

fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme



Ligue Burundaise
des Droits de l'homme
Iteka

BURUNDI

LES ÉLECTIONS DE 2010

un test à ne pas rater pour consolider la paix

Article premier : Tous les êtres humains naissent libres

et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. Article 2 : Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera faite aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou

soumis à une limitation quelconque

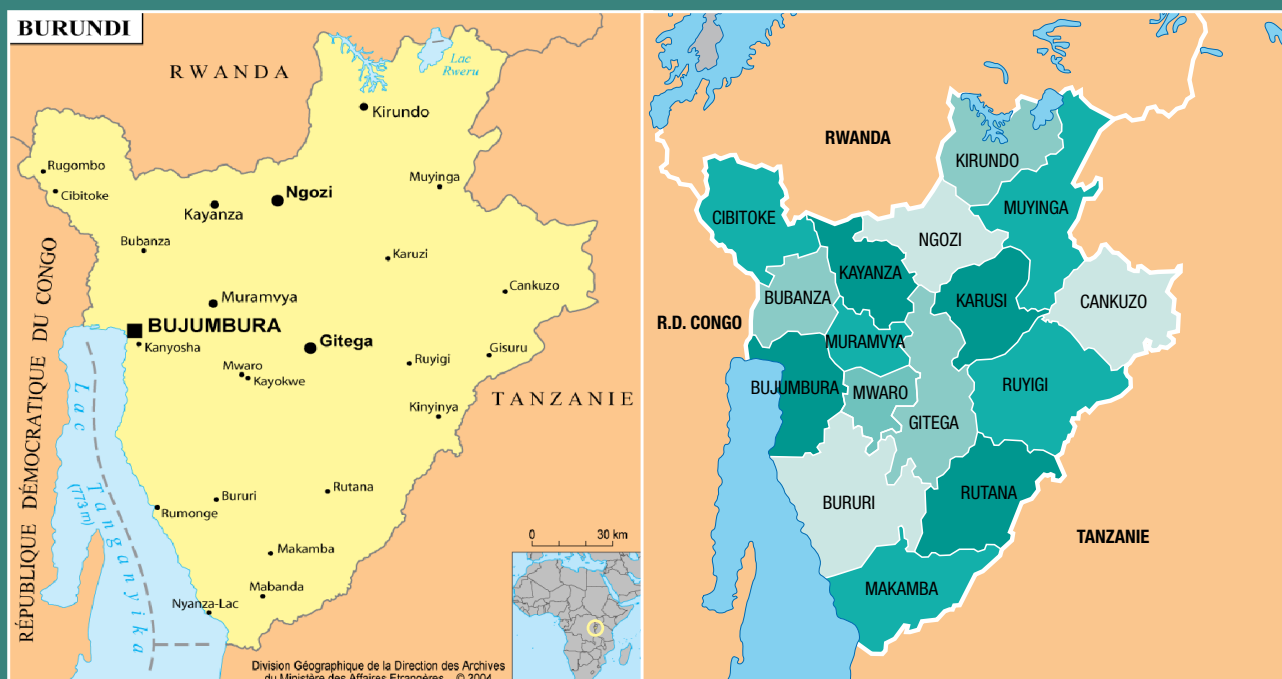


Mai 2010
N°539F

BURUNDI

LES ÉLECTIONS DE 2010

un test à ne pas rater
pour consolider la paix



En couverture: © Télé Renaissance

Cette photo a été prise en janvier 2010 dans la commune de Kinama. Des partisans du CNDD-FDD et du FNL se disputent le lieu d'implantation de leurs drapeaux respectifs. Des affrontements violents auraient par la suite opposé les militants des deux partis. Le véhicule des journalistes auteurs de cette photo aurait quant à lui essuyé quelques jets de pierres.

INTRODUCTION : MANDAT DE LA MISSION	4
I – CONSOLIDER LA PAIX PAR LE RENFORCEMENT DE L’ÉTAT DE DROIT	6
1. La paix retrouvée	6
1.1. D’Arusha à la fin des conflits	6
1.2. L’intégration des rebelles	8
1.3. La représentation ethnique dans les institutions	10
1.4. Les rapatriés	11
2. Les défis pour une paix durable	13
2.1. Garantir la sécurité	13
A/ La circulation des armes légères et la criminalité	13
B/ Le besoin de réforme du secteur de la sécurité	15
2.2. Combattre la corruption	17
A/ Une corruption à grande échelle	17
B/ Les affaires : Falcon, Interpetrol et doubles salaires	17
2.3. Respecter les libertés publiques	19
A/ Des médias sous pression	19
B/ Une société civile sous surveillance	19
1) L’affaire Ernest Manirumva	20
2) Les projets de lois sur la Commission nationale des droits de l’Homme et sur les Associations	20
2.4. Assurer le droit à la justice	21
A/ Mettre en place les mécanismes de justice transitionnelle	21
B/ Garantir une bonne administration de la justice	22
1) Un secteur judiciaire déficient et dépendant	22
2) Le fléau de l’impunité	24
II – CONSOLIDER LA PAIX PAR LA DÉMOCRATIE	26
1. Les élections de 2010 : « un moment de passion, de nervosité et de tension »	26
2. Analyse de la pré-campagne : les tentatives de contrôle du processus électoral par le parti présidentiel.	28
2.1. La Commission électorale nationale indépendante	28
2.2. Le cadre et le calendrier électoral	29
A/ Le Code électoral	29
B/ Le calendrier électoral	31
2.3. Le processus d’enregistrement des électeurs	31
2.4. Les « coups tordus » du pouvoir	31
A/ Quand le CNDD-FDD fait le ménage dans son parti... ..	33
a) L’affaire Hussein Radjabu	33
b) La radiation des 22 députés sécessionnistes	33
B/ ...et chez les autres	34
a) Au FRODEBU	34
– L’affaire Domitien Ndayizeye	34
– Les députés non radiés	34
b) Au MSD	35
c) Au FNL	35
C/ L’affaire des 20 militaires	35
D/ La liberté de réunion en question	35
2.5. La société civile dans le collimateur	38
A/ Le bras de fer du Ministre de l’Intérieur avec le FORSC	38
B/ Des menaces contre l’OLUCOME	38
3. Défis à relever pour des élections transparentes, libres et apaisées	40
3.1. Éviter les fraudes, les irrégularités et les manipulations	40
A/ Pendant les campagnes : assurer la neutralité de l’administration et des moyens de l’État	40
B/ Le jour du scrutin : assurer le bon déroulement des opérations de vote	41
C/ Lors des résultats : garantir le libre exercice de la Cour constitutionnelle	43
3.2. Garantir la sécurité des acteurs politiques et du processus électoral	43
A/ Harcèlement et insécurité des acteurs politiques	43
B/ La violence des jeunes militants	44
C/ Des moments susceptibles de tension : pendant et après les scrutins	45
D/ La sécurité des élections en question	46
a) Quelle attitude des forces de sécurité?	46
b) Quelle attitude des partis politiques et des médias?	48
c) Un besoin de communication, de formation et de sanctions	48
III- CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	50

Introduction :

Mandat de la mission

Dans le cadre de son programme de renforcement de l'État de droit et des espaces démocratiques en Afrique sub-saharienne¹, une mission d'enquête internationale de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) s'est rendue au Burundi, à Bujumbura et à Rumonge, du 15 au 21 février 2010. Elle était composée de M. Dismas Kitenge Senga, président du Groupe Lotus et Vice-président de la FIDH, de Mlle Tchérina Jérôlon et de M. Marceau Siviéude, respectivement chargée de programme et responsable du Bureau Afrique du Secrétariat international de la FIDH. Elle a bénéficié du soutien et de la participation de son organisation affiliée, la Ligue burundaise des droits de l'Homme (Iteka).

La mission avait pour objectif d'éclairer les défis relatifs à l'établissement d'une paix durable au Burundi sur les fondements de l'Accord de paix d'Arusha de 2000, la Constitution de 2005, la fin de la transition politique issue des élections de 2005 et les accords de cessez-le-feu entre le gouvernement et les derniers mouvements rebelles.

Pour ce faire, les chargés de mission se sont appuyés sur l'examen du respect des libertés fondamentales, de la mise en œuvre des quotas ethniques, des conditions du retour des personnes réfugiées, des secteurs de la sécurité et de la justice et de la lutte contre l'impunité des auteurs des crimes les plus graves commis lors de la guerre civile.

Les chargés de mission ont également analysé les conditions d'organisation des 5 échéances électorales, y compris de l'élection présidentielle, prévues entre mai et septembre 2010, véritable test pour la démocratie et la sécurité dans ce pays.

A cet effet, les chargés de mission ont rencontré à Bujumbura :

- Des membres du Gouvernement burundais et un représentant du Parlement : le Premier vice-président de la République, Hon. Dr. Yves Sahinguvu; le ministre de l'Intérieur, M. Edouard Nduwimana; le ministre de la Défense, Lt-Général Germain Niyoyankana; le président du Sénat, M. Gervais Rufyikiri.
- Des responsables des partis politiques suivants : Forces nationales de libération (FNL); Union pour la paix et le développement (UPD); Union pour le progrès national (UPRONA); Conseil national pour la défense et la démocratie (CNDD); Front pour la démocratie du Burundi (FRODEBU); Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD); Alliance démocratique pour le renouveau (ADR). En dépit des demandes de rendez-vous renouvelées, la FIDH n'a pu rencontrer les représentants du parti présidentiel CNDD-FDD.
- L'auditeur militaire Nkurunziza Donatien et le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), Pierre Claver Ndayicariye.

1. La mission internationale d'enquête de la FIDH et ce rapport ont été réalisés grâce au soutien de la New Endowment Democracy. Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que la FIDH

- Des représentants de l'Organisation des Nations unies (ONU) : M^{me} Bintou Keita, M. Mahamadou Coulibaly et M. Jean-Luc Marx, respectivement Représentante adjointe du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), Conseiller / Section Médias et Communication du BINUB et Directeur de la Division « Droits de l'homme et justice » au BINUB et Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Burundi et M^{me} Germaine A. Bationo, Représentante adjointe du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).
- Des représentants des diplomaties française et belge et de la Délégation de la Commission de l'Union européenne.
- Des représentants de la société civile : du Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC), de l'Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), de la Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LGDL), de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), de Global Rights, Human Rights Watch, de la Ligue burundaise des droits de l'Homme « Iteka ».

A Rumonge, les chargés de mission de la FIDH ont rencontré de nombreuses personnes rapatriées.

I – Consolider la paix par le renforcement de l'État de droit

1. La paix retrouvée

1.1. D'Arusha à la fin des conflits

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi a été obtenu au forceps le 28 août 2000 après plusieurs années de négociations. Soutenu politiquement et financièrement par la communauté internationale, cet Accord avait pour objectifs de mettre un terme définitif aux conflits politico-ethniques qui ont ébranlé la société burundaise en entraînant la mort de près de 300 000 personnes et le déplacement forcé de plusieurs millions d'autres, et de jeter les bases de l'instauration d'un État de droit au Burundi. Les négociations orchestrées sous l'égide de Julius Nyerere, Président de la Tanzanie, puis de Nelson Mandela, ancien Président de l'Afrique du Sud, ont conduit à l'adoption d'un texte garantissant « *l'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi* »².

Les parties signataires de l'Accord se sont entendues sur la mise en place d'institutions de transition. Un gouvernement, une Assemblée nationale et un Sénat de transition ont ainsi été mis en place respectivement les 1^{er} novembre 2001, 10 janvier et 6 février 2002. Pierre Buyoya, Président de la République depuis son coup d'État de 1996 et membre de l'UPRONA (Union pour le progrès national – parti à dominante Tusti)³ a conduit la première phase de la transition avec à ses côtés comme Vice-président, Domitien Ndayizeye, membre du FRODEBU (Front pour la démocratie au Burundi – parti à dominante Hutu). Ce dernier a, comme prévu, succédé à Buyoya à la tête de l'État pour conduire la seconde phase de la transition.

Outre l'élaboration d'un nouveau cadre constitutionnel, ces autorités devaient mettre à profit la période de transition pour assurer le rapatriement, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés burundais, l'adoption d'une loi électorale et la création d'une commission électorale indépendante en vue d'élections locales et nationales⁴. Toutefois, la poursuite des combats entre les forces régulières de défense et de sécurité et les mouvements rebelles encore en activité a retardé l'exécution de la plupart des mesures prévues par l'Accord.

L'intensification des affrontements entre l'armée burundaise et les rebelles du Conseil national pour la défense de la démocratie – Front pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) et du Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (Palipehutu – FNL), tous deux non signataires de l'Accord d'Arusha, a contribué à une détérioration croissante des conditions de vie des populations. Dans ce contexte de guerre civile, des violations graves et

2. Protocole I, Chapitre II, Article 5.1 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi (Accord d'Arusha).

3. L'UPRONA a été le parti unique de 1966 à 1992.

4. Protocole II, Chapitre II de l'Accord d'Arusha sur les Arrangements de transition

massives du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme ont été perpétrées à l'encontre des populations civiles, souvent accusées de soutenir l'une ou l'autre des parties en conflit : attaques meurtrières au mortier et avec des roquettes dans des zones d'habitation, installations de mines anti-char sur les principaux axes routiers, violences sexuelles perpétrées à grande échelle à l'égard des femmes et des enfants, exécutions sommaires et extrajudiciaires, actes de torture et de mauvais traitements ou encore disparitions forcées. De même, les tentatives de musellement de la presse, les arrestations, détentions arbitraires et autres formes d'atteintes aux libertés publiques ont été régulièrement observées.

Il convenait dès lors de faire de l'Accord d'Arusha un véritable accord de paix et non plus simplement un accord politique⁵. L'implication de la communauté internationale, en particulier les efforts des médiations sud-africaine, tanzanienne, ougandaise ou encore gabonaise, ont permis de faciliter les négociations entre, d'un côté, les gouvernements de transition et celui issu des élections de 2005, et de l'autre, les représentants des mouvements rebelles.

Dès l'année 2002, sous l'impulsion de Jacob Zuma, alors Vice-Président de l'Afrique du Sud, plusieurs réunions ont été organisées entre le gouvernement de transition et les mouvements rebelles. Le 7 octobre, un premier accord de cessez-le-feu a été signé entre le gouvernement, le CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et le Palipehutu-FNL d'Alain Mugabarabona⁶.

Le 2 décembre 2002, un accord a également été conclu avec le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Mais il a aussitôt été rendu caduc par la reprise des combats, notamment dans les provinces de Bujumbura Rural, Muramvya, Gitega, Ruyigi, Kayanza et Bujumbura Mairie⁷. Le 8 octobre 2003, le gouvernement de transition, désormais présidé par Domitien Ndayizeye, et le CNDD-FDD de Nkurunziza ont finalement signé à Pretoria un protocole sur le partage de pouvoirs politiques, de défense et de sécurité, dont l'ensemble des dispositions ont été intégrées à l'accord global de cessez-le-feu⁸ signé le 16 novembre 2003. Pierre Nkurunziza a été nommé ministre pour la bonne gouvernance et l'inspection générale de l'État.

Le Palipehutu-FNL de Agathon Rwasa n'a pas participé au processus de Pretoria. Au contraire, les affrontements n'ont cessé de s'intensifier entre le mouvement rebelle et les Forces armées burundaises (FAB), bientôt soutenues par les éléments du CNDD-FDD de Nkurunziza. Les combats, qui se sont surtout déroulés dans les provinces de l'Ouest du pays n'ont une fois de plus pas épargné les populations civiles.

Si les négociations avec les rebelles du Palipehutu-FNL semblaient piétiner, sur le plan politique, les mesures préconisées par l'Accord d'Arusha se sont mises progressivement en

5. Cf. Communiqué FIDH – Ligue ITEKA, D'un accord politique à un accord de paix, 29 avril 2002, <http://www.fidh.org/D-un-accord-politique-a-un-accord-de-paix>

6. Les tensions internes au sein des mouvements rebelles conduiront à la table des négociations les responsables des deux factions respectives du CNDD-FDD (Jean Bosco Ndayikengurukiye – Pierre Nkurunziza) et du Palipehutu-FNL (Alain Mugabarabona – Agathon Rwasa). Les factions de Jean Bosco Ndayikengurukiye et d'Alain Mugabarabona qui ont signé l'accord de cessez-le-feu du 7 octobre 2002 étaient relativement minoritaires et n'avaient plus les moyens militaires de s'opposer à l'armée régulière.

7. Cf. Communiqué FIDH – Ligue ITEKA, Violences aveugles contre la population civile, 25 avril 2003, <http://www.fidh.org/Violences-aveugles-contre-la-population-civile>

8. Cet accord inclut l'accord de cessez-le-feu du 2 décembre 2002, la déclaration conjointe de cessation des hostilités du 27 janvier 2003, le Protocole de Pretoria du 8 octobre 2003 sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité, le Protocole de Pretoria du 2 novembre 2003 sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité et le Protocole de Pretoria du 2 novembre 2003 sur l'accord technique des forces.

place. La Constitution, basée sur les principes de l'Accord d'Arusha, a été approuvée à une large majorité en février 2005. Quant aux élections communales, législatives et sénatoriales organisées entre juin et juillet 2005, elles se sont soldées par une victoire massive du CNDD-FDD qui a culminé le 19 août 2005 avec l'élection, par le Parlement, de Pierre Nkurunziza comme président de la République, mettant ainsi un terme à la période de transition.

Après plusieurs mois d'affrontements, des négociations officielles entre le nouveau gouvernement et le Palipehutu-FNL ont été entamées en juin 2006 à Dar-es-Salaam, Tanzanie. Les pourparlers, conduits avec l'appui de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi, le médiateur sud-africain, Charles Nqkula, l'Union africaine (UA) et les Nations Unies, ont permis d'aboutir à la signature, le 18 juin 2006, d'un accord de principe entre les parties puis, le 7 septembre 2006, d'un accord de cessez-le-feu global, prévoyant notamment la cessation des hostilités et l'intégration des combattants du Palipehutu-FNL au sein des forces régulières de défense et de sécurité.

Le respect des dispositions de ces accords a cependant souffert des points de blocage liés notamment aux questions de la libération des prisonniers politiques, de l'immunité provisoire des dirigeants du mouvement rebelle et de sa transformation en un véritable parti politique, dénué de toute connotation ethnique⁹. Ces points de blocages ont retardé l'application de l'Accord, favorisé la poursuite des affrontements dans les provinces de l'Ouest et le déplacement forcé de milliers de civils.

Le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la région des Grands Lacs organisé à Bujumbura le 4 décembre 2008 a permis de relancer le processus de paix. Le 9 janvier 2009, le FNL a succédé au Palipehutu-FNL et le 21 avril 2009, il est devenu le 42^e parti politique burundais. Fin mai 2009, le gouvernement a adopté plusieurs décrets portant nomination de 24 dirigeants des FNL à divers postes de l'administration. Agathon Rwasa a quant à lui été nommé Directeur général de l'Institut national de la sécurité sociale.

1.2. L'intégration des rebelles

Certains des interlocuteurs rencontrés par la mission de la FIDH font une lecture plutôt positive du processus d'intégration au sein de l'armée. Selon eux, un véritable esprit de corps y règne désormais, et ce, en dépit des manifestations de mécontentement et de revendications sociales exprimées récemment¹⁰. Désormais, la plupart des anciens membres des Forces armées burundaises (FAB), du CNDD-FDD, du Palipehutu-FNL et des autres partis et mouvements politiques armés (PMPA) officient ensemble au sein de la Force de défense nationale (FDN) et de la Police nationale burundaise (PNB)¹¹, instruments « *de protection de tout le peuple burundais* »¹².

Pendant longtemps, les FAB ont été considérées comme l'instrument militaire et politique de la minorité Tutsi. Le processus d'intégration des éléments des PMPA, à majorité Hutu, a donc été un enjeu majeur dans la négociation des différents accords de cessez-le-feu. L'Accord global

9. Le Palipehutu-FNL souhaitait pouvoir s'enregistrer comme parti politique en gardant son nom tel quel, ce que le gouvernement a toujours refusé, la référence ethnique étant contraire aux dispositions de la Constitution de 2005 (article 78).

10. Cf. ci-après Partie II, 2.4 c, *L'Affaire des 20 militaires*.

11. Les lois portant création, organisation, composition et fonctionnement de la FDN et de la PNB ont été promulguées par Domitien Ndayizeye le 31 décembre 2004.

12. Protocole III, chapitre premier, article premier, paragraphe 8 de l'Accord d'Arusha et Article 241 de la Constitution de 2005.

du 16 novembre 2003 conclu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza, contient des dispositions relatives au partage du pouvoir dans les secteurs de la défense et de la sécurité et en particulier un accord technique des forces selon lequel les corps d'officiers et les forces de police et de renseignement doivent être respectivement composés de 40 % et 35 % de représentants du CNDD-FDD. Conformément à cet accord, des unités mixtes de sécurité, composées d'éléments des FAB et du CNDD-FDD ont été mis en place.

