

Les interactions entre le processus
de paix et l'élaboration
constitutionnelle au Burundi

Facteur de stabilité ou de crise?

Willy Peter Nindorera

Étude de cas

IMPRINT

Nindorera, Willy Peter 2019. Les interactions entre le processus de paix et l'élaboration constitutionnelle au Burundi. Facteur de stabilité ou de crise? Berlin : Berghof Foundation.

PUBLIÉ PAR

© Berghof Foundation Operations gGmbH
Lindenstraße 34
10969 Berlin, Germany
www.berghof-foundation.org
order@berghof-foundation.org
twitter.com/berghoffnd
facebook.com/berghoffoundation

2019
Tous droits réservés

Édition linguistique : Myriam Ochoa-Suel
Support d'édition linguistique : Marie Migeon

Conception et mise en page : AMBERPRESS, Katja Koeberlin, Gosia Warrink

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue et opinions de la Berghof Foundation ou de ses partenaires.

Remerciements

Le projet et ses publications ont été rendus possibles grâce au financement du Ministère fédéral des Affaires étrangères allemand.



Auswärtiges Amt

Les interactions entre le processus de paix et l'élaboration constitutionnelle au Burundi

Facteur de stabilité ou de crise?

A propos de cette publication

Cette publication fait partie du projet « Towards Sustainable Peace : The Nexus of Peacemaking and Constitution Building » (Vers une paix durable : l'interface de l'établissement de la paix et de la constitutionnalisation), mis en œuvre par la Fondation Berghof, en collaboration avec le Groupe d'appui à la médiation du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix des Nations Unies. Il a été généreusement soutenu par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères.

Le projet a exploré comment l'établissement de la paix – en particulier les négociations de paix par la médiation – s'articule dans la pratique avec l'édification d'une constitution, un domaine jusqu'ici peu étudié. Il a cerné les défis et les possibilités de ce "lien", les enseignements qui en ont été tirés, les options stratégiques et leurs répercussions sur le maintien de la paix.

A cette fin, un certain nombre d'études thématiques et de terrain ont été commandées, des études documentaires ont été menées, et des tables rondes d'experts, des entretiens et des échanges ont été organisés avec des universitaires et des praticiens des domaines de la médiation et de l'élaboration de constitutions. Les publications suivantes documentent les dimensions thématiques et méthodologiques de l'interface entre les processus constitutionnels et l'établissement de la paix. Nous espérons qu'elles seront utiles aux praticiens qui travaillent à cette interface.

Principaux résultats

- ≡ Key considerations for practitioners working at the nexus of constitutions and peace processes (Considérations clés pour les praticiens travaillant à l'interface des constitutions et des processus de paix)

Études de cas

- ≡ Burundi [français et anglais]
- ≡ Guatemala [espagnol et anglais]
- ≡ République de Macédoine (Nord)

Études thématiques

- ≡ From armed intra-state conflict to a functioning constitutional order: reconciling principles of third-party support – a reflection (D'un conflit armé intra-étatique à un ordre constitutionnel fonctionnel : réconcilier les principes du soutien par une tierce partie. Une réflexion.)
- ≡ Constitution making in contexts of conflict: paying attention to process (La constitutionnalisation dans des contextes de conflit : une attention particulière au processus)
- ≡ Critical substantive issues at the nexus of peacemaking and constitution building (Questions de fond essentielles à l'interface de l'établissement de la paix et de la constitutionnalisation)
- ≡ The imperative of constitutionalizing peace agreements (L'impératif de constitutionnalisation des accords de paix)

Les publications sont disponibles en ligne à l'adresse www.berghof-foundation.org/pmcb.

A propos de l'auteur

Willy Peter Nindorera est un chercheur et consultant indépendant burundais. Au cours des quinze dernières années, ses recherches ont principalement porté sur les thèmes de la réforme du secteur de la sécurité, des médias, de la gouvernance, et du processus de paix burundais. Pendant cette période, il a produit des études et s'est associé, notamment, à l'International Crisis Group, pour lequel il a été le principal auteur de six rapports sur le Burundi ; au Centre d'alerte et de prévention des conflits (CENAP), la principale organisation locale de prévention des conflits au Burundi ; au North-South Institute ; au Clingendael Institute ; au Nordic Africa Institute ; à la Berghof Foundation ; au Centre d'études de la région des Grands Lacs de l'université d'Anvers ; à l'Institute for Security Studies ; au Budapest Center for mass atrocities prevention ; ainsi qu'à certaines ambassades.

