

Burundi : La révision de la Constitution est un danger pour la paix

La Commission africaine doit prendre des actions fortes avant la tenue du référendum



© AFP / Landry Nshimiye

Le 17 mai 2018 se tiendra au Burundi un référendum sur la Constitution. Ce référendum a un enjeu politique stratégique pour les autorités burundaises puisqu'il permettrait au président Pierre Nkurunziza de briguer deux nouveaux mandats et de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2034. Pierre Nkurunziza effectue déjà un troisième mandat hautement controversé qui a plongé le pays dans une grave crise ayant fait des centaines de victimes parmi la population civile et des milliers de réfugiés dans les pays voisins depuis avril 2015. L'adoption d'ores et déjà programmée de cette réforme de la Constitution constitue la mort de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation signé en 2000 et qui a permis au pays de sortir de 10 ans de guerre civile et de jeter les bases d'une société pacifique, démocratique et fondée sur l'État de droit.

Entre début 2018 et l'entrée dans la période électorale et le 15 avril, la Ligue ITEKA a recensé 86 assassinats, 18 disparitions forcées, 77 cas de torture, 10 cas de violences sexuelles et basées sur le genre et 526 arrestations arbitraires. Nos organisations observent depuis le début de l'année une vague de violations commises par les autorités et les forces gouvernementales spécifiquement liées à l'organisation du référendum. Des personnes supposées opposées au référendum ont été tuées, enlevées et portées disparues, battues, illégalement arrêtées et détenues, menacées et intimidées. Les autorités burundaises mènent une campagne de terreur pour inciter les burundais.es à voter en faveur de la modification constitutionnelle. Nos organisations craignent que la tenue du scrutin référendaire ne s'accompagne d'une nouvelle augmentation des violences. A un mois du référendum et alors que le Burundi entre dans sa quatrième année de crise, la FIDH et la Ligue ITEKA appellent la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, réunie en Mauritanie à Nouakchott du 25 avril au 9 mai 2018, à prendre des actions rapides et fortes pour dénoncer une révision non consensuelle de la Constitution et prévenir de nouveaux abus contre les civils. Une condamnation publique de la part de l'organe de surveillance et de défense des droits humains en Afrique sur les violations, notamment des droits civils et politiques, ainsi qu'une saisine des organes politiques de l'Union africaine sont les principales recommandations, détaillées à la fin de la présente note, de nos organisations à la CADHP.

Condamner la mise à mort de l'Accord d'Arusha

Le gouvernement burundais a depuis trois ans déployé de nombreuses mesures pour asseoir son pouvoir autoritaire : répression tous azimuts de celles et ceux perçus.es comme opposés.es au régime, propagande violente, adoption de lois répressives, démantèlement des organisations de la société civile et des partis politiques d'opposition, musellement des journalistes, rupture de la coopération avec les partenaires internationaux, etc. Alors que le régime est isolé et que la communauté internationale reste impuissante, les autorités s'appêtent à franchir un nouveau cap en modifiant la loi fondamentale du pays conçue au sortir de la guerre – ayant fait près de 300 000 morts entre 1990 et 2000 – pour être un instrument de paix et de réconciliation. Ce projet de modification de la Constitution semble avoir pour principal objectif de fournir une apparence de légalité au maintien au pouvoir de Pierre Nkurunziza lors de l'élection présidentielle prévue en 2020. Elle ne signifierait pas autre chose que la mise à mort de l'Accord d'Arusha, accord-cadre politique ayant mis un terme au conflit et garant de la stabilité et d'un partage équitable du pouvoir depuis la fin de la guerre.

Empêcher l'escalade des violences et un simulacre électoral

Peu de doutes existent quant à l'issue de ce référendum. Depuis la fin de l'année 2017, les autorités mènent en effet une campagne de terreur pour contraindre la population à s'inscrire sur les listes électorales et à voter en faveur de la révision constitutionnelle. Des partisans du régime, notamment de hauts responsables du parti au pouvoir, du gouvernement et de l'administration, profèrent régulièrement des discours incendiaires et parfois des menaces publiques de mort pour intimider la population et l'inciter à voter « oui ». Des dizaines de personnes perçues comme opposées au référendum ont été menacées, intimidées, arbitrairement arrêtées parfois détenues, battues, passées à tabac et certaines tuées par des représentants de l'État ou des *Imbonerakure*, la ligue des jeunes du parti au pouvoir, dans le cadre d'une vaste campagne d'enregistrement forcé du corps électoral.