Les accords signés entre le gouvernement burundais et le Palipehutu-FNL ont quant à eux conclu que 3 500 éléments des ex-Palipehutu-FNL seraient intégrés au sein des forces de défense et de sécurité, que 5 000 seraient démobilisés et que 11 000 autres (adultes associés au mouvement), bénéficieraient d'une compensation pour favoriser leur retour à la vie civile. Le 22 avril 2009, 3500 combattants des ex-Palipehutu-FNL et 250 dissidents ont ainsi été intégrés dans l'armée et la police¹³. Au 19 août 2009, 10 186 adultes associés (dont 1048 femmes) avaient pu obtenir une compensation¹⁴. Fin 2009, le rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi annonçait par ailleurs que l'ensemble des enfants associés aux groupes armés avaient pu être libérés et regagner leur famille¹⁵.

Malgré l'optimisme de certains, les entretiens réalisés par les chargés de mission de la FIDH permettent toutefois de conclure que les défis liés à l'intégration ont été et demeurent encore aujourd'hui particulièrement nombreux, en particulier au sein de la Police nationale.

L'une des premières difficultés de l'intégration a été de réunir, au sein des mêmes corps, des éléments des ex-FAB et des ex-PMPA ayant des niveaux de formation et de compétence très disparates. Si des efforts ont été et sont encore entrepris pour octroyer des formations de remise à niveau aux membres des FDN et de la PNB¹⁶, le manque de professionnalisme, en particulier des membres de la Police nationale, ne cesse d'être pointé du doigt par la population burundaise. Les nombreuses exactions attribuées à leurs membres, de même que leur manque de neutralité politique n'inspirent pas confiance à la population¹⁷.

Outre le manque de formation des forces de défense et de sécurité, la question des effectifs est elle aussi particulièrement sensible. La Banque Mondiale (BM) et le Fond monétaire international (FMI) ont fixé le seuil des effectifs à ne pas dépasser à 25 000 personnes pour l'Armée et 15 000 pour la Police. Or, au moment de l'intégration des ex-Palipehutu-FNL, les effectifs de ces deux corps s'élevaient déjà à un peu plus de 26 000 et 16 500 personnes¹⁸. Il apparaissait alors difficile d'envisager l'intégration d'un grand nombre de membres des ex-Palipehutu-FNL, non seulement en raison de la nécessité de respecter les seuils fixés, mais également compte tenu de l'obligation de respecter les quotas ethniques fixés par la Constitution¹⁹. Les ex-Palipehutu-FNL étant à majorité composés de Hutu, tout l'enjeu était de ne pas remettre en cause les quotas ethniques déjà en vigueur.

13. Rapport trimestriel du Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB), avril-juin 2009, p.2.

14. Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, 30 novembre 2009, S/2009/611

15. *Ibid.*

16. Notamment avec l'appui du l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) remplacée ensuite par le BINUB. Aux côtés des autorités belges, françaises, hollandaises ou encore britanniques les Nations unies dispensent entre autres aux membres des FDN et de la PNB des formations sur les droits l'Homme, le droit des conflits armés ou encore l'administration de la justice.

17. Cf. ci-après, *Le besoin de réforme du secteur de la sécurité*.

18. Rapport de l'International Crisis Group, *Burundi: réussir l'intégration des FNL*, 30 juillet 2009.

19. Conformément à l'article 257 de la Constitution de 2005, les Forces de défense et de sécurité ne peuvent être composées de plus de 50 % de personnes appartenant à la même ethnie.

Aujourd'hui, l'Armée et la Police comptent respectivement 28 000 et 18 000 personnes. Quand on l'interroge sur le respect des seuils fixés par la BM et le FMI, le Ministre de la défense explique que la question de la réduction des effectifs est un sujet très sensible, notamment en amont des élections²⁰. Cette question devra pourtant être posée et étudiée le plus rapidement possible. Les réponses à apporter devront non seulement prendre en compte les aspects budgétaires mais également la nécessité de maintenir l'équilibre ethnique, d'autant que les départs à la retraite d'officiers Tutsi laissent craindre une rupture prochaine de cet équilibre.

Les possibilités limitées de réintégration socioéconomique des ex-combattants n'ont pas facilité le processus d'intégration. La compensation, d'un montant de 100 000 francs burundais²¹, octroyée aux quelques 11 000 adultes associés des ex-Palipehutu-FNL, pour « faciliter » leur retour à la vie civile, a été jugée insuffisante par plusieurs de ces ex-combattants, certains d'entre eux menaçant même de reprendre les armes. Quelques incidents violents auraient ainsi impliqué des éléments des ex-Palipehutu-FNL mécontents de n'avoir pas été autorisés à participer au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration²². Ce manque de perspectives de réintégration a en effet l'inconvénient de convaincre certains qu'ils ont tout intérêt à conserver leurs armes. L'augmentation croissante du taux de criminalité au Burundi n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène²³.

1.3. La représentation ethnique dans les institutions

L'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005 ont imposé une répartition ethnique des pouvoirs sous la forme de quotas dans l'objectif de corriger tout déséquilibre ou domination à la base des conflits passés.

Concrètement, l'Accord d'Arusha propose que le Président de la République soit secondé par deux Vice-présidents appartenant à des groupes ethniques et des partis politiques différents²⁴ et que le Sénat soit composé de deux délégués de chaque province provenant de communautés ethniques différentes²⁵. Pour résorber les déséquilibres au sein du secteur judiciaire et de l'administration publique, l'Accord préconise qu'ils soient désormais structurés de telle sorte qu'ils représentent toutes les composantes de la population²⁶. L'Accord est beaucoup plus précis en ce qui concerne l'équilibre ethnique au sein des forces de défense et de sécurité. Ainsi, pendant une période à déterminer par le Sénat, les forces de défense et de sécurité ne doivent pas compter plus de 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier²⁷.

La Constitution de 2005 valide l'option des quotas ethniques et va encore plus loin que l'Accord d'Arusha. Selon ses dispositions, le Gouvernement ne doit pas comprendre plus de 60% de ministres et Vice-ministres Hutu et plus de 40 % de ministres et Vice-ministres Tutsi²⁸ ; les entreprises publiques ne doivent pas être pourvues de plus de 60 % de Hutu et de plus de 40 % de Tutsi²⁹ ;

20. Entretiens à Bujumbura entre le Ministre de la défense et des anciens combattants, le Lt-Général Germain Niyoyankana et les chargés de mission de la FIDH.

21. Environ 80 USD.

22. Cf. Cinquième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, 22 mai 2009.

23. Cf. ci-après, *Relever le défi de l'insécurité*.

24. Protocole II, Article 7, paragraphe 4.

25. Protocole II, Article 6, paragraphe 14.

26. Protocole II, Article 9, paragraphe 3 et Article 10, paragraphe 4.

27. Protocole II, Article 11, paragraphe 4.d et Protocole III, article 14, paragraphes 1.g et 2.e.

28. Article 129 de la Constitution de 2005.

29. Article 143.

l'Assemblée nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi³⁰. Entre autre, le texte précise que, lors des élections des députés, pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique. Quant aux Forces de défense et de sécurité, comme stipulé dans l'Accord d'Arusha, elles ne doivent pas compter plus de 50 % de membres appartenant à la même ethnique. Le président de la République doit par ailleurs veiller à ce que le ministre chargé de la Force de défense nationale ne soit pas de la même ethnique que le ministre responsable de la Police nationale. Des quotas de sexe sont également prévus dans la Constitution, les femmes devant être représentées à au moins 30 % au sein du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Plusieurs mécanismes ont été mis en place pour vérifier le respect des équilibres ethniques exigés par la Constitution. Les équilibres sont plus ou moins bien respectés selon les secteurs. Le 28 juillet 2009, une Commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de la Police nationale burundaise (PNB) a été créée³¹. Les résultats de l'enquête laissent apparaître l'existence de déséquilibres entre les ethnies (quoique que très minimes), les régions et les sexes. L'enquête révèle ainsi que les Commissariats généraux sont composés à 80 % de Tutsi et à 20 % de Hutu et les Commissariats provinciaux à 66 % de Hutu et à 34 % de Tutsi. Pour ce qui est de l'équilibre régional, l'enquête a révélé que la province de Bururi était de loin la plus représentée avec 19,2 % des effectifs. La PNB est par ailleurs composée à 98 % d'hommes³².

L'instauration des quotas ethniques au sein des institutions étatiques a paradoxalement permis de désethniciser les relations sociales et politiques au Burundi. D'après l'analyse de certains interlocuteurs de la mission de la FIDH, par l'imposition des quotas, les rivalités ethniques auraient perdu de leur acuité dans la société burundaise et laissé la place aux rivalités politiques entre partis, un phénomène observé notamment à l'approche des élections générales de 2010 et renforcé par la bataille politique que se livrent entre eux les membres du CNDD-FDD et du FNL, principaux partis à prédominance Hutu.

Interrogé par la FIDH sur sa perception de l'Accord d'Arusha et sur la politique des quotas, un homme politique burundais a déclaré: « *l'Accord d'Arusha n'est rien d'autre qu'une petite drogue nécessaire pour endormir les démons* ». Selon lui, les quotas étaient nécessaires pour imposer la paix mais légalisent de facto une certaine inégalité qui pourrait s'avérer source de nouveaux conflits. Cette analyse reflète les propos tenus par certains hommes politiques qui doutent de la pérennité d'un tel modèle, voire critiquent dès à présent le système de quotas. D'autres, sans remettre en cause la politique des quotas affirment que « *les pourcentages à eux seuls ne sont pas des correcteurs* » et qu'il faudrait une politique plus globale – sociale et économique, pour réconcilier le pays dans toutes ses composantes ethniques.

1.4. Les rapatriés

Les années de conflit ont entraîné le départ de plusieurs centaines de milliers de Burundais dans les pays voisins, en particulier en Tanzanie, les massacres de 1972 et de 1993 ayant constitué les principales vagues de mouvements massifs de réfugiés. La paix retrouvée a permis

30. Article 164.

31. Une Commission du même type a été créée en 2008 pour enquêter sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique.

32. Question orale avec débat adressée à Son Excellence l'honorable 1^{er} Vice-Président de la République sur l'état du respect des équilibres constitutionnels au sein de la Police nationale du Burundi, <http://www.senat.bi/spip.php?article1808>.

d'accélérer le processus de rapatriement entamé en 2002 avec l'appui du Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR). Le HCR, qui a soutenu le rapatriement de près de 500 000 personnes, estime aujourd'hui qu'environ 6 % de la population burundaise est constituée d'anciens réfugiés revenus au cours des six dernières années³³.

Dès la signature de l'Accord d'Arusha, le gouvernement de transition avait très rapidement compris que la question du rapatriement des réfugiés comportait des intérêts à la fois financiers et électoraux. D'un point de vue politique, le gouvernement de transition pensait qu'il avait tout intérêt à démanteler les camps de réfugiés, d'abord parce qu'ils étaient considérés comme des bastions des forces rebelles, puis parce qu'un grand nombre de réfugiés semblaient soutenir le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. La signature, en 2003, de l'accord global de cessez-le-feu avec ce mouvement, et son arrivée sur l'échiquier politique en faisait un adversaire potentiel avant les élections générales de 2005. Il devenait alors essentiel de s'attirer les sympathies de l'électorat rapatrié en facilitant les conditions de son retour.

Aujourd'hui, l'intérêt politique est toujours d'actualité considérant que les réfugiés rapatriés entre 2008 et 2009 ont pu être enrôlés sur les listes électorales pour les scrutins de 2010. Les chargés de mission de la FIDH, qui se sont rendus dans la commune de Rumonge³⁴, ont pu entendre une rapatriée dire « *moi je voterai pour Nkurunziza. C'est lui qui a facilité mon retour, qui me nourrit et me loge. Les autres n'ont rien fait !* ».

Avec le retour d'un grand nombre de réfugiés au Burundi, c'est désormais la question de leur réinstallation et de leur réinsertion qui devient l'enjeu politique. Les conflits liés à l'accès à la terre constituent les principaux points de litiges³⁵. L'exploitation de la terre représentant l'une des seules sources de revenus, et le nombre suffisant de terres disponibles faisant défaut, le rapatriement de plus de 50 000 réfugiés de 1972³⁶, opéré entre mars 2008 et octobre 2009, a fait craindre une poussée des litiges fonciers, notamment dans les villes de Bururi, Makamba et Rutana.

Au 31 octobre 2008, la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB)³⁷ enregistrait 10 771 litiges fonciers dont 3 389 avaient été réglés³⁸. En janvier 2010, ces chiffres s'élevaient respectivement à 14 679 et 7 600³⁹. L'utilisation d'un code foncier datant de 1986⁴⁰ et dont les dispositions ne sont plus adaptées à la situation d'aujourd'hui, la perte de titres de propriété ou leur acquisition frauduleuse sont autant d'obstacles qui entravent les règlements à l'amiable des litiges. De nombreuses femmes, en particulier les veuves, sont rendues particulièrement

33. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Burundi. Profil d'opérations 2010. Environnement opérationnel.

34. Située dans la région du Bururi, Rumonge est l'une des communes qui compte le plus grand nombre de rapatriés.

35. D'après le HCR, les rapatriés figurent parmi les principaux groupes impliqués dans les litiges fonciers et selon un récent rapport du Programme des Nations Unies au Développement (PNUD), les conflits fonciers représenteraient désormais la deuxième cause de la violence armée dans le pays. *Rapport Global 2008 du HCR sur le Burundi*, <http://www.unhcr.fr/4ad2f76ff.html> PNUD – CDCPA, La violence armée au Burundi. Bilan 2008-2010.

36. Les réfugiés de 1972 sont considérés comme les principaux concernés par les litiges fonciers. À la différence des réfugiés de 1993, ceux de 1972 ont pour la plupart fui les régions côtières de l'Est du pays, jugées plus fertiles que celles de l'intérieur.

37. La CNTB a été mise en place en 2006. Elle a remplacé la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) dont les compétences avaient été transférées en 2005 au Ministère chargé de la solidarité nationale, du rapatriement des réfugiés et de la réinsertion sociale.

38. Sénat du Burundi, *La Commission Nationale des Terres et Autres Biens satisfaite du travail déjà accompli malgré des difficultés*, <http://www.senat.bi/spip.php?article1085>.

39. BINUB-INFO n° 038, janvier 2010.

40. Le code foncier de 1986 devrait bientôt faire l'objet d'une révision.

vulnérables en raison d'une législation qui ne garantit pas suffisamment leur droit de succession et d'accès à la terre⁴¹.

Le 4 septembre 2009, un projet de loi renforçant les compétences de la CNTB en matière de règlement des litiges a été adopté. Les décisions prises par la Commission s'appliquent désormais dans leur intégralité jusqu'à ce qu'intervienne un jugement définitif⁴².

Outre les difficultés liées à leur réinstallation, les rapatriés doivent surmonter le défi de leur réinsertion socioéconomique. Les questions de la langue ou du niveau d'éducation, pour des réfugiés qui ont passé entre 15 et 30 années en dehors de leur pays ou qui sont nés à l'étranger, en font partie.

Selon les prévisions du HCR, quelques 10 000 réfugiés devraient revenir au Burundi en 2010, en provenance principalement de la République démocratique du Congo (RDC)⁴³. En Tanzanie, les chiffres du HCR indiquent qu'il resterait environ 36 000 réfugiés burundais à Mtabila, l'un des derniers camps ouverts dans ce pays ainsi qu'un groupe de 21 500 réfugiés en RDC, au Rwanda et en Ouganda.

2. Les défis pour une paix durable

2.1. Garantir la sécurité

A/ La circulation des armes légères et la criminalité

Dans son dernier rapport au Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation au Burundi, le Secrétaire général s'est dit inquiet de l'augmentation de la criminalité sur tout le territoire, « en particulier de la violence armée, et [d'une] tendance à la hausse des agressions dans les logements, des vols à main armée, des assassinats, des embuscades ainsi que de la violence sexuelle »⁴⁴. Fin 2009, le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi attribuait ce taux élevé de la criminalité à la poursuite de « la circulation d'armes à feu ainsi que de grenades au sein de la population civile »⁴⁵.

Les années de conflit au Burundi ont conduit à une prolifération importante des armées légères et de petits calibres (ALPC) au sein de la population civile, la disponibilité et le coût relativement peu élevé de ces armes contribuant également à leur circulation. Pour lutter contre ce phénomène, les autorités burundaises se sont dotées, depuis 2006, d'un arsenal juridique et institutionnel non négligeable.

41. Cf. Cahier d'exigences de la campagne *l'Afrique pour les droits des femmes : Ratifier et Respecter*. <http://www.africa4womensrights.org>

42. Décret N° 100/196 du 24 novembre 2009 portant application de la loi N°1/17 du 4 septembre 2009 portant révision de la loi N°1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens, <http://www.presidence.bi/spip.php?article198>.

43. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Burundi. Profil d'opérations 2010. Environnement opérationnel.

44. Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies au Burundi, 30 novembre 2009, S/2009/611

45. Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, Rapport trimestriel octobre, novembre, décembre 2009. Le Secrétaire général des Nations Unies a également mentionné les conflits au sujet de la terre, les possibilités limitées de réintégration socioéconomique des soldats démobilisés et des ex-combattants ainsi que des rapatriés, des personnes déplacées et d'autres groupes vulnérables comme facteurs de l'augmentation de la criminalité.

D'un point de vue légal, le Burundi est tenu de respecter les dispositions du Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique (Protocole de Nairobi), auquel il est partie depuis 2006. Une loi visant à harmoniser les dispositions de la législation nationale avec celles du Protocole de Nairobi a été adoptée le 28 août 2009. Cette loi interdit aux civils d'acquérir ou de détenir des ALPC sans autorisation. Conformément aux dispositions du nouveau Code pénal burundais, adopté le 22 avril 2009, les contrevenants s'exposent à une peine allant de deux à dix années de prison et à une amende de 100 000 à 500 000 francs burundais⁴⁶.

D'un point de vue institutionnel, le Burundi s'est doté en 2006 d'une Commission nationale de désarmement. Ses compétences ont été transférées en 2008 à la Commission de désarmement de la population civile et de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (CDCPA). Un Observatoire de la Violence Armée a par ailleurs été mis en place par le PNUD. En outre, un plan d'action quinquennal (2009-2014) pour le contrôle, la gestion des armes légères et de petit calibre et le désarmement de la population civile devrait bientôt être adopté.

Du 19 au 28 octobre 2009, la CDCPA a organisé une campagne nationale de désarmement de la population civile, encourageant les propriétaires d'ALPC à remettre volontairement leurs armes en échange de biens d'équipement, d'amélioration de l'habitat ou encore de moyens de production. D'après les premiers résultats, cette campagne aurait permis de récupérer près de 16 000 armes et plus de 160 000 munitions sur l'ensemble du territoire⁴⁷.

Plusieurs observateurs, notamment les autorités nationales, considèrent que cette campagne a été une véritable réussite. Pour eux, la restitution d'un grand nombre d'armes a eu un impact positif et quantifiable sur la réduction de la violence armée dans le pays. Le rapport conjoint du PNUD et de la CDCPA indique que trois mois après la fin de la campagne, « *les statistiques de l'Observatoire de la Violence armée révèlent une réduction moyenne du taux d'incidence de violence armée de 38 % dans 15 provinces* ».

Les avis ne sont cependant pas partagés quant au succès de cette campagne. Certaines personnes rencontrées par la FIDH regrettent notamment qu'elle n'ait duré que 8 jours, considèrent que la motivation matérielle a été insuffisante et craignent ainsi qu'un nombre élevé d'armes soient toujours en circulation. Le premier Vice-Président rencontré par la FIDH a lui-même déclaré « *cette campagne de remise des armes a été plutôt positive mais on ne se fait pas d'illusions. D'autant que nous avons la RDC en face qui est encore en guerre* ».

La perméabilité des frontières et la poursuite du conflit à l'est de la RDC font partie des raisons invoquées pour expliquer la prolifération des armes légères au Burundi. Dans son rapport rendu public en novembre 2009, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, indique avoir recueilli plusieurs témoignages et rapports crédibles selon lesquels « *le Burundi sert de base arrière aux réseaux de recrutement et d'appui des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)* », groupe rebelle partie au conflit à l'est de la RDC. Dans le cadre de son enquête, le Groupe aurait appris que « *de grandes quantités d'armes légères et de petit calibre*

46. Article 480 du Code pénal.

47. PNUD – CDCPA, Le contrôle des armes légères au Burundi. Progrès et défis à l'aube des élections de 2010, février 2010.

avaient été livrées au Burundi en 2008 [...] et récupérées par des agents de la Présidence et d'autres services de sécurité »⁴⁸.