Table des matières

Acronymes	8
1. Introduction	9
1.1 Historique du conflit burundais	10
1.2 Objectif de l'étude	12
1.3 De la compréhension de certaines notions utilisées dans la présente étude	12
1.4 Méthodologie	13
2. Le processus de paix d'Arusha et ses retombées sur l'architecture constitutionnelle	14
2.1 Du cadre et des acteurs du processus de paix d'Arusha	14
2.2 Nyerere aux prises avec les manoeuvres des parties prenantes	16
2.3 Les acteurs politiques bousculés par la méthode Mandela	19
2.4 Le modèle constitutionnel burundais au coeur des négociations	21
2.5 Des lendemains hypothéqués par la poursuite de la guerre et un accord de paix au forceps	28
3. Arusha consacré au bout d'un processus d'élaboration poussif de la constitution post-transition	30
3.1 Du processus d'élaboration de la constitution de transition	30
3.2 Cadre et acteurs du processus d'élaboration de la constitution post-transition	32
3.3 Difficile accouchement de la constitution post-transition	33
4. Une constitution malmenée pour des réformes mal menées	37
4.1 Prise de pouvoir par les urnes du CNDD-FDD	37
4.2 Arusha questionné d'entrée	37
4.3 Retards et manipulation dans la mise en place des institutions prévues par Arusha.	39
4.4 Monopolisation du pouvoir	40
4.5 L'accord d'Arusha en sursis	40
5. Résurgence d'une crise autour de l'accord d'Arusha	44
5.1 Échec de la nouvelle médiation régionale et des initiatives internationales	44
5.2 Une nouvelle constitution acte le décès d'Arusha	45
6. Conclusion	47
6.1 Échec de la nouvelle médiation régionale et des initiatives internationales	47
6.2 Leçons apprises	48
6.3 Questions ouvertes et sujets d'éventuelles recherches	50
6.4 Recommandations	51
Bibliographie	52
Annexe 1 : Liste des personnes interviewées	53
Annexe 2 : Chronologie sommaire des évènements-clefs des deux processus	54
Annexe 3 : Textes et accords-clefs	55

Acronymes

ABASA	Alliance burundo-africaine pour le salut national
ANADDE	Alliance nationale pour le droit et le développement économique
AV-INTWARI	Alliance des vaillants
CENAP	Centre d'alerte et de prévention des conflits
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CNDD	Conseil national pour la défense de la démocratie
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie
CSA	Commission de suivi et d'application de l'accord
CVR	Commission vérité et réconciliation
EAC	East African Community
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi
FROLINA	Front pour la libération nationale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PALIPEHUTU	Parti pour la libération du peuple hutu
PALIPEHUTU-FNL	Parti pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération
PARENA	Parti pour le redressement national
PIT	Parti indépendant des travailleurs
PL	Parti libéral
PRP	Parti pour la réconciliation du peuple
RPB	Rassemblement du peuple burundais
UE	Union européenne
UPRONA	Union pour le progrès national

1 Introduction

Cette étude sur les interactions entre le processus de paix burundais et le(s) processus d'élaboration de(s) la constitution(s) qui a (ont) suivi s'inscrit dans le cadre d'un projet plus vaste portant sur diverses études de cas similaires où des conflits à dimension politico-identitaire ont conduit à des négociations de paix menées sous médiation internationale, qui ont abouti par la suite à des processus de réforme et/ou de changement constitutionnel. Au Burundi, la dimension politico-ethnique du conflit a été mise en exergue par les acteurs du conflit lors des pourparlers de paix d'Arusha. Le conflit armé étant notamment motivé par des revendications de réformes institutionnelles d'importance, il en a résulté une double dynamique interdépendante. Des négociations de paix engagées sous une médiation africaine ont tout d'abord amorcé une importante réflexion, suivie de la conception d'une ébauche de modèle de constitution.

Par la suite, cette dernière a été intégrée dans l'accord de paix d'Arusha. Elle s'est matérialisée par l'élaboration d'une constitution de transition, dans un premier temps, suivie d'un processus d'élaboration de la constitution post-transition, plus complexe et conflictuel, avec la contribution d'acteurs internationaux dans un deuxième temps. Il en a découlé une constitution, plébiscitée lors d'un référendum, fortement inspirée de l'accord de paix d'Arusha dont la mise en oeuvre conduira à des avancées, non sans difficultés. C'est ce modèle constitutionnel, reposant sur des compromis divers des acteurs du conflit, qui est aujourd'hui mis à mal. La crise burundaise actuelle trouve donc en partie son fondement dans la remise en cause des dynamiques du processus de paix et du processus d'élaboration de la constitution. Il apparaît donc pertinent de questionner les dynamiques des interactions des deux processus et leur médiation en amont.

