachent à établir des équilibres plus favorables à une paix réelle. De leur côté, les partis d'opposition doivent absolument s'interdire de souffler sur des braises propres à rallumer des tensions ethniques.

## II. Consolider la démocratie

Le nouveau pouvoir a annoncé son intention de donner sens et valeurs aux responsabilités publiques (politiques et administratives).

Les responsables politiques sont incités à être plus proches des citoyens, à être fréquemment sur le terrain, à éviter les gaspillages de temps et des deniers publics.

La nouvelle loi communale du 20 avril 2005 est positive : elle va dans le sens d'une participation des citoyens et d'une transparence dans la gestion communale.

Ces avancées sont cependant oblitérées par une tendance à décider sans consulter les acteurs politiques ou de la vie civile, à traiter certaines questions de manière discrétionnaire dans une réelle opacité.

Une déclaration des Evêques catholiques (17/04/06) met en garde contre des dérives autoritaires.

« La démocratie risque d'être remise en cause au Burundi en raison de la volonté de certains de s'accaparer tous les pouvoirs », préviennent les Evêques.

Au lendemain de la déclaration des Evêques, un incident est venu encore aggraver les choses : 20 journalistes ont été séquestrés par la police dans la résidence d'un député qui organisait une conférence de presse après son exclusion du parti présidentiel : il accusait le CNDD-FDD de s'immiscer dans les affaires judiciaires et de décider de l'attribution des marchés pour renflouer ses caisses.

Ces dernières accusations sont évidemment lourdes de conséquences pour l'image d'un parti qui a fait de la bonne gouvernance une de ses priorités.

## III. Achever la pacification

Selon un rapport de l'ONU, les conditions de sécurité se sont améliorées dans certaines provinces, ce qui permet au personnel humanitaire de circuler plus librement.

Mais parallèlement la criminalité a augmenté partout : de nombreux cas de banditisme armé, d'intimidations, de pillages et de violences sexuelles sont signalés.

Les rebelles, mais aussi les hommes de l'armée nationale sous-payés sont régulièrement accusés de ces comportements ; le président de la République lui-même a dénoncé ces faits.

Le désarmement et la démobilisation avancent. Fin février, près de 17.000 combattants adultes et 3.015 enfants soldats ont été démobilisés. Mais les conditions de réinsertion (formation, micro-projets) ne suivent pas autant qu'il le faudrait.

Plus globalement, l'ONU regrette qu'aucun progrès n'a été enregistré dans un programme complet de réforme du secteur de sécurité : l'armée et la police continuent à souffrir d'un manque de formation, de pénurie d'équipement matériel et d'infrastructures.

Une difficulté majeure est qu'aucun accord de cessez-le-feu n'a encore été conclu avec le FNL<sup>2</sup>. Bien qu'ils aient essuyé quelques défaites, les rebelles du FNL restent actifs. Depuis plusieurs mois, on évoque l'éventualité du commencement des négociations entre le FNL et le gouvernement. Le FNL, par son chef, A. Rwaso, se dit prêt à se mettre autour de la table sans conditions.

---

<sup>2</sup> FNLE Front National de Libération

Le gouvernement dit l'accepter en principe. Mais bien qu'il y soit incité - avec insistance - par la communauté internationale et par certains pays africains, le gouvernement ne se montre pas pressé de négocier.

On ne peut que regretter cette position attentiste qui contribue à accréditer l'opinion de ceux qui pensent que le pouvoir burundais continue à privilégier, sans trop le déclarer, une solution imposée par la force.

#### **IV. Améliorer la situation de la population**

La pauvreté s'aggrave. Causées par l'absence de pluie et par l'insécurité, les carences alimentaires sont en croissance, particulièrement dans le nord du pays. On estime que le taux de la population vivant dans des conditions infra-humaines est passé de 33 à 68 %.

Cet état de choses provoque le déplacement de populations fuyant les zones où la vie est trop difficile ; des camps de survie doivent être organisés : on estime que 30 % de la population ne survivent que par l'aide humanitaire.

Ce drame donne tout son sens à la campagne de lutte contre la pauvreté qui est prévue par le gouvernement.

Un solide programme pour relancer l'agriculture devrait aussi être une priorité du gouvernement.

#### **V. Rendre justice**

La criminalité est en hausse inquiétante au Burundi ; la guerre n'y est pas étrangère évidemment. La misère extrême l'explique aussi. En outre, on constate qu'il y a dans le pays de plus en plus de conflits fonciers amenés par le retour massif de ceux qui ont quitté le pays pour fuir la guerre et les violences. Environ 15.000 réfugiés rentrent au pays chaque jour. Très souvent, ils trouvent leur maison et leur « parcelle » occupées ou données à d'autres familles.

Mais il y a aussi une situation encore plus grave : depuis son indépendance, le Burundi est décimé par des guerres et des violences ethniques : on y a connu 5 génocides (en 65, 72, 88, 91 et 93) dont les responsables ont été largement impunis : l'impunité est un véritable fléau au Burundi.

Pour affronter une telle situation, le système judiciaire burundais est marqué d'une triple tare : une grave insuffisance de formation du personnel, un manque total d'équipement et, surtout, un manque d'indépendance de l'appareil judiciaire : les criminels connus sont loin d'être jugés et condamnés équitablement.