En février, deux hommes sont morts pour ne pas avoir présenté leur récépissé attestant de leur inscription sur les listes électorales ou pour ne pas avoir voulu s'inscrire sur ces listes¹. Les auteurs de ces meurtres seraient des *Imbonerakure*, des représentants des autorités locales et des agents du SNR. Le 18 janvier 2018, un groupe parlementaire d'opposition, Amizero y'Abarundi, constitué principalement de députés du Front national de Libération (FNL) d'Agathon Rwaswa, a dénoncé l'arrestation arbitraire de 42 de ses militants depuis le 12 décembre 2017. Pierre-Célestin Ndikumana, député d'Amizero a déclaré à l'Agence France Presse (AFP) qu'ils « ont été arrêtés arbitrairement et emprisonnés sous l'accusation de faire campagne pour le non ». Interrogé par l'AFP, Gaston Sindimwo, premier vice-président du Burundi, a indiqué : « si un membre du gouvernement a fait campagne pour le oui, c'est une erreur qui va être corrigée », ajoutant néanmoins que « les opposants qui font campagne pour le non doivent être arrêtés car pour nous, ce sont des rebelles aux instructions du chef de l'État »². Dans ce contexte, l'opposition, la société civile et plus largement la population burundaise ne sont pas en mesure de faire librement entendre leurs vues sur le projet de révision de la Constitution. Au lieu d'être le résultat d'un véritable débat de la société burundaise, ce projet apparaît comme imposé par les autorités burundaises dans une perspective de conservation du pouvoir.

D'après nos informations, le processus engagé ne répond, à ce stade, à aucune norme acceptable. En l'état, le vote sur la réforme constitutionnelle ne s'annonce ni libre, ni équitable, ni transparent et encore moins inclusif, d'autant que l'indépendance de Commission nationale électorale indépendante (CENI) est fortement contestée par l'opposition et la société civile indépendantes. Il est à craindre que les violences recensées s'accroissent à l'approche du référendum, les autorités cherchant à verrouiller toujours plus l'espace d'expression en commettant des abus. Dans ce contexte, la réaction des groupes d'opposition, notamment de l'opposition armée, demeure très incertaine. La réforme du code de procédure pénale engagée par le gouvernement à un mois des scrutins apparaît

¹ Concernant le cas de M. Simon Bizimana, décédé le 17 mars 2018 du fait de mauvais traitements et tortures subies de la part de membres des autorités locales et d'agents du Service national de renseignement, consulter le rapport de la Ligue ITEKA, Iteka N'Ijambo n°103, 19 au 25 mars 2018, <http://ligue-iteka.bi/wp-content/uploads/2018/03/Bulletin-ITEKA-N-IJAMBO-103.pdf>
Le journal IWACU a également réalisé des enquêtes : « Mort de Simon, l'homme qui refusait de voter », 27 mars 2018, <http://www.iwacu-burundi.org/enquete-mort-de-simon-lhomme-qui-refusait-de-voter/>

Concernant le cas de Dismas Sinzinkayo, tué par des *Imbonerakure* le 24 février 2018, , consulter le rapport de la Ligue ITEKA, Iteka N'Ijambo n°99, 19 au 25 février, <http://ligue-iteka.bi/wp-content/uploads/2018/02/Bulletin-ITEKA-N-IJAMBO-99.pdf>

² Voice of America (Afrique), *Quarante-deux opposants arrêtés depuis décembre au Burundi*, le 18 janvier 2018, <https://www.voafrique.com/a/referendum-constitutionnel-burundi-42-opposants-arretes-decembre/4213698.html>

comme une mesure supplémentaire pour intimider, réprimer et faire taire les voix critiques. Ce nouveau projet, adopté le 18 avril 2018 par l'Assemblée nationale, permettrait notamment aux forces de sécurité de mener des perquisitions multiples, sans mandat d'un juge, de jour comme de nuit et d'accroître les prérogatives de l'État en matière de surveillance et cyber-surveillance. Il s'agit de légaliser des pratiques arbitraires et attentatoires aux droits et libertés individuelles déjà largement utilisées par les services de sécurité burundais depuis le début de la crise.