1.1 Historique du conflit burundais

Petit pays surpeuplé et enclavé situé aux confins de l'Afrique orientale et centrale, le Burundi est un État aux ressources limitées composé de trois ethnies : les Hutu, majoritaires, progressivement écartés de la gestion administrative du pays par la tutelle belge ; les Tutsi, minoritaires, mais au rôle de plus en plus important durant la même période ; les Twa traditionnellement marginalisés.¹ L'histoire contemporaine du Burundi est jalonnée par des violences à caractère politico-ethnique. En 1961, la victoire de l'Union pour le progrès national (UPRONA) aux élections législatives porte ce parti au pouvoir. Cependant, l'assassinat en octobre de la même année de son leader, le Premier ministre Rwagasore, fils du roi Mwambutsa IV, présente un prélude à des années de turbulence. La période de la monarchie parlementaire (1962–1966) connaît en effet une instabilité gouvernementale sur fond de montée des tensions politiques, dont des antagonismes ethniques. En 1965, furieux car estimant leur victoire aux législatives spoliée, des Hutu des forces armées mènent une tentative de coup d'État, suivie de tueries à caractère ethnique de Tutsis au centre du pays. Leur procès aboutit à une soixante d'exécutions (Ngayimpinda, 1998). C'est dans ce climat délétère que l'armée conduite par le capitaine Micombero, un Tutsi du Sud du pays, renverse la monarchie et instaure la République. Un régime militaire monopartite s'instaure, au sein duquel les Tutsi du Sud prennent progressivement le contrôle du pays, excluant la majorité hutu. En 1969, des cadres de ce groupe sont de nouveau exécutés à la suite d'un présumé complot.

L'année 1972 marque un tournant dans la dérive violente de la Ire République du Burundi. Fin avril, une rébellion hutu attaque le Sud du pays, ciblant toutes les populations tutsi. Cette insurrection aux intentions génocidaires est assez vite neutralisée par l'armée. S'ensuit sur tout le territoire une élimination systématique de toute l'élite de la majorité.

Ces tueries s'étendent également jusqu'aux écoles. Ce génocide sélectif (Chrétien & Dupaquier, 2007), pudiquement dénommé « les événements de 1972 », aura des répercussions profondes sur la dynamique du conflit burundais (Nindorera, 2012, 13–14) et les mémoires (Laroque, 2013).

Le renversement de la Ire République en 1976 par le colonel Bagaza, un Tutsi du Sud du pays, amène un certain apaisement et impulse un développement socio-économique. Pour autant la question ethnique est occultée. De surcroît, le régime sombre progressivement dans une autocratie où le régionalisme et l'exclusion des Hutu s'amplifient sur fond de conflit ÉgliseÉtat. Déjà minorisée dans de nombreuses écoles secondaires du fait des départs en exil et des tueries opérées dans certaines d'entre elles en 1972, la majorité est victime d'une politique discriminatoire sournoise dans l'enseignement.² Le système répressif étouffant dans l'oeuf toute contestation, la IIe République est renversée en 1987 sans que son règne n'ait été terni par des violences. Le nouveau président, le major Buyoya, de nouveau un Tutsi du Sud, s'inscrit dans la même dynamique que ses prédécesseurs sur le plan de l'intégration ethnique, tout en instaurant diverses mesures de décrispation politique, sociale et économique. En août 1988, le Nord du Burundi est le centre d'un nouveau soulèvement hutu accompagné de tueries de Tutsi, puis d'une répression brutale des populations hutu. Résultat des longues frustrations cumulées au cours des régimes antérieurs ou de l'immobilisme sur la question par le nouveau pouvoir, ou bien du cumul des deux ? En tout état de cause, les pressions internationales pour s'attaquer de face au problème ethnique et la prise de conscience que son pouvoir pourra difficilement faire l'économie du traitement de cette question amènent le président Buyoya à ouvrir les institutions politiques aux Hutu et à instaurer diverses réformes qui aboutissent à l'ouverture démocratique des années 1991–1992. Convaincu de sa victoire du fait des acquis de ses réformes socio-économiques et de sa politique d'unité nationale

1 Les chiffres supposés représenter les proportions démographiques des différents groupes font toujours référence aux résultats d'un recensement ethnique mené durant la période coloniale faisant état de 85 % de Hutu, 14 % de Tutsi et 1 % de Twa.