Les armes détenues par les forces de défense et de sécurité, et en particulier par la Police nationale burundaise (PNB) font l'objet d'inquiétudes. En 2009, Mines Advisory Group (MAG), organisation humanitaire qui, depuis 2007, aide le gouvernement burundais à réduire la menace représentée par les ALPC, a rendu public un rapport sur l'évaluation de l'armement de la PNB. L'enquête menée conjointement avec des agents de la PNB, a révélé que les ALPC « *constituent un danger potentiel et important et urgent à traiter car le nombre d'armes stockées est bien plus important que la quantité nécessaire à la PNB. Environ 6000 fusils [...] sont en surplus de l'effectif des policiers et/ou inappropriés à des missions de police* »⁴⁹.

Ce nombre excessif d'armes à la disposition de la PNB a également été pointé du doigt dans le rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC. Le Groupe a ainsi déclaré disposer « *de preuves concrètes attestant d'une tentative d'achat d'une cargaison de 40 000 fusils d'assaut [...] et de munitions officiellement destinée à la police nationale burundaise* ». Le groupe a jugé l'achat d'une telle cargaison excessif « *étant donné que [la police burundaise] ne compte pas plus de 20 000 hommes* ».

Si certains observateurs ont déclaré qu'« *il y a tellement d'armes encore en circulation que personne n'a intérêt à la violence généralisée* », cette quantité d'armes à disposition a tout de même de quoi inquiéter, notamment en amont des échéances électorales. Le PNUD et la CDCPA ont reconnu à cet égard que « *à l'approche du processus électoral d'une grande importance pour l'avenir du pays, les activités méritant une attention particulière et urgente, incluent le contrôle des armes détenues par les civils ; la gestion et le contrôle des armes de l'Etat ; la destruction des armes du désarmement civil ; et, le contrôle des frontières* ».

Les responsables de partis politiques rencontrés par les chargés de mission de la FIDH ont eux aussi fait part de leur inquiétude quant au réarmement de la population opéré, soit par le parti au pouvoir pour les uns, soit par les différents partis en lice pour les autres.

B/ Le besoin de réforme du secteur de la sécurité

Le manque de formation requise des Forces de défense et de sécurité, en particulier des membres de la Police nationale burundaise (PNB) et du Service National de Renseignement (SNR) a été soulevé à de nombreuses reprises par les personnes rencontrées par la FIDH, y compris par les autorités. « *Notre police vient de loin* » a reconnu le Premier Vice-Président. « *Elle est composée d'éléments de différents groupes qui n'ont ni la même formation, ni le même niveau d'études et d'expérience* ».

Selon plusieurs observateurs, les agents de la police nationale, pour la plupart d'anciens membres des forces rebelles, auraient encore du mal à accepter leur rôle désormais civil et non plus militaire. Plusieurs rapports font état des nombreux abus attribués à ces agents, ainsi qu'à ceux du SNR.

48. Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2009/603, 23 novembre 2009. Les experts du Groupe indiquent par ailleurs avoir reçu des témoignages selon lesquels « *les FDLR entretiendraient des contacts avec le général Adolphe Nshirimana, chefs des services de renseignement du Burundi, ainsi que des fonctionnaires de police burundais* ».

49. Mines Advisory Group, *Évaluation de l'armement de la police nationale burundaise. Rapport sur l'état de stockage des armes légères et de petit calibre*, 31 mai 2009.

En 2008, l'Expert indépendant des Nations unies sur le Burundi, avait relevé plus de 4 000 cas d'atteintes aux droits de l'Homme impliquant des agents de la force publique ou des fonctionnaires de province. D'après les conclusions de l'Expert, « *dans la plupart des cas, il s'agissait de maltraitance, de viol ou de torture de suspects aux mains de la police, ou de violations de la procédure régulière par des fonctionnaires de la police ou de la justice* »⁵⁰. Les rapports de plusieurs organisations de la société civile burundaise, en particulier de la Ligue ITEKA font également état d'un usage disproportionné de la force par les agents de la police⁵¹. En outre, bien qu'elle soit formellement interdite dans le nouveau Code pénal, la torture continue d'être pratiquée par les agents de la PNB. D'après la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « *les principaux lieux de torture et de mauvais traitements sont les cellules de garde à vue de la PNB. Dans une moindre mesure, des violations sont aussi imputées à des membres des Forces de la défense nationale (FDN)* »⁵².

Créé le 2 mars 2006⁵³, le Service National de Renseignement (SNR), perçu comme une « police présidentielle » extrêmement politisée, fait lui aussi l'objet de nombreuses critiques. Selon plusieurs témoignages, les agents du SNR se rendraient coupables de nombreuses violations des droits de l'Homme, non seulement à l'égard de la population civile, mais également à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme ou encore des membres des partis politiques de l'opposition. En 2007, le Comité contre la Torture s'était dit vivement préoccupé par le nombre élevé de disparitions forcées, d'arrestations arbitraires et de détention au secret « *dont les principaux auteurs seraient les agents du Service national de renseignements (SNR)* ». Le Comité a par ailleurs fait part de sa vive inquiétude quant au « *double mandat du SNR, organe chargé de la sécurité de l'État, faisant également office de police judiciaire, ce qui comporte un risque d'instrumentalisation de cette entité comme moyen de répression politique* »⁵⁴.

L'impunité dont bénéficient en général les agents de la PNB et du SNR, en dépit des mécanismes internes mis en place pour enquêter sur les crimes qu'ils auraient commis, a entraîné une crise de confiance entre la population et ces agents censés assurer leur sécurité.

La réforme du secteur de la sécurité burundais doit dès lors consister en une formation accrue des forces de défense et de sécurité aux normes nationales et internationales relatives à la protection des droits de l'Homme, en l'utilisation effective des mécanismes visant à lutter contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'Homme mais aussi en une véritable dépolitisation des agents, en particulier ceux de la PNB et du SNR.

L'une des personnes interrogée par la FIDH a fait le constat suivant: « *Il y a un poids trop important des deux corps dans le budget de l'État. Actuellement, il y a près de 40 000 personnes au sein des forces de défense et de sécurité. C'est beaucoup trop pour le Burundi* ». Plusieurs observateurs préconisent ainsi la nécessaire réduction des effectifs, qui permettraient d'avoir des agents mieux encadrés, mieux rémunérés et surtout mieux formés.

50. Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'Homme au Burundi, A/HRC/9/14, 15 août 2008.

51. Ligue ITEKA, Rapport annuels 2006 et 2007 sur la situation des droits de l'Homme.

52. Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme sur la situation des droits de l'Homme et les activités du Haut-Commissariat au Burundi, A/HRC/12/43, 31 août 2009.

53. Loi n°1/04 du 2 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement du Service National de Renseignement

54. Conclusions et Recommandations du Comité contre la torture: Burundi, CAT/C/BDI/CO/1

2.2. Combattre la corruption

A/ Une corruption à grande échelle

Comme le dit très bien un des diplomates rencontrés par la mission de la FIDH: « *La corruption s'est démocratisée au Burundi* ». Dans ce pays aux ressources limitées, la corruption est en effet clairement présente au sein de l'administration et du secteur privé. Agents de police, de la fonction publique, magistrats et autres représentants du secteur judiciaire, membres du gouvernement ou encore hommes d'affaires sont pointés du doigt pour leurs actes de corruption. « *Tous les services publics de l'État doivent se monnayer. Ce n'est pas normal !* » a déclaré un dirigeant de parti politique.

Pour lutter contre ce fléau, les autorités burundaises se sont une fois de plus dotées de mécanismes légaux et institutionnels, tel que préconisé par l'Accord d'Arusha. Le Burundi est partie à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ainsi qu'à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le Code pénal adopté en 2009 contient des dispositions particulièrement répressives à l'égard des auteurs d'actes de corruption⁵⁵. Pour garantir la mise en œuvre des dispositions de ces instruments légaux, le Burundi s'est doté en 2006 d'une Brigade spéciale anti-corruption, rattachée au Ministère chargé de la bonne gouvernance et qui dispose d'antennes régionales sur l'ensemble du territoire. Les affaires révélées par cette brigade sont transmises à la Cour anti-corruption mise en place en 2006 et qui est chargée de les instruire.

Malheureusement, dans de nombreux cas, les lois en vigueur ne sont pas appliquées et les faits de corruption demeurent impunis. Lorsqu'elle concerne les hauts responsables politiques ou financiers, la corruption devient une question particulièrement sensible qui expose bien souvent ceux qui la dénoncent à des actes de représailles ou d'intimidation.

C'est le cas des membres de l'Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), qui, depuis 2002, travaillent sur des dossiers de corruption extrêmement sensibles mettant en cause les plus hautes autorités de l'État, dont le vice-président, Ernest Manirumva, a été assassiné à son domicile dans la nuit du 8 au 9 avril 2009 et dont le Président fait actuellement l'objet de menaces⁵⁶. Au cours de ces dernières années, l'OLUCOME a révélé de nombreuses affaires de malversations, notamment la vente illégale d'un avion présidentiel en 2006 (affaire Falcon), a dévoilé une affaire de double facturation de produits pétroliers (affaire Interpetrol) et rendue publique une liste de hauts fonctionnaires soupçonnés de percevoir des doubles salaires.

B/ Les affaires : Doubles salaires, Falcon et Interpétrol

Doubles salaires

Rose Nduwayo, membre du Comité exécutif du FRODEBU, promue ministre des droits de la personne humaine et du genre le 14 novembre 2007, a été limogée par le Président de la République le 4 février 2010 pour avoir continué à percevoir son salaire d'enseignante entre

55. Code pénal du 22 avril 2009, Chapitre II, De la corruption et des infractions connexes.

56. Cf. Appel urgent de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, *Menaces et actes d'intimidation à l'encontre de MM. Gabriel Rufyiri et Pierre Claver Mbonimpa*, <http://www.fidh.org/Menaces-et-actes-d-intimidation-a-l-encontre-de>

2007 et 2009, pour un montant de 3 400 000 Francs burundais (environ 3000 dollars) alors même qu'elle percevait son salaire de ministre.

L'OLUCOME, qui a révélé cette affaire, dit disposer d'une liste de près de 30 députés, sénateurs et ministres qui continueraient de percevoir les salaires pour leur ancien service. La sanction infligée à Rose Nduwayo, qui a, selon ses affirmations, remboursé la totalité de la somme due avant son limogeage, a été perçue par certains comme une sanction politique. Ils attendent que la même sanction soit appliquée aux membres concernés du parti au pouvoir.

Falcon 50

Le 24 juin 2006, un avion présidentiel (Jet Falcon 50) a été vendu pour un peu plus de 3 millions de dollars à la société DELAWARE CORPORATION, alors même qu'une société plus offrante, la AERO TOY STORE proposait de l'acheter pour la somme de 5 millions de dollars. Un audit international a révélé que la valeur de marché de cet avion s'élevait en réalité à près de 7 millions de dollars. Le 7 juillet 2006, le représentant d'AERO TOY STORE a saisi la Cour administrative du Burundi pour dénoncer l'irrégularité de cette vente. Cette affaire sera très vite rendue publique et dénoncée notamment par l'OLUCOME.

En août 2007, l'Assemblée nationale burundaise a adopté une résolution portant création d'une Commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur tous les aspects concernant la vente du Falcon 50. La Commission a rendu un rapport controversé en juillet 2008 qui conclut « *qu'il y a eu complicité entre des autorités burundaises et des intervenants étrangers pour opérer le détournement d'une partie de fonds provenant de la vente du Falcon 50* »⁵⁷. La Commission a mis nommément en cause l'ancien ministre des Finances ainsi que l'ancien Chef de cabinet du Président de la République et a appelé les autorités compétentes à entamer des poursuites judiciaires à leur encontre.

Le FMI et la Banque Mondiale se sont auto-saisies de cette affaire et ont réclamé des comptes aux autorités burundaises.

Interpetrol

L'affaire Interpetrol a éclaté en 2007 quand on a appris que la compagnie pétrolière du même nom avait perçu près de 21 millions de dollars entre 1996 et 2006 de la part des autorités burundaises. Ces 21 millions de dollars correspondaient en fait à l'établissement de factures fictives par certains représentants des autorités burundaises pour le compte d'Interpetrol. Ces transactions illégales auraient impliqué l'ancienne ministre des Finances, M^{me} Denise Sinankwa ainsi que l'ancien gouverneur de la Banque centrale du Burundi, M. Isaac Bizimana. Ce dernier a été arrêté en 2007 alors que M^{me} Sinankwa a fui le pays.

Selon un rapport de Transparency International, ce scandale aurait eu de sérieuses conséquences sur la situation économique du pays, favorisé le retrait de certains bailleurs de fonds et contribué à l'échec du processus de participation du Burundi au programme des pays pauvres très endettés⁵⁸. Un rapport d'audit publié en 2008 évalue la somme due à l'État par Interpetrol à un peu plus de 32 milliards de francs burundais⁵⁹.

57. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel « Falcon 50 », Bujumbura, juillet 2008, http://www.arib.info/AN_RAPPORT_VENTE_FALCON50.pdf

58. Transparency International, Rapport Mondial sur la corruption 2009, La corruption et le secteur privé.

59. *Ibid.*

2.3. Respecter les libertés publiques

A/ Des médias sous pression

Comme l'a indiqué en 2008 l'Expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'Homme au Burundi, « *après une période particulièrement conflictuelle, durant laquelle plusieurs journalistes ont été arrêtés, maltraités et emprisonnés, les médias peuvent désormais diffuser librement les informations, y compris sur les questions d'intérêt public* »⁶⁰.

Si les atteintes portées à la liberté de la presse ont relativement diminué ces dernières années, les journalistes indépendants ne sont pas pour autant à l'abri d'arrestations arbitraires et d'actes d'intimidation. Le 11 septembre 2008 (soit un mois après la publication du rapport de l'Expert indépendant des Nations Unies), Jean Claude Kavumbagu, directeur du site internet Net Press, a été incarcéré pour avoir publié un article critique à l'égard du Président. Net Press dénonçait dans cet article l'utilisation par Pierre Nkurunziza de près de 100 millions de Francs burundais (FBU) pour assister à l'ouverture des Jeux Olympiques en Chine, alors même que le secrétaire général du gouvernement avait affirmé n'avoir débloqué que la somme de 50 millions de FBU. Après près de six mois d'incarcération, Jean Claude Kavumbagu a finalement été acquitté par le Tribunal de grande instance de Bujumbura en mars 2009.

Si il reste isolé, notamment par la durée de la détention, le cas de Jean Claude Kavumbagu est néanmoins significatif d'un environnement de plus en plus hostile à l'encontre des médias privés. Les journalistes indépendants ne sont certes pas arrêtés et emprisonnés de façon systématique mais ils font tout de même l'objet d'actes de harcèlement et d'intimidation qui bien souvent favorisent l'autocensure.

Une presse libre n'est pas pour autant synonyme d'une presse indépendante et professionnelle. Le manque de formation suffisante des médias, en particulier des médias d'État, a été souligné par plusieurs interlocuteurs, une lacune qui, si elle n'était pas comblée, pourrait porter préjudice à la consolidation de l'État de droit dans ce pays. De nombreux organes de presse se livrent en effet à des dérapages qui, dans le contexte pré-électoral actuel, peuvent avoir des conséquences non négligeables⁶¹.

B/ Une société civile sous surveillance

Au cours de leur entretien avec le Ministre de l'Intérieur, les chargés de mission de la FIDH ont pu l'entendre dire: « *il arrive que la société civile confonde ses actions avec celles des partis de l'opposition. Elle se comporte comme des partis politiques* ». Cette assimilation des défenseurs des droits de l'Homme à des soutiens de l'opposition politique est caractéristique des régimes qui n'acceptent aucune forme de contestation et qui tentent de discréditer l'action des défenseurs des droits de l'Homme en la politisant.

Si, à l'instar des journalistes indépendants, les défenseurs des droits de l'Homme bénéficient d'une relative liberté d'expression et d'action, les propos du Ministre de l'Intérieur ont de quoi faire douter de la pérennité de cette liberté. L'attitude récente de ce ministre à l'égard des

60. Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'Homme au Burundi, A/HRC/9/14, 15 août 2008.

61. Cf. ci-après, *Quelle attitude des partis politiques et des médias*.

organisations de la société civile n'a en effet rien de rassurant⁶². Déjà en 2006, le Comité contre la torture des Nations Unies s'était lui-même dit inquiet « *des représailles, des actes de graves intimidation et des menaces dont feraient l'objet les défenseurs des droits de l'Homme* »⁶³.

1) L'affaire Ernest Manirumva

Les défenseurs des droits de l'Homme qui travaillent sur des questions sensibles mettant en cause les plus hautes autorités de l'État font de plus en plus l'objet d'actes d'intimidation, de harcèlement et d'atteinte à leur intégrité physique. En témoigne le cas de l'assassinat d'Ernest Manirumva, qui a bouleversé l'ensemble de la société civile burundaise et qui a été mentionné par la quasi totalité des personnes rencontrées par la FIDH, tant il est à la fois symbolique et inquiétant.

Ernest était vice-président de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Économiques (OLUCOME) et vice-président du Conseil de Régulation de l'Autorité des Marchés Publics avant d'être assassiné à son domicile dans la nuit du 8 au 9 avril 2009. Ses agresseurs ont semble-t-il emporté plusieurs documents avec eux et dans la même nuit, la porte de son bureau a été forcée.

Très vite, la société civile burundaise s'est mobilisée pour appeler à l'ouverture d'une enquête indépendante chargée de faire toute la lumière sur ce crime, d'identifier, de poursuivre et de punir les responsables. En juillet 2009, face à l'inertie des autorités judiciaires, les organisations de la société civile se sont unies pour lancer la campagne « Justice pour Ernest Manirumva » et démontrer ainsi aux autorités qu'elles resteraient mobilisées jusqu'à ce que justice lui soit rendue.

Malgré la mise en place de trois commissions d'enquête successives et le soutien technique et logistique apporté par le FBI et INTERPOL, un an après l'assassinat d'Ernest, l'enquête semble piétiner. Aujourd'hui, les représentants de l'OLUCOME continuent de subir des menaces en tout genre. Comme mentionné plus haut, l'OLUCOME détiendrait des informations sur les affaires aussi sensibles que celles du Falcon 50, de l'Interpetrol ou encore des doubles salaires. Pour leur action contre la corruption et en faveur de la justice sociale, certains n'hésitent pas à les stigmatiser en les accusant de favoriser le blocage de l'aide au développement et de vouloir déstabiliser les institutions à la veille des élections. Ces menaces doivent être prises avec le plus grand sérieux. Quelques semaines avant son décès, Ernest avait lui aussi reçu des appels anonymes l'appelant à mettre un terme à certaines de ses activités.

2) Les projets de lois sur la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme et sur les Associations

Pour plusieurs observateurs, le projet de loi relative au mandat, à la composition et au fonctionnement de la **Commission nationale indépendante des droits de l'Homme** (CNIDH) à l'étude devant le Parlement burundais, n'est pas conforme aux normes internationales en la matière et en particulier aux Principes de Paris.

62. Cf. ci-après, *Le bras de fer du Ministre de l'intérieur avec le FORSC*

63. Conclusions et Recommandations du Comité contre la torture: Burundi, CAT/C/BDI/CO/1

Les organisations de la société civile ont soulevé quelques points de préoccupations liés à l'indépendance du processus de désignation des membres de la Commission. Ces inquiétudes ont également été formulées par les différents organes des Nations Unies. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général a en effet déclaré que « *la version actuelle du projet de loi est préoccupante étant donné qu'elle confère au pouvoir exécutif le pouvoir de nommer les membres de la Commission sans examen parlementaire* »⁶⁴.

La loi relative aux **associations sans but lucratif** (ASBL)⁶⁵, surannée et à la base de nombreux litiges (cf. ci-après), sera très certainement révisée en 2011. Il est important que cette révision ne porte pas atteinte à la liberté d'association et que la nouvelle loi soit conforme aux dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'Homme de 1998. On ne l'a que trop bien observé, afin de museler les organisations indépendantes de la société civile, de nombreux pays ont récemment adopté des législations restrictives en matière de liberté d'association: procédures d'enregistrement fastidieuses et opaques, refus d'enregistrement arbitraires, ingérence dans les affaires courantes des organisations, dissolutions abusives, gel des avoirs, etc. La nouvelle loi burundaise sur les ASBL ne doit en aucun cas être vouée au renforcement du contrôle des ONG, comme cela a été le cas récemment en Éthiopie ou encore en Ouganda.