Par ailleurs, la CENI a déclaré en février dernier que les personnes réfugiées à l'étranger ne seront pas autorisées à se prononcer sur la réforme de la loi fondamentale burundaise. Le porte parole de la CENI, Prosper Ntahorwamiye, a ainsi déclaré que « toute personne ayant un statut de réfugié perd directement sa nationalité » et ne peut donc pas voter³. Plus de 430 000 burundais.es⁴ se voient ainsi refuser leur droit de vote, pourtant consacré par la Constitution (article 86). La participation effective de la diaspora burundaise, largement opposée au maintien au pouvoir anti-constitutionnel de Pierre Nkurunziza, au vote sur la Constitution demeure aussi hautement improbable. De nombreux éléments indiquent que le référendum risque de se solder par un simulacre électoral.

Dialoguer en dépit de la tenue du référendum

Depuis près de trois ans, les États de la Communauté d'Afrique de l'est (CAE) tentent d'impulser un processus de dialogue inter-burundais, dont la médiation est assurée par le président ougandais Yoweri Museveni, appuyé par l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa. Jusqu'alors, les tentatives de l'équipe de médiation se sont soldées par des échecs répétés, les autorités ayant soit boycotté les négociations, soit refusé de négocier directement avec la coalition de l'opposition⁵. Le 16 avril 2018, l'Union africaine et les Nations unies ont publié un communiqué de presse exprimant leur inquiétude face à la « *décision du gouvernement du Burundi de suspendre sa participation au dialogue inter-burundais* » et l'appelant à reconsidérer sa position. Dans le communiqué, les deux organisations réitéraient également leur « *détermination à pleinement assumer leurs responsabilités en tant que garants de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation d'août 2000* » et leur conviction « *que seul un dialogue inclusif et le consensus, basés sur le respect de l'Accord d'Arusha, garantirait une solution politique durable, la préservation et la consolidation de la paix et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit* ». Le communiqué faisait vraisemblablement écho au refus des autorités burundaises de participer à une nouvelle session du dialogue inter-burundais que le facilitateur Benjamin Mkapa planifie d'organiser à Entebbe, en Ouganda, à la fin du mois d'avril. Il a finalement été retiré du site internet de l'Union africaine après que les autorités burundaises ont publié un communiqué démentant leur retrait des négociations et affirmant qu'elles demeureraient engagées dans le processus de dialogue.

Elles ont indiqué qu'en « *ce qui concerne les dates pour la prochaine session du dialogue inter-burundais, le Gouvernement est disposé et reste en contact avec le Facilitateur pour en discuter et fixer une échéance consensuelle qui ne perturbe pas le calendrier des activités d'envergure nationale déjà programmées* », c'est-à-dire les activités liées au référendum. Ceci pourrait laisser entendre qu'elles ne retourneront à la table des négociations qu'après la tenue des scrutins. La question de la révision constitutionnelle est pourtant l'un des principaux points de divergence entre le gouvernement d'une part et l'opposition politique et la société civile indépendantes d'autre part, ces dernières y étant radicalement opposées au nom de la préservation de l'Accord d'Arusha. Il est essentiel qu'un dialogue inclusif sur le processus de modification constitutionnelle ait lieu avant l'organisation d'un scrutin national afin de ne pas accentuer les fractures qui divisent la société et constituent une menace directe pour la paix dans le pays et la stabilité dans la région. Même s'il est peut probable que ce dialogue ne modifie la tenue du référendum, seul un véritable dialogue politique est en mesure de garantir la résolution du conflit burundais. Les instances de l'Union africaine devraient ainsi concourir à la nécessité impérieuse de relancer le dialogue politique entre toutes les composantes politiques burundaises et y inclure la société civile.