2 www.iwacu-burundi.org/systme-i-et-u-je-demande-pardon-toute-personne-qui-croit-quelle-en-a-t-victime (consulté le 21 septembre 2018).

plutôt bien accueillie, le chef de l'État convoque les premières élections démocratiques au suffrage universel depuis le sombre épisode des scrutins de 1965. Il est candidat sous la bannière de l'UPRONA, ancien parti unique. Ce processus suscite la peur chez une partie de la minorité. Au sein de l'armée et de la haute fonction publique, de nombreux Tutsi sentent ainsi leurs intérêts menacés. La victoire de Ndadaye, le candidat du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU), un parti majoritairement hutu préconisant des changements plus profonds, dont la fin du pouvoir des Tutsi, est donc très mal vécue par les tenants de l'ancien régime monopartite qui avait été en place pendant près de trente ans. De plus, le FRODEBU amplifie sa victoire au cours des législatives. En dépit d'une passation de pouvoir dans le calme et de la formation d'un gouvernement de large ouverture, le nouveau président et plusieurs hautes autorités sont assassinés par l'armée à peine trois mois après leur prise de fonction à la faveur d'un coup d'État qui ne sera pourtant jamais revendiqué. Ces événements provoquent des tueries de Tutsi à grande échelle suivies d'une violente répression. Ils sont le déclencheur du conflit armé le plus meurtrier de l'histoire du Burundi. Si le FRODEBU se voit restituer le pouvoir du fait des pressions suite à ce renversement par la force d'une jeune démocratie, il est contraint de partager le pouvoir avec l'UPRONA et des petits partis tutsi dans le cadre de divers accords de partage du pouvoir. Ce faisant, la confiscation de sa victoire et l'assassinat de ses leaders ont poussé le FRODEBU à créer secrètement un mouvement armé (Nindorera, 2012, 14–15). En parallèle, le mouvement clandestin du Parti pour la libération du peuple hutu (PALIPEHUTU), la plus vieille rébellion hutu, en négociation avec le FRODEBU sur les conditions de son retour à la vie civile, opte pour la lutte armée. La guerre oppose donc l'armée régulière essentiellement monopolisée par les Tutsi et deux rébellions hutu, le Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD) créé à l'initiative du FRODEBU et coordonné par Léonard Nyangoma, un ancien ministre du gouvernement de Ndadaye, et le PALIPEHUTU. Ces groupes rebelles ont principalement pour objectifs le retour à l'ordre constitutionnel de 1993 et le démantèlement de forces de sécurité considérées comme le véritable cœur du pouvoir.

En 1994, l'attentat mortel contre l'avion du président rwandais accompagné de son homologue burundais déclenche le génocide des Tutsi au Rwanda. La communauté internationale déjà préoccupée par les violences au Burundi est alarmée à l'idée d'un second génocide dans la sous-région des Grands Lacs. Elle redouble donc d'efforts pour tenter d'endiguer les violences et trouver une issue acceptable au conflit. En effet, censé apaiser le conflit, le bicéphalisme à la tête de l'exécutif a plutôt conduit à une guérilla où les deux parties se livrent à une double bataille par procuration. L'une sur le terrain des institutions, où elles visent à se neutraliser mutuellement, et l'autre sur le terrain des hostilités où le chef de l'État, du FRODEBU, tente d'appuyer secrètement la guérilla et de réduire les moyens de l'armée alors qu'en retour le Premier ministre, de l'UPRONA, s'emploie à fortifier les corps de défense et ferme les yeux sur la répression qu'ils mènent et les assassinats de cadres hutu dont ils se rendent coupables, sinon complices.

Un certain nombre de personnalités s'activent pour tenter d'enrayer l'escalade. Deux sommets des chefs d'État de la sous-région sont organisés sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) avec le Burundi pour principal ordre du jour. L'un a lieu au Caire en novembre 1995 sous les auspices de l'ancien président américain Carter, coprésidé par les anciens chefs d'État malien Toumani Touré et tanzanien Nyerere, et l'archevêque sud-africain Desmond Tutu. L'autre se déroule à Tunis en mars 1996. C'est au cours de ce dernier sommet que Nyerere hérite du dossier burundais. Par la suite, l'ancien président tanzanien réunit les parties en conflit à Mwanza en Tanzanie où il échoue à obtenir le principe de négociations (entretien avec Sylvestre Ntibantunganya, ancien chef d'État, 2018). Il organise peu après le premier sommet des chefs d'État de la sous-région consacré au Burundi à Arusha en Tanzanie, le 25 juin 1996, où l'exécutif burundais obtient l'envoi de troupes étrangères d'Afrique de l'Est au Burundi. Cette initiative et le massacre par le CNDD, le 20 juillet de la même année, de près de 400 civils tutsi au centre du pays déclenchent un coup d'État le 25 juillet 1996, qui ramène au pouvoir Buyoya. Ce putsch pousse une bonne partie des leaders du FRODEBU et de ses partis alliés à prendre le chemin de l'exil.