2.4. Garantir le droit à la justice

A/ Mettre en place les mécanismes de justice transitionnelle

« *La justice écarte les gens plus qu'elle ne les rapproche* », « *Personne ici ne croit en la justice de transition. Nous privilégions plutôt la vérité, le pardon et les réparations* ». Ces propos tenus par certains responsables de partis politiques rencontrés par les chargés de mission de la FIDH témoignent des réticences liées à la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle au Burundi.

Pour prévenir et lutter contre l'impunité des crimes les plus graves et garantir l'instauration d'une paix durable, l'Accord d'Arusha a préconisé la mise en place de trois mécanismes différents: une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité, un tribunal pénal international chargé de juger et de punir les responsables de ces crimes ainsi qu'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation.

Une mission d'évaluation des Nations Unies s'est rendue au Burundi en mai 2004⁶⁶ et a finalement préconisé l'instauration d'une commission vérité réconciliation (CVR) et d'une chambre spéciale au sein même de l'appareil judiciaire burundais⁶⁷.

Le 2 novembre 2007, le Gouvernement burundais et les Nations unies ont signé un accord-cadre sur la création d'un Comité de pilotage tripartite (CPT) composé des représentants du gouvernement, de la société civile et des Nations Unies, chargé d'organiser les consultations nationales sur les mécanismes de justice transitionnelle. Organisées pendant près de six mois

64. Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies au Burundi, 30 novembre 2009, S/2009/611

65. Décret-loi n°1/11 du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif.

66. Mission mandatée le 26 janvier 2004 par le Président du Conseil de sécurité des Nations Unies (S/2004/72).

67. Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, S/2005/158, 11 mars 2005, « Rapport Kalomoh ».

(juillet 2009 – avril 2010) ces consultations devaient permettre au CPT de mieux comprendre la perception de la population burundaise sur le processus de réconciliation et de lutte contre l'impunité et de recueillir son point de vue sur la définition du mandat de la commission vérité et du tribunal spécial et de leur articulation.

D'après les informations recueillies auprès du BINUB, le taux de participation au processus de consultations nationales s'est élevé à près de 80 %⁶⁸. Répartis dans les 17 provinces du pays les représentants du CPT ont pu organiser des rencontres individuelles et communautaires impliquant les différentes composantes de la société burundaise (victimes, déplacés, rapatriés, magistrats, militaires, religieux, universitaires, associations de femmes, etc).

Parallèlement, les discussions se poursuivent entre les Nations unies et les autorités burundaises sur les liens à établir entre la CVR et la Chambre spéciale. Des points de divergences subsistent en effet quant aux modalités de saisine du Procureur de la Chambre spéciale. Alors que les autorités burundaises sont favorables à ce que le Procureur ne puisse se saisir que des cas transmis par la Commission, les Nations unies privilégient son pouvoir d'auto-saisine notamment afin de garantir son indépendance.

Le Burundi est déjà familier des réflexions sur la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle. Avant la signature de l'Accord d'Arusha, trois missions ou commissions internationales d'enquêtes avaient été créées par les Nations Unies : une mission d'enquête sur le coup d'Etat et les massacres d'octobre 1993, une mission chargée d'évaluer la possibilité de créer une commission vérité sur la question de l'impunité au Burundi ainsi qu'une commission d'enquête internationale chargée de faire la lumière sur l'assassinat du Président Melchior Ndadaye en 1993 et sur les massacres qui ont suivi. Toutes ces commissions et missions ont fait l'objet de rapports dont les recommandations n'ont que très peu été mises en oeuvre par les autorités burundaises.

Comme l'ont rappelé le Premier Vice-Président burundais ainsi que les représentants du BINUB, il ne peut y avoir de réconciliation au Burundi sans justice pour les victimes des crimes les plus graves. Quelles que soient les modalités de leur mise en place, ces mécanismes de justice transitionnelle devront en effet garantir aux victimes l'établissement de la vérité et la défense de leurs droits à la justice et à la réparation.

B/ Garantir une bonne administration de la justice

1) Un secteur judiciaire déficient et dépendant

« *La justice burundaise est profondément malade* ». Ces propos d'un homme politique burundais reflètent assez bien l'opinion générale. Que l'on interroge les diplomates, les organisations de la société civile ou les responsables de partis politiques, tous s'accordent à dire que la justice est l'un des domaines où il y a eu le moins de progrès au Burundi au cours de ces dernières années. Les faiblesses du système judiciaire sont la conséquence non seulement de l'immixtion du pouvoir politique dans les décisions de justice, du manque de moyens matériels et humains alloués à ce secteur, de la méconnaissance et du non respect des textes de lois mais également de la corruption qui s'y pratique.

68. Le CPT avait prévu d'organiser les consultations sur un échantillon de près de 5000 personnes réparties sur les 17 provinces du pays.

La composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) est caractéristique de l'ingérence du pouvoir politique au sein de l'appareil judiciaire. Présidé par le Président de la République en personne, secondé par son ministre de la Justice, le CSM est composé de 15 membres, dont 8 sont nommés par décret présidentiel⁶⁹. Si le Conseil adopte ses décisions par vote et à la majorité simple des voix des membres présents, en cas de partage des voix, c'est celle du Président de la République qui prévaut. Ainsi, ce dernier n'hésite pas à orienter les décisions du CSM, alors même que cet organe est garant de l'indépendance de la magistrature, qu'il est chargé de nommer ou de sanctionner les magistrats.

En outre, la non reconnaissance du principe d'inamovibilité des juges contribue aux manœuvres de l'exécutif en ce sens qu'elle favorise les mutations ou menaces de transfert des magistrats qui auraient pris des positions contraires à celles des autorités. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général des Nations Unies a lui-même dénoncé ces menaces de transfert et s'est dit préoccupé de ce que « *contrairement à ce qui est prévu par la loi, les juges et les procureurs ne sont pas recrutés par concours, et le Ministère de la justice continue de procéder à des nominations sans même consulter le Conseil supérieur de la magistrature* »⁷⁰.

L'insuffisance des moyens matériels et humains contribue également à entraver l'administration de la justice burundaise. D'un point de vue matériel, le manque de moyens de transport, de moyens de communication, la vétusté de l'infrastructure, en particulier celle des établissements pénitentiaires favorisent l'inefficacité de l'appareil judiciaire⁷¹. D'un point de vue humain, c'est le manque de personnel suffisant et suffisamment formé qui pose problème. Les conditions de travail difficiles, notamment les salaires relativement peu élevés seraient selon certains à l'origine de la désaffection du personnel qualifié pour les carrières judiciaires. Et en ce qui concerne le manque de formation du personnel judiciaire, un des responsables politiques rencontré par la FIDH n'a pas hésité à déclarer que « *quasiment plus personne ne juge utile de faire des études de droit parce que certains gravissent les échelons tout en ayant un niveau primaire* ».

Ces obstacles ont pour conséquences de retarder considérablement le traitement des dossiers judiciaires, d'entraver le bon déroulement des enquêtes (mauvaise qualité des interrogatoires, déperdition des preuves, corruption des témoins, etc) ou encore de favoriser des erreurs dans la qualification des infractions. Le nombre alarmant de personnes en détention préventive illustre parfaitement cette gestion inefficace des dossiers. D'après les informations transmises par le BINUB, il y aurait aujourd'hui près de 11 000 détenus dans les prisons burundaises (pour une capacité d'accueil de 5 000), dont plus de 60% seraient en détention préventive! Parmi ces personnes, 1/3 auraient purgé leur peine si ils avaient été jugés. Cet état de fait est renforcé par le fait qu'il « *n'existe pas de procédure claire qui permette aux détenus de contester leur détention avant jugement* »⁷².

69. Loi n°1/01 du 20 janvier 2006.

70. Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, S/2009/611, 30 novembre 2009.

71. A cet égard, le manque de moyens matériels contribue également à la dépendance du secteur judiciaire à l'égard de l'exécutif. A titre d'exemple, les tribunaux de résidence dépendent essentiellement de l'administration communale pour l'octroi des véhicules, l'achat et l'entretien de matériels. Et il n'est pas rare qu'un juge en conflit avec l'administration locale se voit refuser l'octroi de matériels nécessaires à l'ouverture ou à la conduite d'une enquête.

72. Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'Homme au Burundi, A/HRC/9/14, 15 août 2008.

« *Nous avons une justice très corrompue* » a avoué à la mission de la FIDH un observateur rencontré sur place. Il n'est pas rare que les évactions des centres de détention soient favorisées par des policiers corrompus ou que des affaires soient classées sans suite. Pour expliquer cette corruption, certains n'hésitent pas à pointer du doigt les faibles salaires octroyés dans le secteur de la justice. D'autres y voient plutôt le prolongement d'un phénomène étendu à tous les secteurs de la société, favorisé par le nombre quasi inexistant de procédures administratives visant à réprimer les responsables. Quoi qu'il en soit, cette corruption quasi généralisée participe de la mauvaise administration de la justice burundaise et surtout décourage les victimes de porter plainte, une perte de confiance qui « *favorise le recours fréquent à la justice populaire dans le pays* »⁷³.

La communauté internationale, en particulier le BINUB, la Banque mondiale, l'Union européenne ou encore le ministère britannique du développement international (DFID), apportent un soutien financier à la restructuration de certaines infrastructures dédiées à la justice ainsi qu'à la mise en place de formation du personnel judiciaire. Toutefois, comme l'a souligné l'Expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'Homme au Burundi, « *ces programmes et ces investissements ne pourront pas donner les résultats désirés si les autorités et les personnels judiciaires ne s'attachent pas à renforcer l'administration de la justice et à respecter les garanties d'une procédure régulière lorsque les affaires sont portées devant la justice* »⁷⁴. Tout est d'abord une question de volonté politique. Et de ce point de vue, comme l'a déploré un de diplomates rencontrés par la FIDH, il y a encore beaucoup d'efforts à faire.

2) Le fléau de l'impunité

Mis à part ses articles criminalisant l'homosexualité, le nouveau Code pénal burundais, adopté le 22 avril 2009, contient un certain nombre de dispositions conformes aux instruments régionaux et internationaux de protection des droits de l'Homme. Il consacre en effet l'abolition de la peine de mort, reconnaît en droit interne et réprime les crimes de guerre, crimes contre l'humanité, le génocide, ou encore les actes de torture. En outre, ce code renforce la répression à l'égard des auteurs de violences sexuelles, de violences domestiques et de harcèlement sexuel⁷⁵.

La majorité des dispositions de ce nouveau code peinent toutefois à être mises en œuvre. Faute d'adoption d'un nouveau code de procédure pénale⁷⁶, compte tenu du manque de formation suffisante des membres des forces de défense et de sécurité et de ceux du personnel judiciaire, de la dépendance du secteur judiciaire à l'égard de l'exécutif et des phénomènes de corruption évoqués plus haut, l'impunité des auteurs de crimes reste de mise. « *Si les auteurs de l'assassinat du Président Ndadaye n'ont toujours pas été punis à ce jour, nous ne voyons pas comment les petites gens pourraient obtenir justice* » a déclaré un des interlocuteurs de la FIDH.

Lors de la signature des accords de cessez-le-feu, une immunité provisoire a été négociée entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition, puis entre le CNDD-FDD au pouvoir et le Palipehutu-FNL. Conformément à ces accords, cette immunité exempte les membres des

73. Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'Homme au Burundi, A/HRC/9/14, 15 août 2008.

74. *Ibid.*

75. Cf. Communiqué de presse FIDH – Ligue ITEKA, *Burundi: nouveau Code pénal entre progressisme et conservatisme*, <http://www.fidh.org/Burundi-nouveau-code-penal-entre-progressisme-et>

76. Le code de procédure pénale en vigueur date de 2007 et n'est plus conforme au Code pénal adopté en 2009.

anciens groupes rebelles de poursuites judiciaires pour les infractions à caractère politique commises jusqu'en 2006 mais ne s'applique pas au crime de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Cette immunité provisoire devrait normalement prendre fin avec la mise en place de la commission vérité et réconciliation et du tribunal spécial, une condition qui incite certains à plutôt parler d'une « *immunité définitivement provisoire* ». Quoiqu'il en soit, cette immunité accordée aux anciens rebelles, auteurs de violations souvent graves des droits de l'Homme, contribue à favoriser une culture de l'impunité au sein de la société burundaise.

Les **crimes sexuels**, considérés comme une arme de guerre, ont été perpétrés à grande échelle pendant les années de conflit. L'impunité quasi généralisée dont ont bénéficié les auteurs a contribué à la banalisation aujourd'hui de cette pratique. Ainsi, malgré les nouvelles dispositions répressives à leur égard, les auteurs de violences sexuelles restent globalement impunis, les règlements extrajudiciaires à l'amiable étant souvent privilégiés par les familles et l'administration. Et quand il arrive que des auteurs présumés de crimes sexuels soient arrêtés, il n'est pas rare qu'ils soient remis en liberté au cours de l'enquête préliminaire ou qu'ils réussissent à s'évader. Ces phénomènes, conjugués à la lenteur des procédures, découragent les victimes de porter plainte par crainte de représailles.

Les **traitements cruels, inhumains et dégradants** perpétrés par les forces de police continuent par ailleurs d'être recensés par les observateurs internationaux. Selon le BINUB, ces pratiques ont en majorité lieu au cours d'arrestations ou de détentions de suspects et l'impunité dont bénéficient les forces de police serait en grande partie due à l'absence de sanctions disciplinaires et de poursuites judiciaires à l'encontre des responsables.

Plusieurs cas d'**exécutions sommaires et extrajudiciaires** n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales. La lumière n'a toujours pas été faite sur les circonstances du massacre de Gatumba du 13 août 2004, lors duquel près de 160 congolais Banyamulenge ont été tués dans un camp du Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR), et ce, en dépit d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies appelant le Gouvernement burundais à enquêter sur cette affaire et à traduire les responsables devant la justice⁷⁷. Autre exemple, malgré les condamnations de membres de la Force de Défense Nationale (FDN), auteurs de l'enlèvement et du massacre de 31 civils perpétré dans la province de Muyinga entre juin et août 2006, de nombreux observateurs déplorent l'absence de poursuites à l'égard de civils qui auraient été impliqués dans ce massacre⁷⁸. Et puis, plus de deux ans après l'assassinat à Ruyigi d'Agnès Dury, employée de l'organisation humanitaire Action contre la faim (ACF), les deux enquêtes diligentées, par la France et le Burundi, piétinent.

77. Résolution 1577 (2004)

78. Rapport Haut-Commissaire, août 2009.

II – Consolider la paix par la démocratie

1. Les élections de 2010 : « un moment de passion, de nervosité et de tension »

Si la paix est une réalité au Burundi, elle est fragile. Son inscription dans le long terme est ainsi liée au renforcement de l'État de droit via la réforme des secteurs de sécurité et de justice, le respect des libertés publiques, le respect et la représentation ethnique dans les institutions, la réinsertion effective des anciens rebelles, le soutien aux rapatriés et la lutte contre l'impunité des auteurs des crimes les plus graves.

Toute réticence à s'inscrire dans cette évolution déstabiliserait la société burundaise, attiserait les rancœurs et contestations et saperait les efforts de paix et de sécurité consentis depuis la signature des Accords d'Arusha.

Un autre élément fondamental de stabilité réside dans le respect des principes démocratiques. C'est pourquoi les échéances électorales prévues au Burundi entre mai et septembre 2010 ont valeur de test. Elles viendront soit renforcer, soit hypothéquer les étapes positives franchies ces dernières années.

Les citoyens burundais vont être appelés 5 fois aux urnes pour élire les conseillers communaux, les députés et sénateurs et les conseillers collinaires et, pour la première fois depuis Arusha, le président de la République au suffrage universel direct. Comme le souligne le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) rencontré par les chargés de mission de la FIDH, ces échéances électorales vont être « *un moment de passion, de nervosité et de tension* ».

La période de transition politique s'était achevée par l'adoption de la nouvelle Constitution par référendum le 28 février 2005 et sa promulgation par la loi N° 1/010 du 18 mars 2005. L'article 302 de celle-ci prévoit qu'« *à titre exceptionnel, le premier président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat élus réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres* ».

En 2005, l'élection du premier président post-transition a ainsi été précédée par des élections locales, des législatives et des sénatoriales. Ces élections – organisées dans un climat d'insécurité (la rébellion du Palipehutu-FNL étant toujours active) et de tension entre les partis politiques, ont vu la victoire écrasante du Conseil national pour la défense de la démocratie – forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD). Aux législatives, l'ancien mouvement rebelle (placé dans le jeu politique depuis les accords de cessez-le-feu de novembre 2003) a obtenu 59 sièges de députés, contre 25 au FRODEBU, 10 à l'Union pour le progrès national (UPRONA), 4 au CNDD (première branche politique du CNDD-FDD) et 2 au Mouvement de réhabilitation du citoyen (MRC) sur les 100 sièges à pourvoir. Comme les quotas prévus par la loi n'ont pu être respectés, la CENI a coopté 18 députés pour atteindre un chiffre de 118 députés dont 64 pour le seul CNDD-FDD.

Le 19 août 2005, l'élection du Président de la République s'est déroulée en un seul tour. Pierre Nkurunziza du CNDD-FDD a été élu par le Parlement avec une majorité écrasante de voix. Alors que le CNDD-FDD s'en défend, il a développé auprès de la population un discours prônant la reprise de la guerre s'il venait à perdre les élections. Par ailleurs, il aurait menacé de nombreuses personnes de représailles si elles ne votaient pas pour lui. Malgré les irrégularités constatées et les menaces, le résultat des urnes était non contestable⁷⁹.

C'est la consécration de l'hégémonie totale du CNDD-FDD sur les principales institutions du pays. Cette situation fait dire à plusieurs observateurs rencontrés par les chargés de mission de la FIDH que cette emprise a donné goût au pouvoir et que certains hauts responsables du CNDD-FDD seraient prêts à tout pour conserver leurs prérogatives.

Cette crainte est d'autant plus grande que le contexte politique à l'approche des élections de 2010 est différent de celui de la période post-transition. La transformation du mouvement rebelle Palipehutu-FNL en parti politique, le Front national de libération (FNL), le 21 avril 2009, a consacré la paix. La peur d'un retour à la guerre sur laquelle s'était reposée le CNDD-FDD pour gagner les élections de 2005 est moins présente et ne constitue plus vraiment un argument électoral. Peu d'observateurs redoutent un retour aux armes, même si le risque est parfois évoqué en cas de violence électorale exacerbée. Par ailleurs, le jeu politique repose moins sur la dichotomie ethnique entre Hutus et Tutsi. Même si le référentiel ethnique est encore présent, l'enjeu pour les partis réside dorénavant dans la captation de l'électorat Hutu, majoritaire. Ces nouvelles données offrent plus d'espace et d'ambition aux partis politiques burundais⁸⁰. Plusieurs partis (notamment le CNDD-FDD, l'UPRONA, le FRODEBU, le FNL, le Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD) et l'Union pour la paix et le développement (UPD)) semblent être en mesure de peser sur les élections et donc d'obtenir une part du pouvoir. Rappelons que la présence de membres d'un parti politique au gouvernement est subordonné à son résultat à la présidentielle⁸¹.

Les résultats sont donc ouverts. Devant les chargés de mission de la FIDH, tous les dirigeants des principaux partis évoquent la victoire. Rares sont ceux qui envisagent la défaite. Comme l'a dit un leader des partis politiques aux chargés de mission : « *C'est chaud. C'est électrique. Pour la première fois, on ne sait pas qui va gagner!* ». Dans cette ambiance, le projet politique passe bien après la stratégie politicienne pour gagner les élections. Les États majors des partis sont tournés vers les élections depuis longtemps. La véritable campagne électorale a d'ailleurs déjà démarré, en violation des règles du Code électoral⁸². Le Président de la République multiplie les déplacements dans l'arrière pays. Le calendrier 2010 d'un des partis politiques annonce déjà la couleur : « *votez pour nous* ».

L'excitation et la tension sont ainsi palpables – d'autant qu'elles ne se limitent pas au champ politique (cf. ci-après). Beaucoup redoutent que la volonté du CNDD-FDD de maintenir sa mainmise sur le pouvoir ne le fasse sortir du jeu politique légal et l'amène à d'importantes

79. Cf. Rapport de International Crisis Group du 25 août 2005 : Élections au Burundi - Reconfiguration Radicale du Paysage Politique

80. 44 partis politiques sont officiellement reconnus au Burundi.

81. Lors des élections de 2005, la présence de membres de parti au gouvernement était subordonné aux résultats des élections des députés et sénateurs. Pierre Nkurunziza, du CNDD-FDD, parti vainqueur des élections, a dû composer son gouvernement avec des membres du parti UPRONA et FRODEBU.

82. Conformément à l'article 25 du Code électoral : « la campagne électorale (...) est ouverte par décret le seizième jour qui précède celui du scrutin. Elle est close quarante-huit heures avant le scrutin ».

irrégularités qui fausseraient les principes démocratiques et porterait un risque sur la sécurité des élections, voire du pays. Les indices de cette radicalité du parti au pouvoir existent déjà (cf. ci-après).