C'est pourquoi la population n'a aucune confiance dans une justice qui n'a pas fait grand-chose pour enrayer les violences et les crimes qui déciment le pays depuis si longtemps. C'est aussi la raison pour laquelle la présence et le travail d'« Avocats sans frontières » et de « RCN Justice et Démocratie<sup>3</sup> » y sont importants et précieux.

Pacifier le pays exige donc le refus de l'impunité et la modification profonde du système et de l'appareil judiciaires. Il faut aussi que cesse l'ingérence du parti au pouvoir dans les procédures et les décisions de justice.

---

<sup>3</sup> RCN Justice et Démocratie: Réseau de citoyens Justice et Démocratie

La communauté internationale - et l'ONU particulièrement - exerce des pressions constantes sur les responsables du pays afin que la lutte contre l'impunité soit menée sans désespérer. Les accords d'Arusha ont prévu une série de mesures visant à créer un mécanisme permettant d'établir la vérité, d'enquêter sur les crimes, d'identifier et de traduire en justice les auteurs des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au Burundi depuis l'indépendance.

Ces accords, actualisés après collaboration avec une mission de l'ONU réalisée en mai 2004, prévoient un double mécanisme :

1. Une commission « Vérité et réconciliation », instance non judiciaire visant à établir les faits ;
2. Un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités, sous la forme d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais.

Le 26 mars 2006, le gouvernement a fait paraître un mémorandum portant sur la création d'une « Commission pour la Vérité et la Réconciliation » (CVR.) et d'un Tribunal Spécial pour le Burundi.

### La CVR

- A pour **mission**, entre autres, d'enquêter, d'établir les faits et de qualifier les crimes et délits commis au Burundi depuis l'indépendance, d'identifier les présumés coupables et les victimes d'actes qualifiés de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et autres violences graves. Elle doit arrêter ou proposer des mécanismes et des mesures susceptibles de promouvoir réconciliation et pardon.
- Sa composition : 7 membres dont 4 Burundais et 3 de nationalité étrangère. Le président sera burundais et le vice-président sera d'origine étrangère. Ces derniers et les 5 autres membres seront nommés par le Président de la République après consultation avec le Secrétaire général de l'ONU.

### Le Tribunal spécial

- A pour **mission** de juger les présumés responsables des crimes et délits liés aux conflits burundais commis sur le territoire burundais depuis l'Indépendance (01/07/1962) jusqu'au moment de la mise en place de la CVR.
- Sa composition :
  - Le Tribunal spécial sera dirigé par un Président de nationalité étrangère ;
  - Les Chambres de Première Instance (une dans chaque Cour d'appel actuellement en place) auront 7 juges : 4 de nationalité étrangère, 3 Burundais ;
  - La Chambre d'appel comprendra 7 juges : 4 de nationalité étrangère, 3 Burundais.

Bien que la composition mixte prévue pour ces deux instances soit de nature à favoriser la recherche d'objectivité, une série de critiques sont émises par des observateurs et des organismes spécialisés dans les matières juridiques :

- on constate que l'élaboration de ces organes, réalisée en concertation avec l'ONU, ne fait l'objet d'aucune consultation au Burundi ;

- on craint que soit privilégié le mécanisme visant à la réconciliation, de telle manière que le Tribunal spécial pourrait voir son rôle réduit si seuls un nombre limité de cas lui sont soumis. Ainsi, des auteurs de crimes très graves pourraient bénéficier d'une réconciliation ;
- on souligne qu'il importe que le profil et le mécanisme de nomination des membres burundais de la CVR soient revus pour garantir leur impartialité.

Il est à remarquer que la CVR est la première instance qui doit être mise en place. A ce jour, elle n'est toujours pas instituée ; son cadre juridique n'est pas encore désigné.

On doit aussi signaler que la libération provisoire de plusieurs milliers de prisonniers politiques (3.287), début 2006, a soulevé des objections : pourquoi avoir pris pareille mesure alors que des négociations avec l'ONU pour la mise en place d'une justice transitionnelle étaient en cours ?

Il est aussi reproché à la commission chargée de qualifier les crimes politiques d'avoir établi des critères permettant à des coupables de crimes très graves de recouvrer la liberté. Certaines organisations burundaises (FORSC, ITEKA, OAG<sup>4</sup>) ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle : elles dénoncent l'inconstitutionnalité du décret du 03/01/2006 portant sur l'immunité provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention.

### **Pour conclure**

Par l'expression de ces craintes et au travers de ces positions, on perçoit combien ce qui touche à la justice est une matière ultrasensible. L'impunité contribue depuis longtemps à envenimer les rapports entre Burundais. C'est pourquoi l'aspiration des Burundais à une justice véritable est un des éléments-clés de la pacification du pays.

Une autre condition essentielle est que les règles que l'on se donne soient respectées. Appliquer strictement la Constitution et les lois du pays, respecter la séparation des pouvoirs sont des exigences incontournables pour la stabilisation d'un Etat qui, après tant de bouleversements et de violences, reste fragile. Il appartient au nouveau pouvoir de faire évoluer le pays vers une démocratie plus réelle et plus forte.

—

Mai 2006.

Jeanine Wynants-Kemps, ancienne présidente de Justice et Paix national et expert en questions africaines,

Membre de la Commission régionale Justice et Paix de Liège.

**Avec le soutien du Service Education permanente de la Communauté française**

---

<sup>4</sup> FORSC □ Forum pour le Renforcement de la Société Civile  
 ITEKA (La Ligue burundaise des Droits de l'Homme) □  
 OAG □ Observatoire de l'Action gouvernementale.