Le 31 juillet, convoqué à l'instigation de Nyerere, un deuxième sommet des chefs d'État de l'initiative régionale pour la paix au Burundi désormais présidée par le président ougandais Museveni, impose un embargo au Burundi dont la levée est entre autres conditionnée par l'ouverture de négociations avec les groupes rebelles. Y participent notamment les présidents de Tanzanie, du Kenya, d'Ouganda et du Rwanda et les Premiers ministres d'Éthiopie et du Zaïre.

1.2 Objectif de l'étude

La présente étude porte sur les interactions entre le processus de paix mené sous la médiation de la région et le processus d'élaboration de(s) la constitution(s) qui en a découlé. Dans un premier temps, elle s'attellera à décrypter le contexte des négociations de paix à Arusha, les parties prenantes, le processus lui-même et la médiation qui l'a conduit, leurs perceptions réceptives et les résultats de ces efforts de rétablissement de la paix examinés à la lumière des réformes constitutionnelles qu'ils ont induites. En deuxième lieu, elle examinera les processus d'élaboration des diverses constitutions issues directement de l'accord pour la paix et la réconciliation d'Arusha en mettant en exergue le lien entre le contenu de ces textes avec ce dernier. Pour terminer, l'étude proposera une conclusion comprenant les leçons apprises de ces processus, suggérera des questions qui restent ouvertes et un certain nombre de recommandations.

1.3 De la compréhension de certaines notions utilisées dans la présente étude

Pour dissiper tout malentendu sur l'usage de certains termes et concepts auxquels il est fait régulièrement allusion dans le texte, il convient de préciser que la notion de peacemaking renvoie ici à la définition adoptée par la Berghof Foundation dans son glossaire.³ Concernant la notion de médiation, celle-ci se réfère à la définition proposée par la note d'orientation des Nations Unies sur la médiation.⁴ Quant au processus d'élaboration de la constitution, il est ici compris comme IDEA International le conçoit.⁵ Enfin, l'étude désigne les trois composantes de la population burundaise par le terme ethnie, même si ces différents groupements humains ne renvoient pas à la définition de cette notion dans la mesure où, par exemple, ils partagent la même langue et culture. Ce faisant, les différentes disciplines concernées par la question n'ont jusqu'à présent pas trouvé de consensus sur la terminologie qui lui serait appropriée et renvoient elles-mêmes le plus souvent, par défaut, au terme ethnie.

3 Généralement, le rétablissement de la paix (peacemaking) fait référence aux efforts diplomatiques déployés pour mettre un terme à la violence entre des parties en conflit avec pour objectif de conclure un accord de paix. Les accords de paix internationaux ou nationaux peuvent contenir des engagements de démobilisation ou des réglementations concernant le statut futur des parties en conflit. Comme le stipule la Charte des Nations Unies, les stratégies de rétablissement de la paix vont de la négociation au règlement judiciaire en passant par la médiation, la conciliation et l'arbitrage... Les organisations de la société civile impliquées dans le rétablissement de la paix s'appuient le plus souvent sur des stratégies non violentes, comme la négociation et la médiation. Voir Berghof Foundation (2019).

4 "La médiation est une procédure consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable. Le postulat de départ de la médiation est que, étant donné les conditions idoines, les parties à tel conflit peuvent se rapprocher les unes des autres et se disposer à coopérer. La médiation peut avoir une ambition limitée, par exemple lorsqu'elle traite de tel ou tel problème dans le but de contenir ou de gérer tel conflit, ou embrasser un large éventail de questions dans la perspective d'un accord de paix global." (United Nations 2012, 4)

5 "Un processus historique à long terme. Ce n'est pas un événement et il ne peut être assimilé à l'élaboration d'une constitution – la période lors de laquelle une constitution est rédigée... Il comprend plusieurs étapes : (a) un accord sur la nécessité d'un changement constitutionnel et son objectif, qui, dans la pratique, est souvent un élément de processus de bouleversements historiques nationaux plus larges ; (b) selon des principes pertinents, la création d'institutions, de procédures et de réglementations pour l'élaboration ou la rédaction d'une constitution inclusive et participative, qui comprendrait l'utilisation de mesures provisoires ; (c) donner force juridique à la constitution ou la ratifier ; et (d) la phase de mise en oeuvre, phase critique, en particulier dans les premières années qui suivent la ratification." (Böckenförde et al., 2011, 2)