³ Voir notamment IWACU, CENI, « Un réfugié perd sa nationalité, pas d'enrôlement », 7 février 2018, <http://www.iwacu-burundi.org/ceni-un-refugie-perd-sa-citoyennete-pas-denrolement/>

Anadolu Agency, Burundi-Elections 2020 : Les réfugiés ne pourront pas voter (Ceni), 7 février 2018, <https://aa.com.tr/fr/afrique/-burundi-elections-2020-les-r%C3%A9fugi%C3%A9s-ne-pourront-pas-voter-ceni/1056922?amp=1>

⁴ UNHCR, Burundi situation, mise à jour du 31 mars 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi>

⁵ Le Conseil National pour le Respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et la Restauration de l'État de droit (CNARED).

Recommandations

Depuis le début de la crise, la Commission africaine s'est engagée sur la situation burundaise notamment au travers de la mission d'établissement des faits qu'elle a menée en décembre 2015 et à la suite de laquelle elle a conclu que des violations graves et massives des droits humains ont été commises depuis avril 2015, en grande majorité par les forces gouvernementales, en collaboration ou non avec la milice *Imbonerakure*. A l'issue de cette mission, la Commission avait notamment recommandé la mise en place d'un mécanisme hybride (international/régional) d'enquête sur les crimes commis depuis avril 2015⁶. Elle a également pris une résolution (CADHP/Rés.357⁷) sur la situation au Burundi le 4 novembre 2016. Alors que la crise politique, sécuritaire, humanitaire et des droits humains s'aggrave et que les autorités s'appêtent à porter un coup fatal à l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation en modifiant la Constitution, la Commission doit prendre des actions fortes avant la tenue du référendum constitutionnel. Elle devrait notamment :

Prendre les actions d'urgence suivantes :

- Adopter une résolution sur la situation au Burundi condamnant fermement l'escalade de la répression et des violences dans le cadre de l'organisation du référendum sur la Constitution et appelant les autorités à renoncer à ce projet tant que les conditions pour que ce processus soit équitable, libre et consensuel ne sont pas réunies ; La résolution devrait également condamner la réforme du code de procédure pénale en cours lequel risque de supprimer des mesures de protection des libertés individuelles et d'encourager les violations des droits humains par les agents de l'État ;
- Appeler les États de l'Union africaine, en particulier ceux de la Communauté des États d'Afrique de l'est, et des Nations unies à appuyer vigoureusement le processus de dialogue inter-burundais notamment pour que le prochain round de négociations se tienne et soit efficace et inclusif ;
- Appeler les garants de l'Accord d'Arusha à dénoncer les conditions d'organisation du processus de révision de la Constitution et à organiser une mission politique de haut-niveau auprès des autorités burundaises pour les convaincre, compte tenu du contexte actuel, de suspendre la tenue du référendum ;
- Saisir d'urgence les instances de l'Union africaine, en particulier le Conseil de paix et de sécurité, des graves violations des droits humains au Burundi et des risques importants d'une détérioration de la situation politique et sécuritaire dans ce pays à l'approche du référendum ;
- Saisir la conférence des chefs d'États et de gouvernements sur les graves violations des droits humains perpétrées au Burundi et leur impact sur la sécurité régionale, afin que ces dernières appellent les autorités burundaises au respect de ses engagements, notamment au regard de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

Appeler les autorités burundaises à :

- Mettre immédiatement un terme aux exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, actes de torture, violences sexuelles, arrestations et détentions arbitraires, et autres violations graves des droits humains ; mener, dans les plus brefs délais, des enquêtes indépendantes, impartiales et efficaces afin de traduire en justice les auteurs de ces crimes ;
- En l'attente de telles enquêtes, suspendre de leurs fonctions les membres des services de sécurité et de l'administration suspectés d'avoir ordonné, approuvé ou commis des violations graves des droits humains ;
- Libérer toutes les personnes arbitrairement détenues, notamment les défenseurs des droits humains dont Germain Rukuki⁸ et Nestor Nibitanga⁹, et garantir leur intégrité physique ;

⁶ Rapport de la délégation de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi du 7 au 13 décembre 2015, http://www.achpr.org/files/news/2016/05/d218/cadhp_rapport_mission_etabli_faits_fre.pdf