Néanmoins, comme le dit un responsable d'un des principaux partis politiques : « *si on réussit ces élections, on ira vers la démocratie* ».

2. Analyse de la pré-campagne : les tentatives de contrôle du processus électoral par le parti présidentiel

2.1. La Commission électorale nationale indépendante

La mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) véritablement consensuelle, approuvée par les partis politiques et la société civile n'a pas été chose facile du fait de tentatives d'inféodation de cette instance par le pouvoir. Le Président de la République est accusé d'avoir tenté de mettre sur pied un organe sur mesure dans la perspective des élections en 2010.

Un premier décret portant création, organisation et fonctionnement de la CENI signé en juin 2008 avait provoqué un tollé et a été rejeté par l'opposition qui accusait le pouvoir de mettre en place une CENI aux ordres de l'Exécutif. Le texte donnait ainsi au chef de l'Etat la possibilité de démettre un membre « accusé de tout acte de nature à perturber les élections » sans en préciser les fondements.

Un deuxième décret a été signé en décembre 2008 et présenté en janvier 2009 au Parlement pour approbation. Ce projet proposait une liste des membres de la CENI désignés par le pouvoir. Le 20 janvier, le décret a été rejeté par le Sénat tandis que la séance de son adoption a été boycottée par les députés de l'opposition à la chambre basse. La liste des membres de la CENI présentée par le pouvoir était constituée de M^{me} Clotilde Niragira, ministre de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, Mgr. Antoine Pierre Madaraga, vicaire général de l'église catholique du diocèse de Ngozi, Mgr Elie Buconyori, évêque de l'Eglise Méthodiste Libre du Burundi, M^{me} Sylvie Kinigi, ancienne premier ministre (1993-1994) et M. Didace Birabisha, chef de cabinet au ministère de l'Energie et mines. M^{me} Clotilde Niragira était pressentie comme présidente de ladite commission.

L'opposition critiquait l'absence de consultation pour une commission aussi importante pour la crédibilité des élections, et exprimait sa circonspection quant à l'indépendance de la CENI proposée, considérant que Mme Clotilde Niragira est un membre très engagé dans les rangs du parti au pouvoir.

Cette crise a permis l'engagement de consultations entre les autorités burundaises et les partis d'opposition. Le 13 février, l'Assemblée nationale et le Sénat ont finalement approuvé séparément et à la quasi-unanimité les membres de la CENI nommés par le président Nkurunziza, après consultation de son opposition. La CENI se trouve composée de 2 membres issus de la société civile et de trois membres issus du CNDD-FDD, du FRODEBU et de l'UPRONA.

Le décret n°100/22 portant organisation et fonctionnement de la CENI a été adopté le 20 février. Le décret n°100/32 portant nomination des membres de la CENI a été adopté le 13 mars 2009. Les membres de la nouvelle CENI ont prêté serment le 7 avril 2009 devant le Parlement⁸³.

La CENI est une instance permanente (contrairement à celle de 2005). Les 5 commissaires qui la composent ont un mandat de 3 ans renouvelable. C'est une structure décentralisée qui regroupe des CEPI (au niveau des Provinces) et des CECI (au niveau des communes). Selon l'article 3 du Code électoral, la CENI a pour mandat de garantir la liberté, l'impartialité et l'indépendance du processus électoral.

Les différents interlocuteurs de la mission de la FIDH, qu'ils soient représentants de la société civile, des diplomaties présentes au Burundi, de l'ONU ou des membres des partis politiques, ont exprimé une grande confiance envers la CENI. Tous se sont accordés à louer l'indépendance de ses membres et leurs efforts pour mettre en place un processus électoral transparent et démocratique. « *Cette attitude leur vaut d'ailleurs de subir quelques menaces et pressions de la part de certains partis politiques* », comme l'a regretté le Premier Vice-Président de la République à l'occasion de son entretien avec les chargés de mission de la FIDH.

Au moment de la visite de la FIDH, les coûts prévisionnels du processus électoral établis dans le document de projet d'appui au cycle électoral au Burundi étaient couverts aux trois quarts. Grâce notamment aux contributions de l'État, de la Belgique, des Pays-Bas et de la France, la CENI disposait de 43 millions de dollars US sur un budget évalué de 57 millions de dollars US.

2.2. Le cadre et le calendrier électoral

A/ Le Code électoral

Tout comme pour la CENI, la loi No1/22 révisant de la loi No 1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral a été promulguée le 18 septembre 2009 par le Président de la République après plusieurs mois de controverses dues notamment aux tentatives du pouvoir d'imposer ses choix, guidés par l'envie de dicter les règles électorales dans son propre intérêt. Mais une nouvelle fois, la pression exercée par les partis politiques d'opposition, la société civile et la communauté internationale, a fait plier le parti présidentiel sans toutefois régler tous les problèmes.

Un cadre de concertation entre les partis politiques avait été mis en place pour discuter des amendements nécessaires au Code électoral de 2005 pour déterminer le cadre légal des élections de 2010. Plusieurs points d'achoppement concernaient notamment le montant de la caution pour la candidature aux présidentielles, l'ordre des scrutins et le type de bulletin utilisé lors des scrutins. Passant outre les recommandations des différents partis d'opposition, le pouvoir a cherché à imposer son point de vue en proposant l'examen en Conseil des ministres le 9 juillet 2009 d'un projet de Code électoral taillé sur mesure pour le CNDD-FDD. Avec l'appui de la communauté internationale, de nouvelles tractations ont permis aux partis de s'entendre sur une nouvelle mouture qui devait être présentée à l'Assemblée pour adoption. Mais, sur

83. La composition de la CENI : Pierre Clavere Ndayicariye, Président; Marguerite Bukuru, Vice-présidente; Prosper Ntahorwamiye, Commissaire chargé de l'éducation civique et de la communication; Adelaide Ndayirorere, Commissaire chargée des finances et de l'administration; Julius Bucumi, Commissaire chargé des opérations électorales, logistiques et affaires juridiques.

injonction du parti au pouvoir, le président de la Commission justice et droits de l'Homme de l'Assemblée nationale a recoupé le texte dans le sens du CNDD-FDD. Finalement, le nouveau Code électoral a été adopté les 11 et 12 septembre 2009 respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat.

La première question qui divisait les différents acteurs politiques du pays concernait le montant de la caution pour toute candidature aux élections présidentielles. Alors que le CNDD-FDD voulait élever la caution à 25 millions de francs Burundais, le Code prévoit finalement un cautionnement de quinze millions de francs Burundais remboursable en totalité si le candidat obtient 5 % au moins des suffrages exprimés au premier tour (Article 104).

S'agissant du calendrier électoral, le CNDD-FDD souhaitait débiter les cinq échéances par les présidentielles en espérant les remporter et, par effet d'entraînement, obtenir une large majorité au Parlement et dans les scrutins locaux. L'opposition souhaitait, comme en 2005, commencer par les élections locales pour finir par les élections nationales en vue d'analyser les forces en présence et envisager d'éventuelles coalitions pour remporter les présidentielles. Un compromis sur ce point a été trouvé, les échéances électorales se succédant de la manière suivante : 1. L'élection des membres des Conseils communaux le 21 mai 2010 ; 2. L'élection du Président de la République le 28 juin ; 3. L'élection des Députés le 23 juillet ; 4. L'élection des Sénateurs le 28 juillet ; 5. L'élection des membres des Conseils de collines le 7 septembre. Certains observateurs soulignent néanmoins que l'ordre des scrutins va à l'encontre de la Constitution puisque le mandat des 2 chambres vient à échéance avant celui du Président de la République.

Enfin, les partis s'opposaient sur l'établissement d'un bulletin unique ou double lors des scrutins. Finalement, comme le souhaitait le CNDD-FDD, le bulletin double a été choisi. Ainsi, conformément à l'article 55 du Code électoral, muni d'autant de bulletins qu'il y a de candidats ou de listes de candidats, l'électeur se rendra dans l'isoloir où il introduira dans une enveloppe blanche le bulletin de vote représentant le candidat ou la liste de candidats de son choix, et il placera les bulletins de vote non utilisés dans une enveloppe noire. L'électeur introduira par la suite l'enveloppe blanche dans l'urne de vote et l'enveloppe noire dans une autre urne.

Pour beaucoup d'observateurs, cette procédure de double bulletin complexifiera inutilement la procédure. D'abord, les électeurs pourront se tromper d'enveloppe ou d'urne et pourraient être induits à le faire par des éléments manipulateurs. Ensuite, cette procédure rallongera le temps de comptage et de dépouillement, propice à certaines irrégularités, et risquera d'entraîner un temps plus long pour la proclamation des résultats. Ceci apportera un peu plus de tension autour de ces opérations et rapprochera inévitablement les échéances électorales les unes des autres. Par ailleurs, cette procédure alourdit le budget des processus électoraux en doublant le matériel. Enfin, il est important de souligner que, concernant les critères d'éligibilité des candidats aux élections, l'article 8 du nouveau Code précise que « *En attendant les conclusions du Tribunal Spécial pour le Burundi sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et de la Commission Nationale sur la vérité et la réconciliation, les personnes ayant bénéficié de l'immunité provisoire continuent à jouir de leurs droits civils et politiques nonobstant les condamnations éventuelles prononcées. Tout élu dont les responsabilités dans les crimes dont question auront été établies par le Tribunal ou la Commission perd automatiquement son mandat et est remplacé* ». Cette disposition permet de placer dans le jeu électoral tous les dirigeants des principaux partis, alors même que la responsabilité pénale de certains d'entre eux pourrait être engagée pour crimes internationaux.

B/ Le calendrier électoral

La CENI a rendu public, le 15 décembre 2009, le calendrier électoral. Les cinq scrutins sont prévus en moins de cinq mois : l'élection des Conseillers communaux se tiendra le 21 mai 2010; les présidentielles le 28 juin ; les législatives le 23 juillet; les sénatoriales le 28 juillet et l'élection des Conseillers de collines le 7 septembre 2010.

Pour de nombreux observateurs, ce calendrier serré pourrait entraîner quelques dysfonctionnements et réclamations. En effet, les opérations de comptage et de dépouillement étant complexifiées par la pratique du double bulletin, il se pourra que les résultats arrivent plus tardivement que prévus. S'il existe des contestations des résultats, ce retard pourra être encore plus important, empiétant ainsi sur les élections à venir et tronquant et/ou perturbant la période de campagne électorale prévue sur 16 jours avant chaque scrutin.

2.3. L'enregistrement des électeurs

Selon l'article 15 du Code électoral, *« l'inscription au rôle électoral est effectuée sur présentation de la carte nationale d'identité ou de toute autre pièce d'identification régulière ainsi que de tout document de nature à permettre la vérification de la qualité d'électeur du comparant »*.

Peu de citoyens burundais sont munis d'une carte nationale d'identité (CNI), son obtention étant payante et les procédures pour se les procurer souvent longues et fastidieuses. Par ailleurs, peu de Burundais, particulièrement ceux de la campagne, sont en possession des *« autres documents permettant la vérification de la qualité d'électeur »*, explicités par la CENI comme pouvant être la carte de baptême, la carte de fonctionnaire, le permis de conduire, la carte des militaires ou policiers (la carte de baptême ainsi que le permis de conduire nécessitent des témoins pour être valables).

Aussi, le ministre de l'Intérieur, M. Edouard Nduwimana, et le Représentant exécutif du Secrétaire général des Nations unies et Représentant résident du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), M. Youssef Mahmoud, ont lancé le 21 décembre 2009 une campagne nationale de trois semaines de délivrance gratuite de la CNI. Soutenue financièrement par le PNUD, l'opération a permis la distribution de près d'un million de CNI. Mais cette distribution, non contrôlée par la CENI et les partis politiques, a été émaillée par de nombreuses irrégularités.

La CENI a elle-même confirmé aux chargés de mission l'existence de ces irrégularités, notamment: le refus de certains administrateurs de délivrer la CNI à des individus considérés comme votant pour un autre parti que le leur; la délivrance de la CNI à des étrangers, à des mineurs; la délivrance de plusieurs CNI pour un individu afin qu'il puisse s'inscrire dans plusieurs bureaux de vote. La délivrance de la CNI est ainsi devenue un véritable enjeu électoral⁸⁴. Si le parti CNDD-FDD a un ancrage particulièrement important auprès des administrateurs locaux (les fonctionnaires devant le maintien à leur poste et leur éventuel avancement au pouvoir), tous les partis ont pu jouer de leur influence locale auprès de ceux-ci pour tenter d'aiguiser l'électorat en fonction de leur intérêt. Pour le président de la CENI, *« l'initiative du PNUD est arrivée bien trop tard. C'était raté d'avance. La délivrance des CNI 2/3 semaines avant les opérations d'enregistrement devenait nécessairement un enjeu politique »*.

84. Cf. le rapport d'observation de l'enrôlement des électeurs du COSOME, publié en mars 2010.

Par ailleurs, le million de CNI délivrées ne reflétait pas l'ampleur de l'assiette électorale. C'est pourquoi 5 partis politiques ont dénoncé publiquement le 22 janvier 2010 le fait qu'environ deux millions de Burundais en âge de voter ne disposaient toujours pas de pièces d'identité (indispensables pour s'inscrire sur les listes électorales) alors même que l'opération de recensement électoral avait débuté le 21 janvier 2010 (pour se terminer le 9 février). Ces partis ont appelé la CENI à sortir de son « attitude attentiste ».

Aussi, pour palier les problèmes liés à la délivrance des CNI, la CENI a introduit le 30 janvier une nouvelle pièce dénommée « attestation d'identification pour l'enrôlement de l'électeur » permettant la vérification de la qualité d'électeur.

Ces attestations ont été distribuées par les CEPI et CECI aux chefs de colline ou de quartier qui, en présence des mandataires des partis politiques, ont pu remplir et signer le formulaire d'attestation pour le candidat électeur. Muni de cette attestation, ce dernier pouvait s'enrôler. Cette opération a reçu l'approbation des différents partis politiques, car ces attestations ont été délivrées par des personnes qui connaissaient leurs administrés, évitant ainsi par exemple d'enrôler des mineurs ou des individus étrangers.

Le 12 février 2010, la CENI a rendu public le nombre de Burundais qui se sont fait inscrire sur le Rôle Electoral 2010 : 3,550,665 électeurs au total dont 51,4 % de femmes. Les attentes de la CENI ont été réalisées car elle s'attendait à 3,505,954 électeurs selon les estimations basées sur les résultats du recensement de 2008 et le nombre d'électeurs inscrits en 2005.

Les résultats provisoires de l'enregistrement des électeurs ont été bien acceptés par les différents partis d'opposition, comme l'ont confirmé nombre d'entre eux lors d'entretiens avec les chargés de mission de la FIDH. Tous ont néanmoins relevé l'existence de nombreuses fraudes ayant jalonné le démarrage du processus d'enregistrement mais ont souligné le bon travail de la CENI pour tenter de les maîtriser ou à tout le moins de les minimiser, renforçant ainsi sa crédibilité.

2.4. Les « coups tordus » du pouvoir

Depuis son arrivée au pouvoir, le CNDD-FDD tente par tous les moyens de conserver son assise et son hégémonie en affaiblissant les autres partis politiques. Les moyens utilisés sont politiques ou judiciaires, légaux ou illégaux. Cela passe par le non respect des quotas politiques au sein du gouvernement ; par l'initiative de dissidences au sein des partis d'opposition ; mais aussi par des accusations pénales contre les principaux leaders de l'opposition ; et la violation des partis politiques.

L'objectif ultime de ces « coups tordus », comme l'a défini un interlocuteur de la mission de la FIDH, semble être de gagner à tout prix les élections pour se maintenir aux commandes de l'État. Pour réaliser son ambition, le parti présidentiel s'appuierait essentiellement sur le Service national de renseignement (SNR) appelé aussi « la documentation » qui, selon les observateurs, agirait comme une sorte de police politique chargée des basses œuvres. Cette tendance à vouloir tout contrôler semble de plus en plus prégnante. Ce qui a fait dire à certains interlocuteurs de la mission qu'il y a un risque de voir le pouvoir glisser sensiblement vers l'autoritarisme et envoie un signal inquiétant dans la perspective des élections.

A/ Quand le CNDD-FDD fait le ménage dans son parti...

a) L'affaire Hussein Radjabu

Lorsque Pierre Nkurunziza gagne la présidentielle de 2005, Hussein Radjabu prend la tête du CNDD-FDD et se comporte alors en véritable maître des lieux. Nombreux observateurs considèrent que ce dernier menait les rênes du pays et lui attribuent de nombreuses malversations et exactions comme la vente illégale de l'avion présidentiel Falcon 50, les dessous de tables du contrat de reconstruction de la route Bujumbura – Rumonge, les exécutions extrajudiciaires commises à Muyinga et Kinama, ou les accusations de coup d'Etat portées à l'encontre d'ex dignitaires, comme l'ancien président Domitien Ndayizeze et son ancien Vice-Président Alphonse-Marie Kadege (cf. ci-après). D'autres, considèrent que le premier cercle au pouvoir a souhaité lui faire porter le chapeau de ces accusations pour des affaires qui n'ont d'ailleurs jamais connu de suites judiciaires afin de se débarrasser d'adversaires politiques gênants.

Le 7 février 2007, 1200 militants de haut rang du parti limogent Radjabu de son poste lors d'un Congrès extraordinaire organisé à Ngozi. Radjabu conteste cette décision et intente un procès en annulation de ce Congrès. A ce jour, la Cour suprême n'a pas encore tranché.

Le 27 avril 2007, Radjabu et 7 autres personnes (y compris le ministre Jean Bigirimana et un chargé de missions à la présidence de la République, Ndindi Ribakare Baudouin) sont arrêtés, accusé d'avoir « recruté des (ex-rebelles) démobilisés pour pouvoir perturber l'ordre public ». Il sont condamnés en avril 2008 pour complot contre la sûreté de l'Etat. Le 25 mai 2009, la Cour suprême confirme la condamnation de Radjabu à 13 ans de prison ainsi que celle des 7 autres co-accusés.

En prison, Radjabu continue de peser sur l'échiquier politique du Burundi. Il serait notamment le mentor et le financier du parti UPD, sans toutefois détenir la carte du parti. Et sans pouvoir participer aux échéances électorales, Radjabu continue de faire parler de lui. Le 29 janvier 2010, Radjabu adresse, par le biais de son avocat, une lettre à la CENI arguant que c'est lui qui représente toujours le parti CNDD-FDD. A cet effet, il présente à la CENI le signe distinctif qui sera utilisé par son parti au cours des élections prochaines. Le 4 février 2010, la CENI a répondu que « la commission est un organe technique qui n'a aucune prérogative de décider qui est président d'un parti politique ou qui ne l'est pas.⁸⁵ »

b) La radiation des 22 députés sécessionnistes

Vingt-et-un députés du CNDD-FDD dont 19 fidèles à Radjabu ont quitté le parti en 2007. Par ailleurs, l'ancienne Première Vice-présidente de l'Assemblée nationale, Alice Nzomukunda, a été exclue du parti présidentiel début 2008. Le parti présidentiel refusait alors que ces députés prennent part aux votes entraînant une paralysie du pouvoir législatif, le quorum nécessaire pour le vote des lois n'étant plus atteignable.

A la requête du dirigeant du CNDD-FDD Jérémie Ngendakumana, le Président de l'Assemblée nationale, Pie Ntavyohanyuma, lui aussi membre du CNDD-FDD, a demandé à la Cour constitutionnelle, dans une lettre du 30 mai 2008, de déterminer si des personnes ayant quitté le CNDD-FDD pouvaient continuer à siéger comme parlementaires à l'Assemblée nationale. Avec une célérité que les observateurs ne lui connaissaient pas, la Cour constitutionnelle a jugé le 6 juin 2008 que les anciens membres du parti occupaient leurs sièges en violation de la

85. http://www.iwacu-burundi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=id_de_l%E2%80%99article_526

Constitution en faisant référence à son article 169 qui stipule que des candidats « ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée nationale » si leur parti n'a pas obtenu au moins 2 pour cent du vote populaire. Les « indépendants » n'ayant pas recueilli plus de 2 pour cent des voix en 2005, les députés non-alignés tels que les 22 anciens membres du CNDD-FDD ne pouvaient pas rester à l'Assemblée. Nombreux sont ceux qui ont contesté cette décision, se fondant sur de l'Article 149 de la Constitution qui précise que « [L]e mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul. Le vote des députés et des sénateurs est personnel ». Par ailleurs, l'Article 156 de la Constitution qui précise les raisons pouvant mettre fin au mandat des députés ne mentionne pas le changement de parti : « Le mandat de député et celui de sénateur prend fin par décès, la démission, l'incapacité permanente et l'absence injustifiée à plus d'un quart des séances d'une session ou lorsque le député ou le sénateur tombe dans l'un des cas de déchéance prévus par une loi organique ». Les 22 députés radiés ont très vite été remplacés par des proches du parti présidentiel. La plupart des députés radiés ont par la suite subi des menaces, certains ayant même fait l'objet d'arrestations.