1.4 Méthodologie

La méthodologie utilisée pour la présente étude repose en partie sur des entretiens avec des acteurs concernés par les deux processus. Ainsi, des responsables des parties en conflit lors des négociations de paix d'Arusha ont été interviewés, de même que certaines des parties qui en avaient boycotté les travaux et ont par la suite signé des accords séparés avec le gouvernement burundais de l'époque. Des personnalités impliquées dans la médiation ont également été interrogées. Celles-ci incluent aussi des acteurs ayant participé de près ou de loin à la médiation de la crise burundaise en cours. Il est important de mentionner que certains des acteurs impliqués dans le processus de paix d'Arusha ont également participé aux processus d'élaboration des constitutions qui ont découlé de l'accord. À ces derniers se sont ajoutées des personnes qui ont directement contribué à la rédaction de ces lois fondamentales, que ce soit au niveau de commissions techniques ou gouvernementales. Des experts ayant réfléchi sur ces questions ou écrit des articles et études s'y rapportant ont aussi été interviewés. Par ailleurs, la méthodologie a également reposé sur une recherche documentaire. À cet égard, les accords de paix, les documents ayant trait au processus plus général ont été consultés, de même que les textes de lois et, en particulier, les constitutions qui en sont directement le résultat. Enfin, la recherche documentaire s'est aussi appuyée sur les articles, études et autres documents de référence qui touchent de près ou de loin le sujet de la recherche, y compris les enquêtes d'opinion menées sur les perceptions populaires des deux processus.

2 Le processus de paix d'Arusha et ses retombées sur l'architecture constitutionnelle

En dépit de l'opposition d'une partie de son camp à toute négociation avec des « terroristes génocidaires » – qualificatif désignant les groupes rebelles selon la propagande d'État –, Buyoya, acculé par les retombées désastreuses de l'embargo sur les conditions de vie des populations et la pression militaire des rébellions, est amené à engager des négociations avec toutes les parties en juin 1998. Ce faisant, le président en a plusieurs fois repoussé les échéances. Il a attendu de conforter son assise intérieure en signant un partenariat de gouvernement avec son opposition interne afin de tenter de légitimer son pouvoir et mieux se positionner dans les négociations. En outre, des négociations secrètes avec le CNDD avaient déjà été entamées à Rome sous l'égide de la communauté San Egidio, mais leur ébrulement en 1997 avait provoqué un tollé et poussé le gouvernement à les démentir.⁶

2.1 Du cadre et des acteurs du processus de paix d'Arusha

Un processus sous médiation internationale

C'est du fait de sa stature et de son autorité morale sur le continent que l'ancien président tanzanien Nyerere est parvenu à écarter ses confrères Carter et Toumani Touré de la gestion du dossier burundais et à se faire désigner comme médiateur dans les négociations de paix. Arusha s'est imposé d'emblée comme cadre des discussions (entretien avec Ntibantunganya, ancien chef d'État, 2018). Deux décisions pourtant contestées par le gouvernement, principalement parce qu'il accusait ce pays d'abriter une partie de la rébellion et le médiateur de partialité dans le conflit burundais (International Crisis Group, 1998, 44-49). De son côté, la région obtient la supervision du processus de paix avec l'aval de la communauté internationale en vertu du nouveau principe de solutions africaines aux problèmes africains préconisé par un certain nombre de leaders africains dont Nyerere.⁷ Initialement confinée aux seuls pays de l'Afrique orientale (Rwanda, Ouganda, Kenya et Tanzanie), l'initiative régionale va, dans un premier temps, incorporer l'Éthiopie et le Zaïre. Par la suite, elle appelle d'autres pays à la joindre comme la Zambie, le Zimbabwe, l'Érythrée et l'Afrique du Sud. Si ces derniers pays sont supposés en faire partie intégrante, leur participation effective restera

6 Selon l'une des parties de ces pourparlers, des avancées substantielles avaient déjà été menées et les bases de ces discussions ont notamment facilité les travaux au sein de la commission III portant sur la paix et la sécurité. Nyangoma, Léonard (président du CNDD). Interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Bujumbura, Burundi, 14 août 2018.

7 L'Afrique doit promouvoir les solutions aux problèmes et promouvoir la bonne gouvernance et les réformes visant la croissance économique. Disponible en ligne sur : www.un.org/press/fr/1998/19980416.CS915.html (consulté le 23 septembre 2018)

minime durant le processus de paix, en dehors de l'Afrique du Sud dont le rôle sera appelé à croître. La région a principalement pour objectifs de mettre la pression sur les parties en négociation, entériner les décisions prises lors du processus et, le cas échéant, les imposer aux parties. À cet effet, les chefs d'État de ces pays se réuniront une vingtaine de fois de 1996 à 2005. Dans son travail, Nyerere est, dans un premier temps, essentiellement soutenu par une équipe de collaborateurs, de même que par sa fondation, toutes deux composées essentiellement de Tanzaniens. Outre les représentations des pays membres de l'initiative régionale, ce processus voit également la participation à ses travaux d'une multitude de diplomates et envoyés spéciaux comme observateurs. Il s'agit de délégués, notamment des Nations Unies, de l'OUA, de l'Union Européenne, des États-Unis, de la Belgique et d'organisations et fondations diverses (fondation Carter, communauté de San Egidio, etc.). La communauté internationale est donc fortement représentée dans ce processus dont elle assure le financement.⁸