⁷ CADHP, 357: Résolution sur la situation des droits de l'homme en République du Burundi - CADHP/Rés.357 (LIX) 2016, 4 novembre 2016, <http://www.achpr.org/fr/sessions/59th/resolutions/357/>

⁸ Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Burundi : Prison à perpétuité requise contre Germain Rukuki arbitrairement détenu depuis le 13 juillet 2017, 5 avril 2018, <https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/burundi-prison-a-perpetuite-requise-contre-germain-rukuki>

- En collaboration avec le CNDD-FDD, s'assurer que les *Imbonerakure* s'abstiennent de commettre des violations des droits humains et de participer à des opérations des services de sécurité burundais ;
- S'engager pleinement et immédiatement dans le processus de dialogue inter-burundais et garantir son effectivité et inclusivité en acceptant l'opposition politique et la société civile indépendantes comme interlocuteurs ;
- Mettre un terme immédiat aux attaques, menaces, actes d'intimidation et de harcèlement, y compris judiciaire, à l'encontre des défenseurs des droits humains, et des journalistes ; et autoriser la reprise sans condition des activités de toutes les organisations de la société civile radiées ainsi que le dégel de leurs comptes bancaires ;
- Coopérer avec l'Union africaine (UA) dans le déploiement au Burundi des observateurs des droits humains et experts militaires, conformément à la décision des chefs d'État et de gouvernement de l'UA prise à l'occasion de son 26ème sommet fin janvier 2016 ; et mettre un terme aux entraves à l'action de ceux déjà présents dans le pays ;
- Reprendre la coopération avec le Bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme au Burundi et autoriser la reprise de ses activités sur l'ensemble du territoire burundais, conformément aux engagements pris lors de la 36ème session ordinaire du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies ;
- Coopérer avec la Commission d'enquête sur le Burundi mandatée par le Conseil des droits de l'Homme et lui autoriser l'accès au territoire burundais ;
- Revenir sur leur décision de se retirer de la Cour pénale internationale en ratifiant à nouveau le Statut de Rome.

Appeler l'Union africaine à :

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le déploiement immédiat de l'ensemble des observateurs des droits humains et experts militaires, conformément à la décision des chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine prise à l'occasion de son 26ème sommet fin janvier 2016 ;
- Adopter des sanctions à l'encontre des personnes et des groupes dont les actions et les propos contribuent à la persistance de la violence et entravent la recherche d'une solution pacifique à la crise ;
- Prendre toute mesure appropriée à l'encontre du Burundi, notamment sa suspension du Conseil de paix et de sécurité, compte tenu des violations manifestes par le Burundi des principes et objectifs régissant cet organe de l'UA ;
- Mettre en œuvre des mesures efficaces de contrôle (*vetting*) des forces burundaises déployées dans toutes les opérations de maintien de la paix africaines.

Appeler les États africains de la sous-région à :

- Garantir l'accès à leur territoire aux réfugiés et demandeurs d'asile burundais et assurer leur protection ;
- Garantir qu'aucun Burundais ne soit directement ou indirectement renvoyé vers le Burundi s'il existe des raisons de croire que sa vie ou sa liberté pourraient être menacées, conformément au principe de non refoulement du droit international relatif aux réfugiés¹⁰.

Appeler les membres de la communauté internationale à :

- Augmenter considérablement leur contribution financière au Programme de réponse régionale à la crise des réfugiés burundais pour l'année 2017.

⁹ Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Burundi : Détention arbitraire de M. Nestor Nibitanga, ex-représentant de l'APRODH de la région centre-est, 28 novembre 2017, <https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/burundi-detention-arbitraire-de-m-nestor-nibitanga-ex-representant-de>

¹⁰ Nos organisations sont particulièrement préoccupées par la situation des quatre leaders du groupe armé rebelle Forces populaires du Burundi (FPB) qui auraient été arrêtés par la police tanzanienne le 21 octobre 2017 à Nduta (Tanzanie) puis remis aux autorités burundaises. Des informations – non encore corroborées par la FIDH et la Ligue ITEKA – indiquent qu'ils auraient été exécutés sur le territoire burundais.