D'ailleurs, trois députés parmi les 22 exclus de l'Assemblée Nationale, Jean Fidèle Kana, Nadine Nzomukunda et François Xavier Nsababandi, ont porté plainte le 16 février 2010 auprès du Procureur général de la République contre le directeur de la Radio REFMA FM et le journaliste John Hero Ndinimana pour avoir, au cours d'une émission, annoncé que les trois députés « *étaient en train de recruter des ex-mobilisés dans l'unique dessein de perturber les élections de 2010* ».

B/ ...et chez les autres

a) Au FRODEBU

L'affaire Domitien Ndayizeze

L'ancien président de la République, Domitien Ndayizeye, alors chef de file du FRODEBU, a été arrêté le 22 août 2006, alors que le Sénat venait de lever son immunité parlementaire, accusé d'atteinte à la sûreté de l'Etat. 6 autres personnes étaient déjà écrouées dans le cadre de cette affaire, dont son ancien Vice-président Alphonse-Marie Kadege. Le 15 janvier 2007, la Cour suprême a finalement blanchi l'ancien Président des accusations portées contre lui et a acquitté quatre de ses co-accusés, dont Alphonse-Marie Kadege. En revanche, la Cour suprême a condamné l'ancien chef rebelle Alain Mugabarabona, accusé d'être le « *cerveau* » du complot, à 20 ans de réclusion. Une peine de 15 ans a été infligée à Tharcisse Ndayishimiye, plus connu par le sobriquet de Maconco. Beaucoup ont vu l'oeuvre de Radjabu, alors président du CNDD-FDD, dans les accusations portées à l'encontre du de l'ancien président Domitien Ndayizeye et ses co-accusés.

Les députés non radiés

12 députés du FRODEBU ont « souhaité » se retirer de leur parti pour se rapprocher du parti présidentiel, au même moment où 22 députés du CNDD-FDD quittaient ce parti (cf. infra). Nombreux observateurs y ont vu une tentative du parti présidentiel d'« achat » de parlementaires pour consolider sa majorité à l'Assemblée nationale et par la même occasion affaiblir le parti FRODEBU.

Étonnamment, alors que les 22 députés « sécessionnistes » du CNDD-FDD ont été radiés de l'Assemblée nationale sur décision de la Cour constitutionnelle, les députés « sécessionnistes » du FRODEBU ont gardé leur siège. Le Président de l'Assemblée Ntavyohanyuma Pie n'a pas déposé de requête auprès de la Cour pour qu'elle examine leur statut alors même que le

président du FRODEBU avait fait la demande.

Finalement, l'un des 12 députés, Jean Minani, ancien président de l'Assemblée nationale a créé un nouveau parti appelé « FRODEBU nyakuri (FRODEBU véritable) ».

b) Au MSD

Alexis Sinduhije, président du Mouvement pour la sécurité et la démocratie (MSD), un parti politique d'opposition alors en gestation, a été arrêté le 3 novembre 2008 au cours d'une réunion de son parti. D'aucun pensait que cette arrestation était due à l'absence d'agrément de ce parti et/ou à l'absence d'autorisation du gouvernement pour cette réunion (le pouvoir imposant à l'époque de manière illégale un régime d'autorisation alors que la liberté de réunion est régie dans les textes burundais par le régime de la déclaration). Pourtant, le 11 novembre 2008, Alexis Sinduhije a été présenté devant le procureur adjoint dans les locaux du ministère public à Bujumbura et a été inculpé d'« *outrage au chef de l'État* ». Cette accusation était fondée sur des documents saisis au cours de son arrestation qui critiquaient, semble-t-il, les politiques de développement du président. Alexis Sinduhije a finalement été acquitté le 11 mars 2009 par le Tribunal de grande instance et libéré le lendemain, après 4 mois de détention préventive.

c) Au FNL

Des tensions ont émergé en 2009 au sein du FNL. Le 28 août, un groupe d'anciens membres de haut rang a été exclu du parti par le président Agathon Rwasa. Les membres ainsi exclus ont organisé, le 4 octobre à Bujumbura, un « congrès extraordinaire » afin d'élire de nouveaux dirigeants, déclarant que le mandat de trois ans pour lequel M. Rwasa avait été élu avait expiré en 2007. Le « congrès » a décidé de relever M. Rwasa de ses fonctions de Président des FNL. M. Rwasa et d'autres partis d'opposition, ont vivement condamné la tenue du « congrès », accusant le CNDD-FDD d'essayer de susciter des dissensions au sein des FNL et de les affaiblir en prévision des élections de 2010. Au cours d'une conférence de presse tenue le 20 octobre 2009, le ministre de l'Intérieur a finalement pris ses distances par rapport aux conclusions du « congrès extraordinaire », et reconnu M. Rwasa en tant que dirigeant légitime des FNL.

C/ L'affaire des 20 militaires

Le 29 janvier 2010 à 19h, les téléspectateurs de la télévision nationale ont eu droit à un reportage en direct assez étrange. Devant les caméras, le chef d'État major de l'armée s'est rendu à la plage, à côté du bar La pirogue, pour arrêter en « flagrant délit » des militaires soupçonnés de fomenter un coup d'État. Étaient également présents sur les lieux, des membres de la police, du Service national de renseignement, le ministre de la Défense et l'auditeur militaire. Le chef d'État major, tout sourire, pouvait asséner sa tirade digne des séries américaines : « *Voici une bande de messieurs qui souhaitent que l'on retourne en arrière* ».

Une fois les caméras éteintes, l'auditeur militaire a demandé aux officiers de police judiciaire d'emmener les militaires arrêtés dans différents lieux de détention pour mener les interrogatoires. L'auditeur a interviewé lui-même les plus hauts gradés. Selon les informations recueillies, non satisfaits de la lenteur des réformes du statut des militaires et exigeant notamment des allocations logement, les détenus souhaitaient opérer un coup de force pour amener le président de la République à répondre à leurs revendications. Selon l'auditeur militaire, ils étaient prêts à éliminer le Ministre de la Défense et le Chef d'Etat major.

Vers minuit, une fois l'auditeur parti, les détenus ont eu droit à un deuxième tout autre interrogatoire. Le Directeur général de la police, connu pour être proche du parti présidentiel, surnommé par les burundais « Ndakugarika » (le tueur), a tenu à rencontrer les deux plus hauts gradés. Ces derniers ont témoigné le lendemain avoir été victimes d'acte de torture (passage à tabac; coups de chaise; menaces armées) destinés à recueillir des aveux sur leurs prétendues connivences avec des leaders de partis politiques d'opposition. Des procès verbaux, illégaux, font mention de ses prétendus liens.

La FIDH rappelle que le Burundi a récemment mis en place son code pénal en conformité avec la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 12 de cette Convention dispose que « Tout Etat partie veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire sous sa juridiction ». Au moment de la mission de la FIDH, les militaires ne disposaient toujours pas d'avocat; et à la date de la publication de ce rapport, aucune enquête n'a été ouverte sur les allégations de tortures subies par les militaires.

Le jour même de l'arrestation des militaires, le chef de l'Etat s'est empressé de dénoncer une tentative de coup d'Etat. Il sera démenti dès le lendemain par les Ministres de la Défense et de la Sécurité publique qui parlent de mutinerie pour des revendications financières. Quoi qu'il en soit, la célérité avec laquelle quelques tenants du pouvoir se sont emparés de cette affaire en tentant de compromettre certains partis d'opposition démontre les tentatives du CNDD-FDD de discréditer ses adversaires en les faisant passer pour des forces déstabilisatrices, contraires à la paix.

D/ La liberté de réunion en question

Le décret portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques⁸⁶ prévoit un régime de déclaration et non d'autorisation. L'article 32 de la Constitution du Burundi stipule que « la liberté de réunion et d'association est garantie, de même que le droit de fonder des associations ou organisations conformément à la loi ». Le Burundi est également partie à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui garantissent la liberté de réunion.

Pourtant, en 2009, de très nombreuses réunions des partis de l'opposition, dans la capitale comme en provinces, ont été interdites sans motifs objectivement valables. Les administrateurs locaux, en majorité partisans du CNDD-FDD imposaient le régime d'autorisation. Selon le Ministre de l'Intérieur rencontré par les chargés de mission, cette situation était due au fait que « *les administrateurs communaux ne maîtrisent pas le droit applicable* ». Il a néanmoins concédé qu'« *il existe chez ces administrateurs des réflexes de parti* ».

Dans ses rapports trimestriels juillet-septembre 2009 et octobre-décembre 2009⁸⁷ sur la situation des droits de l'Homme et de la justice au Burundi, le Haut commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies répertorie plusieurs cas d'entraves à la liberté de réunion par l'administration locale, parfois en collaboration avec la police locale.

86. Décret n°100/187/91 du 31 décembre 1991.

87. http://binub.turretdev.com/index.php?searchword=rapport+trimestriel+&option=com_search&Itemid=

Par exemple : Le 2 août 2009, le commissaire provincial et le procureur de la République de Ruyigi ont interrompu une réunion du MSD où se trouvaient son président, M. Alexis Sinduhije, et 30 autres membres de son parti, au quartier Gasanda, en commune et province de Ruyigi. Les activités de l'UPD-Zigamibanga ont été suspendues par l'administrateur communal de Muyinga par une lettre adressée au représentant provincial de ce parti en date du 8 octobre 2009 faisant suite aux altercations qui avaient eu lieu le 4 octobre 2009 entre ses membres et le Conseiller Principal du Gouverneur. Cette prérogative ne rentre cependant pas dans ses attributions. Le 24 novembre 2009, l'administrateur de la commune de Muyinga a, à nouveau, envoyé une lettre au représentant communal de l'UPD pour l'informer de la suspension des activités de ce parti dans toute la commune. Le motif indiqué dans cette lettre est que des injures à l'encontre du Chef de l'Etat auraient été proférées le 7 novembre 2009 lors de l'ouverture de la permanence de ce parti en zone Cumba, commune et province Muyinga. Le 3 décembre, l'administrateur communal a envoyé une nouvelle lettre au représentant communal de l'UPD-Zigamibanga pour l'informer de la levée de la suspension des activités de ce parti dans toute la commune.

Le FNL a également répertorié de nombreuses entraves à la liberté de réunion concernant ses membres au cours du deuxième semestre 2009. La liste fournie aux chargés de mission de la FIDH mentionne notamment les cas ci-après : Le 2 juillet 2009, des policiers refusent aux membres du Parti FNL d'ouvrir une permanence à Kirundo alors qu'il avait demandé la permission. Le 25 juillet 2009, l'administrateur de la commune Butaganzwa dans la province de Ruyigi a refusé au parti FNL de tenir une réunion sans aucune raison. Le 10 septembre 2009, le chef de zone Rugari, commune et province Muyinga aurait arrêté 6 membres du parti FNL, dont deux femmes, pour avoir tenu une réunion non autorisée. Ils auraient été détenus au cachot de la Police judiciaire Muyinga et puis remis en liberté le même jour pour manque d'éléments suffisants à leur charge. Ce même 10 septembre, l'administrateur de la commune Nyarusange et le représentant du CNDD-FDD ont refusé que le parti ouvre une permanence dans cette commune de la province Gitega. Le 1^{er} septembre 2009, une femme du parti FNL, accusée d'avoir tenu une réunion non autorisée et d'outrage au Chef de l'Etat, aurait également été arrêtée et détenue au cachot de la PJ Kiremba. Le 4 septembre 2009, transférée au cachot de la PJ Ngozi, cette femme aurait été remise en liberté ce même jour après avoir été entendue. Le 20 septembre, à Karuzi, les membres du parti FNL ont été chassés de la permanence provinciale par la police sur l'ordre des autorités locales, où ils tenaient une réunion. Le 27 septembre, le chef de zone Butaganzwa dans la province Kayanza accompagné de jeunes du Parti au pouvoir CNDD-FDD, Imbonerakure, ont dispersé les membres du Parti FNL en réunion alors qu'il avait lui-même autorisé la tenue de celle-ci. Le 25 octobre, le chef d'un poste policier dans la province Cibitoke, commune Bukinanyana, a refusé aux membres du parti FNL de tenir une réunion. Le 26 octobre, dans la province Karusi, commune Gitaramuka à Nyarutovu, l'administrateur a emprisonné arbitrairement deux personnes membres des FNL les accusant d'avoir tenu dans la permanence du parti FNL une réunion dont l'objectif était de brûler les permanences du CNDD-FDD. Le 15 novembre, le gouverneur de la province Cankuzo a envoyé le commissaire de la police pour refuser aux membres du parti FNL d'ouvrir une permanence provinciale.

Tous les partis politiques d'opposition rencontrés par les chargés de mission de la FIDH ont dénoncé les entraves à la liberté de réunion de leurs membres durant l'année 2009.

Sous pression des partis d'opposition et de la Communauté internationale, le Ministre de l'Intérieur a finalement consenti à réunir les Gouverneurs de Province pour leur signifier la

conduite légale à suivre. Depuis les réunions des partis d'opposition peuvent se tenir même s'il subsiste certaines difficultés.

2.5. la société civile placée dans le collimateur

La plupart des personnes rencontrées par les chargés de mission de la FIDH ont souhaité mettre en avant le respect de la liberté d'expression au Burundi, en comparaison de la situation dans les pays de la sous-région, comme au Rwanda et en République démocratique du Congo.

La liberté d'expression est garantie par l'article 31 de la Constitution de 2005 et par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifiés par le Burundi.

Pourtant, dans ce contexte de tension qui prévaut à la veille des échéances électorales, il semble que la moindre critique à l'égard du pouvoir, a fortiori du parti présidentiel, est vue comme une posture politique de déstabilisation. La société civile burundaise fait ainsi les frais de cette situation, souvent perçue par le pouvoir comme soutenant l'opposition politique. Menaces, campagnes de dénigrement, bras de fer entre les autorités et les ONG de défense des droits de l'Homme, sont au devant de l'actualité à l'approche des élections.

Le Ministre de l'Intérieur n'a pas caché aux chargés de mission de la FIDH sa volonté de contrôler la société civile burundaise. Si il annonce vouloir simplement contrôler la légalité des ONG, son acharnement, voire son intrusion dans les affaires intérieures de certaines d'entre-elles confirment un zèle non désintéressé à l'approche des élections. Des informations d'ordre privé sur le personnel de certaines associations ou le patrimoine de leurs dirigeants se retrouvent d'ailleurs assez vite sur les ondes de radios publiques proches du pouvoir comme REMA FM.

Réunis récemment par le Ministre des Relations Extérieures, les membres du corps diplomatique présents ont entendu les propos suivant : « *Il y a parmi la société civile des groupes qui veulent saboter les élections. Certaines ambassades relayent ces groupes. On vous a averti* ».

Al/ Le bras de fer du Ministre de l'Intérieur avec le FORSC

Questionné par les chargés de mission de la FIDH sur l'« affaire » du Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC), le Ministre de l'Intérieur prévient tout de suite ses interlocuteurs : « si vous avez rencontré des membres de cette organisation, vous êtes hors la loi ».

Le FORSC est une structure qui réunit 146 associations burundaises de la société civile. Le 23 novembre 2009, le Ministre de l'Intérieur a pris une ordonnance annulant l'ordonnance d'agrément légal que lui même avait signé en mai 2006, au prétexte que certains membres du FORSC ne relèvent pas de son administration, notamment les syndicats et le Conseil de l'ordre des avocats qui relèvent respectivement du ministère de la Fonction publique, du travail et de la sécurité sociale et du ministère de la Justice.

Le décret loi de 1922 sur les associations est lacunaire sur l'agrément de Fora ou de coalitions d'organisations de la société civile. Pour autant, il existe plusieurs associations légales qui touchent à des sujets transversaux et qui ne sont agrémentées que par un seul ministère. L'interprétation strict du Décret-loi faite par le ministère de l'Intérieur est un précédent légal

dangereux pour la liberté d'association au Burundi et est contraire aux dispositions y relatives de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifiés par le Burundi.

L'attitude du Ministre à l'égard du FORSC semble avoir été plus dictée par des considérations politiques pré-électorales que par son orthodoxie légale. En fait, plusieurs communications publiques faites en septembre et novembre 2009 par certains membres du FORSC, notamment par son président, Pacifique Nininahazwe, et le président d'APRODH, Pierre Claver Mbonimpa, ont fortement déplu au pouvoir. Ces derniers ont dénoncé tour à tour le manque de suivi judiciaire relatif à l'assassinat du vice-président d'OLUCOME, Ernest Manirumva, et le meurtre de Salvator Nsabiraho, un jeune homme qui a été convoqué le 13 octobre par le Gouverneur de la province de Kanyanza à propos d'un litige de propriété et qui aurait été battu à mort sur les ordres de ce dernier. En réaction à ces propos, le Ministre de l'Intérieur a convoqué le 10 novembre 2009, des représentants du FORSC et d'autres organisations les menaçant de les « punir » en représailles de leur action et de suspendre les activités du FORSC. Le président d'APRODH a également été convoqué au Service national de renseignement (« la documentation »), où on lui aurait intimé l'ordre de « ne pas se substituer à la justice ». Des anonymes ont également menacé Pierre Claver par téléphone lui disant : « *tu dépasses les bornes. Occupez-vous de vos affaires* ». Le président du FORSC a du partir un temps du Burundi craignant pour sa sécurité.

Quelques jours plus tard, l'ordonnance d'annulation tombait ! Le Ministre de l'Intérieur a même convoqué les représentants d'une association belge, 11.11.11, pour leur intimer l'ordre de ne plus financer FORSC, considérant son illégalité et les menaçant d'expulsion.

Finalement, intervenant au plus fort du bras de fer entre le Ministre et la société civile, la communauté internationale a réussi à faire en sorte que le Ministre rédige une lettre le 5 décembre 2009 suspendant certains effets de l'ordonnance appelant FORSC à tenir un congrès pour redéfinir ses statuts en conformité avec la loi. Les dirigeants de FORSC non seulement contestent la légalité de cette lettre, précisant qu'une ordonnance ne peut être effacée que par une autre ordonnance, mais aussi refusent de se plier aux injonctions du Ministre arguant l'illégalité de l'ordonnance. Aux dates de la mission, les parties étaient prêtes à s'en remettre aux tribunaux administratifs pour trancher le litige.

L'attitude rigide et menaçante du Ministre de l'Intérieur, membre du CNDD-FDD à l'égard des défenseurs des droits de l'Homme, démontre le raidissement du parti présidentiel contre toute voix critique à l'égard de sa gouvernance, particulièrement dans la période pré-électorale.

B/ Des menaces contre l'OLUCOME

Comme l'a signalé le représentant de l'UE au Burundi aux chargés de mission de la FIDH, « *Gabriel manipule de la dynamite tous les jours* ».

Le 2 février 2010, le président de l'Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), Gabriel Rufyiri, signe une correspondance au Chef de l'Etat l'informant de l'existence de doubles salaires perçus illégalement par des fonctionnaires détachés, y compris parmi des membres du Parlement, les Gouverneurs, et des membres du Gouvernement et leurs directeurs de cabinet. Parmi les nombreuses personnes mises en cause par

cette missive, seule la ministre des Droits de l'Homme, Rose Nduwayo (du parti FRODEBU), sera limogée malgré le remboursement des versements illégaux. Cette dernière prétend n'avoir jamais été au courant de cette situation négligeant de regarder ses comptes bancaires.

Gabriel Rufyiri, rencontré par les chargés de mission de la FIDH, a déclaré être grandement menacé, y compris par des personnes de haut rang au sein du pouvoir. On l'accuse de chercher à déstabiliser le pays à quelques jours des élections. Les radios publiques vont jusqu'à avancer des noms de ces prétendus informateurs. Lors de son entretien avec la FIDH, le président de l'OLUCOME déclarait hésiter à quitter un temps le territoire.

Au mois de mars, les menaces se sont intensifiées doublées d'une véritable campagne de diffamation à son égard. Notamment, on pouvait trouver sur le site pro-gouvernemental abarundi.org un communiqué laissant clairement entendre que Gabriel aurait une grande part de responsabilité dans l'assassinat d'Ernest Manirumva.

3. Défis à relever pour des élections transparentes, libres et apaisées

Le 17 février 2010, une vingtaine des 44 partis politiques agréés au Burundi avait déjà signé le nouveau Code de bonne conduite en période électorale constitué de 33 articles structurés autour des dispositions générales, droits et obligations revenant aux partis politiques, aux médias et à l'administration.