Le débat intérieur accueilli froidement par l'opinion

Dans le double objectif de ne pas déconnecter les Burundais du processus de paix d'Arusha et de les amener à comprendre la nécessité des négociations, Buyoya demande qu'un dialogue intérieur soit organisé pour préparer les opinions aux négociations et les inviter à débattre de questions d'intérêt national (entretien avec Ambroise Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). Une partie de l'opinion tutsi, principalement dans la capitale de Bujumbura, est chauffée à blanc contre la perspective des négociations avec les « terroristes génocidaires » et multiplie les actions pour en éviter le projet. Dans une société divisée du fait d'une histoire douloureuse où l'on observe des mémoires conflictuelles, les unes plus blessées que les autres, sur fond de

concurrence des victimes, la guerre civile et ses violences ont ravivé les peurs et les passions au point de faire le lit du(es) radicalisme(s). Bujumbura est donc le centre d'une opposition tutsi hostile à toute perspective de négociations, et celle-ci rencontre un écho favorable dans diverses catégories de la population (étudiants, fonctionnaires, etc.). Pour autant, il est difficile d'évaluer l'ampleur de ce courant du fait, d'une part, qu'il intimide les autres opinions et, d'autre part, en raison de l'absence d'outils d'évaluation (enquêtes d'opinion). Du reste, le monde rural, très majoritaire, est insondable, de même que la majorité hutu, peu encline à exprimer ses vues, dans un régime perçu comme tutsi et oppresseur.

Le débat intérieur consiste en des sessions d'échanges avec des groupes représentatifs de la société. Celui-ci connaît quelques difficultés à ses débuts, entre autres du fait de son boycott par le FRODEBU, non encore partie du partenariat, et de la population hutu en général (entretien avec Eugène Nindorera, ancien ministre chargé des réformes institutionnelles, 2018). Ces sessions de dialogue auraient permis notamment de comprendre un certain nombre de préoccupations des populations et de les faire remonter (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). Le dialogue intérieur, initié une année avant les négociations d'Arusha, continue par la suite en parallèle avec le processus de paix et une structure gouvernementale d'échanges est mise en place pour discuter de l'évolution des débats respectifs (entretien avec Nindorera, ancien ministre chargé des réformes institutionnelles, 2018). Ce faisant, les informations concernant les négociations d'Arusha sont faiblement médiatisées dans la presse publique et même censurées, les points de vue des groupes rebelles étant interdits d'antenne. Ce n'est qu'à la faveur de l'émergence d'une presse indépendante relayant ces informations que les médias gouvernementaux vont progressivement accepter une couverture moins biaisée des négociations (Palmans, 2007). Lorsque l'accord

⁸ Près de 15 millions de dollars américains auraient ainsi été dépensés durant toutes les négociations d'Arusha (International Crisis Group, 2000b, 20).

de paix est signé en août 2000, son contenu fera l'objet d'une campagne de médiatisation aussi bien des médias publics que privés, au point que la population, au bout de quelques années, finira par en avoir une relative bonne connaissance (Nimubona & Mboneko, 2003).

Négociations d'Arusha : format et parties prenantes

La première session d'Arusha se tient du 15 au 21 juin 1998. Elle voit la participation des principaux partis politiques et mouvements armés, à savoir, pour les premiers, l'UPRONA et le FRODEBU, et pour les seconds, le PALIPEHUTU et le CNDD. Mais ce dernier vient tout juste de connaître une dissidence interne dont peu réalisent encore les répercussions sur la suite du processus. D'autres partis sont secoués par des tensions et divisés en tendances résultant en partie des différentes positions en leur sein sur le nouveau partenariat (cas du FRODEBU où l'aile extérieure s'oppose à toute forme de collaboration avec le gouvernement « putschiste ») et/ou de la participation aux pourparlers de paix (UPRONA notamment).