A la lecture de ce Code, il est regrettable de constater que la plupart de ses dispositions ont jusqu'à présent été violées par différents partis, principalement le parti présidentiel, les médias et l'administration. Ceci nourrit quelques inquiétudes concernant les derniers mois qui vont précéder la première échéance électorale, notamment au regard de la transparence des scrutins et de la sécurité du processus électoral. Certaines mesures de prévention, voire de sanction, doivent être prises pour éviter des dérapages graves qui risqueraient de compromettre la démocratie et ainsi la paix au Burundi. Le strict respect de ce Code déterminera la crédibilité des processus électoraux au Burundi.

3.1 Éviter les fraudes, les irrégularités et les manipulations

A/ Pendant les campagnes : assurer la neutralité de l'administration et des moyens de l'Etat

L'administration est extrêmement politisée au Burundi. Garder son poste ou obtenir un avancement peuvent être liés à l'affiliation politique de l'administrateur. La nomination aux postes de responsabilité ou le recrutement à des postes importants seraient conditionnés par le versement d'un certain montant dans les caisses du parti. Cette pratique deviendrait plus insistante au fur et à mesure que l'on avance vers la période électorale. Ainsi, en position de force, le parti présidentiel a une influence considérable sur l'administration locale, comme cela pu être vérifié lors de la délivrance des cartes nationales d'identité (cf. infra).

Le président de la CENI a confirmé aux chargés de mission de la FIDH son inquiétude vis-à-vis de la politisation de l'administration. « *Les Burundais vivent de l'Etat, de l'administration, de l'emploi*

public. A l'approche des élections, nous risquons de vivre ce qu'on peut appeler la psychose de fin de mandat. Ce qui pourrait amener les fonctionnaires à entrer dans le jeu politique ».

Une autre inquiétude concerne l'utilisation des moyens d'Etat pour la conduite des campagnes. Plusieurs observateurs ont d'ailleurs déjà relevé l'utilisation par des Ministres des véhicules de l'Etat pour se rendre à des réunions de leur parti politique. Cette crainte est d'autant plus importante que le Ministre de l'Intérieur a affirmé aux chargés de mission de la FIDH qu'aucune consigne ne serait donnée pour appeler les membres du Gouvernement ou du Parlement à se retirer de leur poste pour mener leur campagne. Il a ajouté : « *D'ailleurs je resterai à mon poste jusqu'au bout alors que je suis candidat à la députation* ».

La FIDH rappelle l'importance de la neutralité de l'administration dans les processus électoraux. L'article 140 de la Constitution dispose que « [L]'administration fonctionne conformément aux valeurs démocratiques et aux principes énoncés dans la présente Constitution et à la loi ». Et son Article 145 précise qu'« aucun agent de l'administration publique ou de l'appareil judiciaire de l'Etat ne peut bénéficier d'un traitement de faveur ni faire l'objet d'un traitement partial au seul motif de son sexe, de son origine ethnique et régional ou de son appartenance politique ».

Selon le Code de bonne conduite en période électorale « [L]'administration accepte de traiter les partis politiques et tous les concurrents de façon impartiale et équitable. La même administration doit interdire les mandataires, ses cadres et agents d'user de leurs positions respectives pour mener une campagne électorale ». L'article 226 du Code électoral précise enfin : « Sera puni d'une servitude pénale d'un an à trois ans et d'une amende de 40.000 à 400.000 francs ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, par des dons ou libéralités, en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages, aura influencé ou tenté d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs, soit directement, soit par entremise d'un tiers ».

Ce même code stipule que « L'administration doit s'assurer qu'aucun parti politique, aucun concurrent ne fasse recours aux moyens de l'Etat pour son compte. » L'article 48 de la loi sur les partis politiques énonce également qu'« il est interdit d'utiliser pour le compte des partis politiques les biens, les fonds et les autres moyens de l'Etat, des sociétés publiques ou à participation publique ». Et l'Article 225 du Code électoral prévoit que « Sera punie d'une amende de 40.000 à 200.000 francs toute personne qui, à des fins de propagande, utilisera ou laissera utiliser, à son profit, à celui d'un candidat ou d'un parti politique, les biens et les moyens de l'Etat, d'une institution ou d'un organisme public ».

La CENI devra être particulièrement vigilante quant à la neutralité de l'administration et de l'utilisation des moyens d'Etat. Selon le Code de bonne conduite (article 32), elle pourrait être amenée à jouer un rôle d'arbitre en cas de litige porté à cet égard par les partis politiques pour tenter de trouver un règlement à l'amiable. Par ailleurs, les partis politiques pourront recourir aux voies légales et juridiques pour contester tout fait illicite.

B/ Le jour du scrutin : assurer le bon déroulement des opérations de vote

On le sait, les jours des scrutins sont des moments critiques où peuvent s'exercer de nombreuses irrégularités qui peuvent vicier leurs résultats et susciter d'importantes contestations, elles-mêmes génératrices de troubles.

Le rôle de la CENI sera considérable dans la préparation et la surveillance des échéances électorales. Notamment, la formation par la CENI, les CEPI et les CECI, des administrateurs des bureaux de vote et membres des partis politiques au Code électoral sera une condition fondamentale du bon déroulement des processus électoraux. Une campagne de sensibilisation de la population devrait également être menée sur la technique du double bulletin afin d'éviter toute manipulation.

La formation, mais aussi la préparation logistique des scrutins permettront d'éviter d'importantes irrégularités comme : l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote en dehors des heures légales, la présence de personnes non accréditées dans les bureaux, l'absence d'isoloirs, l'absence ou le nombre insuffisant de certains bulletins des candidats, le dépouillement en dehors des bureaux de vote, etc. Pour permettre à la CENI de remplir cet important défi, il est essentiel que son budget prévisionnel (présenté dans son projet d'appui au cycle électoral) relatif à l'organisation des élections soit complètement couvert. Au moment de la mission de la FIDH, 43 millions de dollars US étaient couverts sur les 57 budgétisés.

Enfin, toujours dans le souci d'endiguer les manipulations, fraudes et autres irrégularités les jours des scrutins (achat de vote, inexistence de procès verbaux de dépouillement, absence d'acheminement des résultats aux centres de comptages, etc), il est essentiel que les autorités burundaises (notamment le ministère de l'Intérieur) et la CENI communiquent en amont sur les possibilités de sanction contre toute personne entravant le bon déroulement des opérations électorales⁸⁸.

Enfin, la présence en nombre important d'observateurs nationaux et internationaux le jour des scrutins – si ils ne peuvent intervenir pour éviter une irrégularité - sera déterminante pour dissuader toute manipulation ou fraude. Ceci devrait être le cas : les autorités sont favorables à une telle présence, comme cela a été confirmé par le Premier Vice-président de la République lors de son entretien avec les chargés de mission de la FIDH. Des observateurs de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la Ligue des Etats Arabes sont notamment attendus quelques jours avant et pendant le scrutin. Des observateurs du Parlement européen devraient également venir sur une plus longue durée, dès le mois de mars ou d'avril pour analyser les conditions de la préparation des processus électoraux. Les diplomates présentes au Burundi ont également appelé à cette forte présence.

Par ailleurs, la Coalition de la société civile pour le monitoring électoral (COSOME) se prépare à déployer un très grand nombre d'observateurs les jours des scrutins.

88. En effet **les Articles 227 à 238** du Code électoral prévoient des sanctions pécuniaires ou des peines de prison contre toute personne ayant commis une infraction électorale concomitante ou postérieure aux opérations de vote. Pour exemples, l'Article 223 du Code électoral dispose : « Sera puni d'une amende de 10.000 à 20.000 francs, tout agent public qui aura fait la propagande pendant ses heures de service ».

L'Article 224 : « Sera punie d'une amende de 40.000 à 200.000 francs toute personne qui, à des fins de propagande, utilisera ou laissera utiliser, à son profit, à celui d'un candidat ou d'un parti politique, les biens et les moyens de l'Etat, d'une institution ou d'un organisme public ».

L'Article 225 : « Sera puni d'une servitude pénale d'un an à trois ans et d'une amende de 40.000 à 400.000 francs ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, par des dons ou libéralités, en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages, aura influencé ou tenté d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs, soit directement, soit par entremise d'un tiers. Sera puni des mêmes peines quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter. Il en sera de même pour celui qui aura agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses. »

L'Article 229 : « Sera puni d'une servitude pénale de trois mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 40.000 francs ou de l'une de ces peines seulement, quiconque sur les lieux du scrutin ou dans leur proximité immédiate, exercera par quelque moyen que ce soit, une pression sur un ou plusieurs électeurs en vue d'influencer leur vote, d'obtenir leurs suffrages ou d'empêcher la manifestation de celui-ci ».

Les autorités administratives, politiques et policières locales doivent être sensibilisées sur l'importance de la présence de ces observateurs afin de ne pas entraver leur activité.

C/ Lors des résultats : assurer le libre exercice de la Cour constitutionnelle

Selon les Articles 75 et 76 du Code électoral « la CENI transmet sans délais les résultats des élections à la Cour Constitutionnelle qui en vérifie la régularité ». Et « la proclamation officielle des résultats par la Cour Constitutionnelle doit intervenir au plus tard le quatrième jour à partir de celui de leur transmission ».

Certaines inquiétudes existent quant au rôle de la Cour constitutionnelle relatif à la déclaration des résultats des scrutins. L'indépendance de la plus haute instance judiciaire est en effet sujette à caution. Selon beaucoup d'interlocuteurs de la mission de la FIDH, du fait de nominations récentes, la plupart des membres de la Cour constitutionnelle sont proches du parti présidentiel. Selon des observateurs, ces nominations se font même en dépit des compétences, certains nouveaux arrivants n'ayant que quelques années de métier ou n'étant même pas réellement magistrats! Sur les sept personnes qui composent la Cour, seules trois auraient une expérience professionnelle reconnue.

La dépendance de certains magistrats de la Cour constitutionnelle vis-à-vis du parti présidentiel s'est d'ailleurs révélée à plusieurs reprises dans ses décisions, un des points d'orgue ayant été l'affaire des députés radiés du CNDD-FDD. La Cour constitutionnelle avait en effet confirmé la radiation des 22 députés sécessionnistes du parti présidentiel selon une interprétation constitutionnelle largement favorable au parti présidentiel.

Une communication publique de la CENI et de la communauté internationale sur ces inquiétudes pourrait obliger les membres de la Cour constitutionnelle à se conformer à leur mandat sans craintes de pression extérieures pour annoncer les résultats des différents scrutins.

3.2 Garantir la sécurité des acteurs politiques et du processus électoral

La sécurité des acteurs politiques et des processus électoraux est un réel enjeu pour la consolidation de la paix au Burundi. En 2009, les discours politiques ont parfois été remplacés par celui de la force, facilité par une circulation importante d'armes dans le pays (cf. supra). Certains partis, anciens rebelles, ont gardé des réflexes du maquis. Si l'insécurité persiste à entourer les processus électoraux, elle pourrait altérer la transparence et la liberté des élections et par voie de conséquence entraîner des contestations violentes. Pour éviter ce scénario pessimiste, l'ensemble des acteurs des processus électoraux, partis politiques, forces de sécurité ou encore les médias, ont un rôle fondamental à jouer pour éviter toute étincelle dangereuse dans un pays où la paix est encore fragile.

A/ Harcèlement et insécurité des acteurs politiques

L'insécurité existe au Burundi. De nombreux assassinats sont commis, facilités par la présence d'armes de petits calibres dans le pays. On peut facilement acheter une grenade au marché voisin. Il est souvent difficile de distinguer les motifs réels de ces crimes : litiges liés à la terre, affaires de famille, actes crapuleux, etc.

Mais dans cette période pré-électorale tendue, les partis politiques affirment avoir recensé de nombreux meurtres et violences à connotation politique entre début 2009 et début 2010. Ci-après, une liste non exhaustive de ces crimes : En janvier 2009, un militant du CNDD-FDD de la province de Ngozi a été tué. En avril, dans le Bujumbura Rural, un membre du CNDD-FDD a été abattu. Entre janvier et avril, 4 membres du FRODEBU ont été assassinés à Bujumbura. En août, un militant du FNL à Mubimbi a été fusillé; à Muramvya, deux membres de l'UPRONA ont été lynchés. En novembre, le représentant du parti FNL à Mutambu dans Bujumbura a été la cible d'une grenade pendant la nuit. Il a réussi à s'échapper ; et à Nyanza-Lac en Province Makamba, un membre dirigeant de l'UPD Zigamibanga a été assassiné. En janvier 2010, un des représentants locaux de l'UPD de la province de Bubanza a été tué ; en province de Cankuzo, un membre du MSD a été grièvement blessé par grenade en rentrant de la permanence de son parti ; en Commune Rugombo, province Cibitoke, deux militants des FNL ont échappé de justesse à un assassinat duquel ils ont pu sortir avec des blessures à la machette. En février, 2 membres du MSD ont été assassinés.

A ces crimes et tentatives d'assassinats s'ajoutent de nombreux actes d'insécurité contre des membres des partis politiques : nombreuses arrestations arbitraires, intrusions dans les locaux des partis, menaces, harcèlement, etc.

La plupart des dirigeants des partis rencontrés par les chargés de mission ont signalé l'insécurité de leurs partisans et certains d'entre eux se sont dits être personnellement en insécurité. Quelques uns ont déclaré « *je n'ai pas peur de mourir* ». Certains disent que « *de tricheries en tricheries, la dernière étape pour le parti présidentiel sera celle des assassinats* ». Agathon Rwaswa, président du FNL, s'est par ailleurs inquiété auprès des chargés de mission d'une lettre reçue la veille appelant les plantons de sa demeure privée à participer à une formation et suggérant le remplacement temporaire de ceux-ci par d'autres services de sécurité. Certains des dirigeants ont prophétisé que « *le pire était à venir* ». Pour beaucoup, l'insécurité serait le fait du parti présidentiel qui tenterait d'instaurer un climat de terreur pour, tout comme en 2005, montrer aux citoyens que ce parti pourrait être une force déstabilisatrice en cas d'échec aux élections.

B/ La violence des jeunes militants

De nouveaux mouvements de jeunes des partis sont apparus en 2009 renforçant le sentiment d'insécurité à l'approche des élections. Citons la création des groupes Imbonerakure « ceux qui voient de loin », intaganzwa et ivyuma vy'indege (ou Mouvement des jeunes patriotes), appartenant respectivement aux partis CNDD-FDD, Sahwanya-FRODEBU et FNL.

Ces groupes de jeunes ont commencé à organiser des manifestations sportives, pratiquant des exercices types paramilitaires et chantant des slogans provocateurs. Parfois, ils défilent dans les rues armés de bâtons et de massues. Des tensions et violences entre les différents groupes de jeunes affiliés à des partis politiques se sont accrues.

A titre illustratif, le 1^{er} février 2009, dans la province de Kirundo, des jeunes Imbonerakure se sont battus avec les militants du parti UPRONA. Toujours en février, dans la commune de Busoni de la province de Kirundo, des Imbonerakure ont agressé des militants du parti UPRONA à leur bureau sur la colline Gacuranda. Les militants de l'Uprona présents ont répliqué.

le 27 septembre 2009, les jeunes affiliés au parti CNDD-FDD et ceux du parti FNL se sont battus sur les collines Nyakarama de la commune Bugabira, et sur la colline Kibazi dans la commune Bwambarangwe, toutes en province Kirundo. L'administrateur de la commune Bugabira ainsi que le chef de poste se sont rendus sur les lieux pour calmer la situation.

Des affrontements ont également eu lieu le 4 octobre 2009 sur la colline Mukoni, commune et province Muyinga, entre des partisans de l'UPD-Zigamibanga et du CNDD-FDD.

Le 1^{er} novembre, en commune Gihogazi, dans le province Karusi, des altercations ont été rapportées entre les partisans du CNDD, MSD et FNL et les partisans du CNDD-FDD. En novembre également, à Kizi en province de Muyinga, les milices Imbonerakure du CNDD-FDD se sont affrontées avec les Intaganzwa du FRODEBU.

Le 15 novembre, au chef lieu de la commune et province de Gitega, la ligue des jeunes intégrée au parti Sahwanya-FRODEBU communément appelés *Intatangwa* auraient été encerclés par des éléments de la police nationale du Burundi conduits par l'officier chargé du renseignement au Sous-Commissariat Provincial de la Police de Sécurité Intérieure de Gitega alors qu'ils avaient organisé une séance de sport en masse. Ceci aurait créé une vive tension entre les membres du parti et les policiers, qui se sont échangés de violents propos.

Le 20 janvier 2010, une bataille rangée des Imbonerakure et des Ivyuma vy'indege des FNL a fait des blessés à Carama en commune urbaine de Kinama. Le lendemain à Kirundo en Commune Gitobe, la bagarre s'est déroulée entre les Imbonerakure et les jeunes du parti UPD-Zigamibanga.

Selon les représentants du BINUB rencontrés par la mission de la FIDH, « *la jeunesse burundaise peut être une véritable bombe à retardement. Les jeunes sont manipulés, manœuvrables. Il faut une vraie réaction des autorités et des jeunes leaders* ».

Pourtant, face à ces violences, les autorités burundaises et les partis politiques ont tardé à réagir. En dépit des appels répétés lancés par le président de la CENI, les ONG et la communauté internationale, le ministre de l'Intérieur attendra le 28 janvier 2010 pour suspendre tout sport de masse à connotation politique dans la province de Kirundo. A la question posée par les chargés de mission de la FIDH sur la possibilité de suspendre ses activités dans toutes les provinces jusqu'aux élections, le Ministre a répliqué qu'il fallait « *analyser les choses au cas par cas* » ajoutant, non sans ironie, que « *le sport c'est bon pour la santé* ».

C/ Des moments susceptibles de tension : pendant et après les scrutins

La violence sous-jacente aux tensions politiques est donc déjà perceptible dans le pays. Celle-ci n'a heureusement pas entravé la marche des partis politiques vers les élections. D'ailleurs, au moment de la mission de la FIDH, tous les partis étaient dans une logique électorale et chacun d'entre eux organisaient leur primaire. Mais les inquiétudes sont réelles de voir les débats politiques perturbés ou, au pire, étouffés par l'accroissement des actes de violence.

Plus les dates des différents scrutins approcheront, plus les actes de violences auront des répercussions sur la bonne conduite du processus électoral. La période de pré-campagne

électorale, déjà largement entamée, mais plus encore la période des campagnes vont être des moments de tension où la moindre étincelle insécuritaire devra être évitée.

Les jours des différents scrutins seront également bien évidemment des moments susceptibles de tension, donc de violence, les partisans des partis cherchant à influencer les votes jusqu'au dernier moment. Les laps de temps entre les votes et la proclamation officielle des résultats des scrutins, allongés par la pratique des doubles bulletins, seront également des moments particulièrement délicats, où la tension pourrait surgir de l'attitude des différents partis cherchant à contester les conditions du déroulement des opérations de vote.

Mais le moment que redoute le plus les observateurs pour sa potentialité insécuritaire est incontestablement l'après élection. En effet, nombreux sont ceux qui craignent l'attitude des partis déclarés perdants des scrutins qui pourraient attiser les tensions, y compris des violences. « *Comment les partis vont-ils gérer la victoire ou la défaite ?* », s'est interrogé le président de la CENI devant les chargés de mission de la FIDH. Il a ajouté : « *La formation des partis est peut-être celle qui, à tort, a été la plus négligée. Il faut leur apprendre à gagner et à perdre. C'est le principe des élections. Vous pouvez perdre une fois et gagner la prochaine fois. Les partis refusent de connaître le mot défaite* ».

D/ La sécurité des élections en question

a) Quelle attitude des forces de sécurité ?

Au regard des violences politiques déjà enregistrées et des craintes de tensions exacerbées à l'approche des élections, les jours des scrutin et à posteriori des résultats des votes, la question de la sécurisation des élections est cruciale.

A l'évocation d'une possible présence de forces régionales pour sécuriser les élections, les réactions des interlocuteurs des chargés de mission de la FIDH ont été assez unanimes. La plupart ont rejeté une telle idée considérant soit qu'elle venait tardivement et donc qu'elle était irréalisable, soit – plus majoritairement – que la présence de ces forces serait en elle même une source d'insécurité et d'incompréhension pour le peuple burundais. « *Devons-nous apprendre de Kagamé ou de Museveni ? Nous n'allons pas appeler le python pour gérer les affaires du cobra* », a résumé le leader d'un parti politique. Beaucoup ont affirmé que si les forces burundaises de sécurité ont réussi à sécuriser le processus électoral de 2005 alors que le pays était encore en guerre, il n'y a avait pas de raison que ces mêmes forces soient incapables d'assurer la sécurité de leurs concitoyens en 2010. D'autant, comme l'a affirmé le Premier Vice-président, qu'« *en 2005, les forces de sécurité venaient à peine de se regrouper, avec l'intégration des éléments CNDD-FDD, et qu'elles ne se connaissaient pas* ». Beaucoup oublient néanmoins que les élections de 2005 ont été organisées par l'ONUB dans un contexte particulier où le CNDD-FDD ne semblait pas avoir de véritable adversaire.

Par ailleurs, lorsque les chargés de mission ont posé la question de la capacité des forces de sécurité burundaises à assurer la sécurité des élections, les mêmes interlocuteurs ont fait part de leur inquiétude.

Nombreux sont ceux qui regrettent que certains éléments de la police gardent des réflexes partisans. D'ailleurs, plusieurs des actes de violence ou des arrestations et menaces à connota-

tion politique se sont faits avec la complicité de certains éléments de la police (ou de l'armée). D'autres mettent en exergue leur manque de formation et les réflexes du maquis les faisant facilement appuyer sur la gâchette. La plupart d'entre eux sont des anciens rebelles. Tous déplorent que cette police est en nombre trop important et surarmée. Il suffit de circuler dans Bujumbura pour se rendre compte de la présence permanente de forces de police, munis en grand nombre de kalachnikovs.

Les interrogations concernant l'attitude de l'armée sont similaires. Le Ministre de la Défense, le général Niyoyankana, rencontré par les chargés de mission considère que l'intégration dans ex-forces rebelles dans l'armée a été bien menée. C'est l'avis de la plupart des interlocuteurs de la mission de la FIDH. Pourtant, sur des cas récents d'exactions commises par certains éléments de l'armée, le Ministre concède : « *je ne suis pas très content de l'attitude de certains militaires ces derniers temps. On a une recrudescence de vols et de cambriolages organisés par des militaires. Un militaire a tué un barman la semaine dernière* ». A la question de savoir si les militaires gardent des réflexes partisans, le Ministre considère qu'il lui est difficile de maîtriser ces attitudes tout en menant un discours et des formations sur la déontologie de l'armée. Selon le président de la CENI, « *les éléments de l'armée devront se départir de leurs anciennes affiliations rebelles* » pour servir la Nation et non les intérêts de quelques individus.

Les inquiétudes sont ravivées par le sentiment de malaise qui traverse l'armée. Lors d'une déclaration publique à la presse le 23 mars 2010, le Ministre de la Défense a confirmé qu'« *[I]l se passe quelque chose d'inhabituel. (...) Nous n'avons jamais connu de crise qui semble durer aussi longtemps alors que le pays traverse une période cruciale. Si cette crise perdure, cela peut précipiter ce pays dans le gouffre* »⁸⁹. Le Ministre tenait ces propos le jour de l'ouverture du procès contre les 18 militaires accusés de « complot militaire » et arrêtés pour « déstabilisation des institutions » et faisait référence à des tracts de militaires distribués dans plusieurs provinces par des sous-officiers, soldats et policiers, accusant leurs hiérarchies de favoriser les officiers et de prélever sans justification de l'argent des soldes des forces de sécurité. Ils leur reprochaient également d'avoir chassé les veuves de guerre des camps militaires, promettant des représailles sanglantes. Cette situation est évidemment inquiétante; des éléments de l'armée pourraient être tentés de perturber le processus électoral pour se faire entendre ou être instrumentalisés par certains partis politiques dans le même dessin.

Outre l'armée, une interrogation demeure aussi sur l'attitude du Service national de renseignement (« la documentation ») que beaucoup analysent comme étant au service de basses œuvres du parti présidentiel. Comme le dit un dirigeant politique : « *le SNR est devenue plus politique que les politiciens. Il est plus répressif et subversif que préventif* ». Nombreuses arrestations de leaders politiques mais aussi d'assassinats sont attribués à ce service. Ceci a été confirmé aux chargés de mission par un haut responsable de l'Etat : « *Le SNR est à la base de nombreuses violations* ». Le comportement du SNR sera déterminant pour le bon déroulement du processus électoral. Le président de la CENI dit avoir « *approché* » le SNR sur cette question. Mais les chargés de mission de la FIDH n'en sauront pas plus.

Face à ces inquiétudes, les représentants de la communauté internationale ont insisté auprès des chargés de mission sur leur importante contribution à la formation des forces de sécurité, armée et police. Les Pays-bas, la Belgique et la France sont particulièrement impliqués dans

89. Dépêche de l'AFP : Burundi: l'armée en grave « crise », met en garde le ministre de la Défense. 24 mars 2010.

ce soutien pour notamment façonner des corps susceptibles de répondre de manière adéquate au contexte particulier des élections.

b) Quelle attitude des partis politiques et des médias

Le déroulement apaisé des élections au Burundi sera en grande partie le résultat de l'attitude des partis politiques et des médias. En effet, les partisans, qu'ils soient civils, administrateurs ou membres des forces de sécurité seront moins enclin aux tensions et à la violence si les leaders des partis en lice aux élections et les principaux médias privés et publics jouent le jeu du débat et des scrutins démocratiques sans attiser la haine et la rancœur.

Si comparaison n'est pas raison, les récentes élections violentes au Zimbabwe ou au Kenya sont nées de deux facteurs principaux : les irrégularités massives lors des scrutins et la haine politiquement motivée par les partis politiques relayée par les médias. On l'a souligné, la garantie de la transparence des élections au Burundi reviendra en grande partie à l'exercice d'une CENI indépendante pourvue de moyens logistiques et humains nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Concernant le deuxième volet, ce sont les partis politiques burundais qui tiennent les clés de la réussite des élections.

Les enjeux électoraux sont réels et suscitent des querelles politiques. Les élections ne sont gagnées d'avance pour personne. La gestion de la victoire et de la défaite sera donc fondamentale dans ces élections à échéances multiples et rapprochées. Les campagnes doivent rester dans le champ politique, fondées sur des programmes, et rester en dehors de toute considération individuelle ou ethnique. Les médias devront également rester dans ce cadre.

C'est sur quoi les partis politiques et les médias se sont accordés en signant le Code de bonne conduite en période électorale. Au chapitre des obligations, le nouveau Code de bonne conduite oblige les partis politiques à faire preuve de retenue dans les discours, attitudes et comportements et respecter les opinions d'autrui.

Les partis politiques doivent également respecter l'autorité publique, l'ordre public et la discipline, préparer psychologiquement leurs membres à éviter toute forme de violence. Les partis politiques doivent aussi interdire à leurs militants tout comportement et propos diffamatoires ou injurieux de nature à porter atteinte à la dignité, à l'intégrité physique des personnes, aux biens publics et privés, lors des réunions ou à travers les médias.

Les partis politiques doivent fournir en toute circonstance les informations conformes à la réalité, s'abstenir de perturber les réunions ou meetings des partis politiques et candidats rivaux ou encore de perpétrer des actes de vandalisme à l'endroit des symboles des autres partis ou candidats adverses.

Les médias quant à eux doivent s'interdire de rapporter les discours et programmes politiques favorisant le mensonge, l'achat de consciences, les incitations à la fraude électorale. Ils doivent également s'interdire tout commentaire partisan ou malveillant à l'égard des partis politiques et leurs programmes et tout dénigrement des partis politiques ou des candidats. Les médias devant s'engager à bannir toute forme de discrimination en garantissant l'accès juste et équitable à leurs organes d'expression et un traitement impartial des différents acteurs politiques.

Il est essentiel que la CENI, le BINUB et la société civile soient en capacité de contrôler les discours des partis politiques et leur relai par les médias afin de contrôler leur conformité avec le Code de bonne conduite et le Code électoral et le Code pénal. Au cas où certains individus

contreviendraient aux règles en vigueur, il faudra pouvoir rapidement dénoncer ces fautes et permettre aux tribunaux de se prononcer.

c) Un besoin de communication, de formation et de sanctions

Le processus électoral est sur les rails. Jusqu'à présent, les accrocs liés à la transparence et la sécurité des élections semblent avoir été relativement maîtrisés laissant l'ensemble des acteurs politiques dans le jeu démocratique. Si le parti présidentiel a tenté par divers moyens de contrôler le processus électoral pour en contrôler son issue, la vigilance et l'action positive des partis politiques, de la société civile et de la communauté internationale semblent avoir eu raison de ses manigances.

Mais les inquiétudes sont réelles et seront de plus en plus grandes à l'approche des élections. La première élection présidentielle pluraliste à suffrage universel direct est un contexte nouveau pour le Burundi. Ceci nécessite sans conteste la formation continue des acteurs de ce processus électoral, à savoir les partis politiques, les forces de sécurité et les médias. Selon le président de la CENI, « *la démocratie doit être un exercice continu* ». Cela suppose également une communication publique constante de la part de ces acteurs pour sensibiliser la population civile, notamment des campagnes, au bon déroulement des élections en évitant toute manipulation.

Cela suppose aussi la fermeté contre toute personne qui susciterait ou attiserait la haine ou la violence pour influencer sur le processus électoral. Il existe pour cela des dispositions dans le Code de bonne conduite mais aussi et surtout dans le Code électoral et le Code pénal. Une communication publique sur ces possibilités de sanctions doit être développée au Burundi par la CENI, le ministère de l'Intérieur et la Communauté internationale à des fins de prévention.

III- Conclusions et recommandations

Les 5 échéances électorales de 2010, avec en point d'orgue les élections présidentielles du 28 juin, ont valeur de test pour le Burundi. L'existence d'irrégularités massives ou de grave insécurité entourant les processus électoraux saperait non seulement les efforts de démocratisation consacrés depuis l'Accord d'Arusha mais hypothèquerait la paix retrouvée après des années de guerre civile.

Tous les acteurs mobilisés pour les élections ont une responsabilité importante dans la réussite de ce processus. En cas d'échec, cette responsabilité pourrait être engagée, y compris au pénal, au niveau national et international. A cet égard, le gouvernement doit se garder de toute tentative autoritaire. Les forces de l'ordre doivent sécuriser et non déstabiliser les élections en démontrant leur neutralité. Les partis politiques et les médias doivent s'abstenir de toute entrave au bon déroulement du jeu démocratique. La communauté internationale doit être présente pour poursuivre son soutien aux processus électoraux et dénoncer, le cas échéant, tout dérapage.

Les élections sont un test, mais pas une fin en soi pour garantir le respect de l'Etat de droit et la consolidation de la paix sur le long terme. La nouvelle équipe gouvernementale issue des urnes aura à répondre le plus rapidement possible à de nombreux défis comme les réformes des secteurs de la sécurité et de la justice et le renforcement des libertés fondamentales. Les autorités devront également répondre au droit des victimes à la justice en luttant contre l'impunité des crimes les plus graves.

La FIDH et la Ligue burundaise des droits de l'Homme - Iteka demandent :

> Concernant le secteur de la sécurité

Aux autorités burundaises

- d'adapter les effectifs de l'armée et de la police aux besoins et moyens du pays pour garantir à leurs membres un meilleur encadrement, une meilleure formation et une meilleure rémunération ;
- de garantir le respect des quotas ethniques au sein des forces de sécurité consacrés par la Constitution et les différents accords de paix ;
- de réformer le service de la documentation pour en assurer sa neutralité ;
- de réduire le nombre excessif d'armes à la disposition des forces de police et de les adapter à leur mandat ;
- d'assurer sur le long terme une réelle réinsertion socio-économique des anciens membres des groupes rebelles ;
- d'adopter des mesures répondant de manière effective aux revendications économiques et sociales des forces armées, de même qu'à celles des autres agents de la fonction publique ;
- de garantir la formation des forces de police et de l'armée, y compris aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire, avec le soutien de la communauté internationale ;
- de garantir la fin de la circulation des armes légères conformément aux dispositions des

- instruments régionaux et internationaux de lutte contre la prolifération des armes légères ratifiés par le Burundi ;
- de lutter contre l’impunité des membres des forces de sécurité tout comme les autres personnes présumées responsables de violations des droits de l’Homme.

Aux forces de sécurité

- de respecter les dispositions des instruments nationaux et internationaux de protection des droits de l’Homme dans l’accomplissement de leur mandat ;
- de respecter la neutralité de leur mission, conformément à l’article 256 de la Constitution de 2005.

> Concernant le secteur de la justice et de l’administration pénitentiaire

Aux autorités burundaises

- d’augmenter le budget de la justice pour améliorer la capacité des tribunaux, perfectionner la formation et assurer l’indépendance de son personnel ;
- de réformer le Statut de la Cour constitutionnelle et du Conseil supérieur de la magistrature, pour assurer leur indépendance ;
- d’adopter dans les plus brefs délais le nouveau Code de procédure pénale pour permettre une mise en œuvre effective des dispositions du nouveau Code pénal ; Supprimer les articles de ce nouveau Code pénal criminalisant l’homosexualité ;
- de prendre des mesures pour garantir l’assistance judiciaire des victimes ;
- de prendre des mesures pour assurer la présence d’avocats dans les procédures judiciaires ;
- d’arrêter toute mesure de mutation qui ne soit pas dans le stricte intérêt de la justice et se conformer scrupuleusement aux principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l’indépendance de la magistrature ;
- de prendre des mesures concrètes et immédiates pour améliorer les conditions de détention au sein des postes de police et des prisons ;
- de prendre des mesures concrètes et immédiates pour mettre en œuvre les dispositions du nouveau Code pénal répressives à l’égard des auteurs de crimes sexuels.

> Concernant la justice transitionnelle

Aux autorités burundaises

- de permettre la mise en place rapide des mécanismes de justice transitionnelle, y compris la commission vérité et réconciliation et le Tribunal Spécial pour lutter contre l’impunité des crimes les plus graves ;
- de garantir l’indépendance du procureur du Tribunal Spécial.

A la communauté internationale

- de poursuivre son soutien à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.

> Concernant la lutte contre la corruption

Aux autorités burundaises

- de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les actes de corruption au sein de l'administration publique, conformément à la Convention africaine de prévention et de lutte contre la corruption et les dispositions nationales en la matière, et garantir à tous un accès équitable aux services de l'État ;
- d'ouvrir des enquêtes indépendantes et impartiales concernant les faits de corruption et de malversations économiques au sein de l'administration publique et sanctionner les responsables indépendamment de leur appartenance à un quelconque parti politique ;

> Concernant la Commission nationale des droits de l'Homme

Au Parlement

- adopter une loi portant création de la Commission nationale des Droits de l'Homme en assurant sa conformité avec les « Principes de Paris ».

> Concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme

Aux autorités burundaises

- de respecter les dispositions de la Déclaration sur les défenseurs adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1998 en cessant tout harcèlement et toute menace à leur intégrité physique et morale;
- de ne pas s'immiscer dans les affaires internes aux ONG de défense des droits de l'Homme ;
- de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'enquête sur l'assassinat d'Ernest Manirumva soit menée à bien et que les responsables et commanditaires de ce crime soient poursuivis et sanctionnés ;
- de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir en toutes circonstances l'intégrité physique et psychologique des défenseurs des droits de l'Homme faisant l'objet de menaces ; mener des enquêtes indépendantes et impartiales sur l'origine de ces menaces afin d'en identifier et de poursuivre les responsables ;
- de trouver une solution consensuelle permettant au FORSC de continuer ses activités ;
- de ne légiférer sur les associations que si le projet reflète les avis et recommandations des ONG et se conforme aux dispositions de la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs ;
- la FIDH et la Ligue ITEKA demandent par ailleurs aux autorités qui seront issues des prochaines élections, d'inviter le Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'Homme de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples à se rendre au Burundi.

A l'Union européenne

- d'impliquer systématiquement les associations de défense des droits de l'Homme dans le cadre des discussions politiques entre l'UE et les autorités burundaises dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

Au représentant du Haut Commissariat aux droits de l'Homme

- d'insérer systématiquement un paragraphe sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme dans ses rapports trimestriels sur la situation des droits de l'Homme et de la justice au Burundi.

Aux représentations diplomatiques présentes au Burundi

- de continuer à soutenir les programmes de promotion et de protection des droits de l'Homme des ONG burundaises.

> Concernant les processus électoraux de 2010

Aux autorités burundaises

- d'interdire toute manifestation sportive et autres activités à connotation paramilitaire des jeunesses des partis politiques ;
- d'assurer la sécurité des membres des partis politiques ;
- de garantir l'indépendance et la sécurité des membres de la CENI ;
- de garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle ;
- de s'abstenir d'utiliser les moyens d'Etat pour les besoins de la campagne électorale ;
- de s'abstenir d'influencer les administrateurs locaux pour des profits électoraux ;
- de garantir le respect sur l'ensemble du territoire du Burundi des standards internationaux, régionaux et nationaux en matière de liberté d'expression, de réunion et d'association ;
- de garantir que le Procureur poursuive pénalement tous les agents de l'Etat suspectés d'atteintes au droit à la vie ;
- au vu des échéances électorales futures, de faire en sorte que chaque citoyen burundais soit muni d'une carte nationale d'identité.

Aux partis politiques

- de se conformer strictement au Code électoral et au Code de bonne conduite en période électorale ;
- d'interdire les manifestations sportives et autres activités à connotation paramilitaire de leurs jeunes militants ;
- d'empêcher tout armement de leurs militants.

A la Commission électorale nationale indépendante (CENI)

- de prévoir plusieurs séances de formation des partis politiques et des médias sur le Code de bonne conduite en période électorale ;
- de préparer, bien en amont, la logistique des élections ;
- de communiquer sur l'existence de sanctions contre toute personne entravant le bon déroulement du processus électoral.

Aux médias

- de se conformer strictement au Code de bonne conduite et de faire preuve de professionnalisme.

A la justice

- d'ouvrir systématiquement des enquêtes et d'engager des poursuites contre toute personne soupçonnée d'avoir commis ou commandité des crimes à connotation politique.

Aux forces de sécurité

- que les membres de la PNB et de la FDN respectent les normes internationales et nationales en matière d'utilisation des armes à feu.

A l'Union européenne et aux représentations diplomatiques présentes au Burundi

- de continuer à contribuer au financement du projet d'appui au cycle électoral ;
- d'assurer en nombre important la présence d'observateurs du processus électoral.

Établir les faits – Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Depuis l'envoi d'un observateur judiciaire à un procès jusqu'à l'organisation d'une mission internationale d'enquête, la FIDH développe depuis cinquante ans une pratique rigoureuse et impartiale d'établissement des faits et des responsabilités. Les experts envoyés sur le terrain sont des bénévoles.

La FIDH a mandaté environ 1 500 missions dans une centaine de pays ces 25 dernières années.

Ces actions renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

Soutenir la société civile – Des programmes de formation et d'échanges

En partenariat avec ses organisations membres et dans leur pays, la FIDH organise des séminaires, tables rondes... Ils visent à renforcer la capacité d'action et d'influence des défenseurs des droits de l'Homme et à accroître leur crédibilité auprès des pouvoirs publics locaux.

Mobiliser la communauté des États – Un lobbying permanent auprès des instances intergouvernementales

La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches au sein des organisations intergouvernementales. Elle alerte les instances internationales sur des situations de violations des droits humains et les saisit de cas particuliers. Elle participe à l'élaboration des instruments juridiques internationaux.

Informers et dénoncer – La mobilisation de l'opinion publique

La FIDH alerte et mobilise l'opinion publique. Communiqués et conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, web, pétitions, campagnes... La FIDH utilise ces moyens de communication essentiels pour faire connaître et combattre les violations des droits humains.



Ligue Burundaise
des Droits de l'homme
Iteka

La Ligue ITEKA a été créée en 1991. Sa vision est un Burundi unitaire et démocratique où règnent la paix et la sécurité reposant sur l'Etat de droit. Sa mission est de défendre, promouvoir les droits de l'Homme et d'en prévenir les violations. La Ligue ITEKA dispose de sections dans les 17 provinces que compte le pays. Elle a 8 commissions spécialisées dont la Commission femmes et enfants.

www.ligue-iteka.africa-web.org

FIDH - Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France

CCP Paris: 76 76 Z

Tel: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80

www.fidh.org

Directrice de la publication: Souhayr Belhassen

Rédacteur en chef: Antoine Bernard

Auteurs: Dismas Kitenge Senga, Marceau Sivieude, Tchérina Jerolon

Coordination: Marceau Sivieude, Tchérina Jerolon

Design: Bruce Pleiser

La FIDH
 fédère 164 organisations de
 défense des droits de l'Homme
réparties sur les **5 continents**



de souveraineté. Article 3 : Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. Article 4 : Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes. Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Article 6 : Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. Article 7 : Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. Article 8 : Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant

CE QU'IL FAUT SAVOIR

- La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

- Une vocation généraliste

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme - les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

- Un mouvement universel

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 164 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

- Une exigence d'indépendance

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.

fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

Retrouvez les informations sur nos 164 ligues sur www.fidh.org