Les 19 parties présentes à Arusha sont :

- ≡ Le gouvernement et l'Assemblée nationale ;
- ≡ Le FRODEBU, l'UPRONA, les deux partis au sein des institutions ;
- ≡ Le CNDD, le PALIPEHUTU et le Front pour la libération nationale (FROLINA), trois mouvements armés, ce dernier étant de moindre importance ;
- ≡ Le Parti pour le redressement national (PARENA), de l'ancien chef d'État Bagaza, l'Alliance nationale pour le droit et le développement (ANADDE), l'Alliance des vaillants (AV-INTWARI), le parti social-démocrate (PSD), INKINZO, l'Alliance burundo-africaine pour le salut (ABASA), le Parti pour la réconciliation du peuple (PRP), le Parti indépendant des travailleurs (PIT), le Ralliement pour la démocratie et le développement économique et social (RADDES), tous des partis tutsi sans base, à l'exception du PARENA.

- ≡ le Parti libéral (PL), le Parti du peuple (PP), et le Rassemblement du peuple burundais (RPB), au niveau des petits partis hutu.

Par la suite, des organisations de femmes représentant diverses associations de la société civile feront pression sur la médiation pour participer aux négociations. Elles obtiendront juste un statut d'observateurs, tout en parvenant à peser quelque peu sur des décisions en leur faveur. La première session sous la médiation de Nyerere décide de la mise en place de cinq commissions, à savoir « Nature du conflit », « Démocratie et bonne gouvernance », « Paix et sécurité pour tous », « Reconstruction et développement économique » et « Garanties pour la mise en application de l'accord de paix ». Elle aboutit également à une déclaration de cessez-le-feu signée par toutes les parties, mais celle-ci est directement dénoncée par les factions dissidentes (International Crisis Group, 2000a, 14-15). Le deuxième round des négociations débouche sur l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur.

2.2 Nyerere aux prises avec les manoeuvres des parties prenantes

Évolution de l'équipe de médiation

Ce faisant, la médiation est déjà confrontée à des critiques sur sa méthodologie par les parties ben négociation, mais aussi les observateurs et les bailleurs de fonds (International Crisis Group, 2000a, 11). En outre, la partie gouvernementale la soupçonne de collusion avec le FRODEBU (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). Elle s'inquiète également du fait que la déclaration de cessez-le-feu n'ait pas été suivie d'effets sur le terrain et s'interroge sur le véritable rapport de forces entre les mouvements rebelles présents à Arusha et leurs dissidences. Il est notamment reproché à la médiation son inexpérience, son manque de savoir-faire, diverses difficultés organisationnelles (International Crisis Group, 1999, 9-10), sa faible connaissance du dossier

burundais « donnant parfois l'impression de découvrir le problème burundais plutôt que de le résoudre » (International Crisis Group, 2000a, 11) et des problèmes d'ordre linguistique. Pour le gouvernement, c'est une aubaine. Il milite dès lors pour le recours à des experts d'autres pays dans le double objectif de professionnaliser la médiation et de submerger Nyerere d'autres facilitateurs pour limiter son rôle et son impact (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). De fait, la troisième session des pourparlers d'Arusha a débattu et arrêté le profil des différents experts devant coiffer les différentes commissions. Ainsi la commission sur la « Nature du conflit » sera présidée par Armando Guebuza, un Mozambicain choisi pour son expérience pertinente lors du processus de paix dans son pays d'origine. La « Démocratie et bonne gouvernance » est confiée à Nicholas Haysom, un juriste sud-africain expert dans les réformes constitutionnelles et électorales et les processus de paix, dont le pays d'origine n'est pas étranger à son choix. Il a comme adjoint Julian Hottinger, un politologue suisse spécialisé en médiation internationale des conflits. Matteo Zuppi de la communauté Sant'Egidio, qui avait déjà facilité les négociations secrètes entre le gouvernement et le CNDD à Rome en 1996–1997, est appelé à présider la commission « paix et sécurité pour tous », secondé en cela par le général sud-africain Masondo. Enfin, la commission « Reconstruction et développement économique » est présidée par la Canadienne Carolyn McAskie. Ce faisant, d'autres experts en médiation des conflits sont régulièrement présents à Arusha où ils jouent un rôle informel.⁹

Le calendrier des travaux avait été initialement fixé à une durée de six mois par la médiation. Celui-ci sera prolongé de six mois, puis d'une nouvelle extension de six mois au cours de laquelle Nyerere tombe gravement malade, pour finalement s'éteindre au bout de quelques semaines. Les discussions autour du nom du futur médiateur aboutissent à la nomination de Nelson Mandela,

dont le charisme et l'envergure semblent à même d'insuffler une impulsion nouvelle au processus. Ce dernier se serait d'abord donné un délai de trois mois pour le mener à bien (entretien avec Julian Hottinger, vice-président de la commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance, 2018). Sans surprise, il ne sera pas respecté et, par la suite, l'ancien chef d'État sud-africain fixe la fin du processus avant le mois de juin 2000. Finalement, il impose la date de signature de l'accord de paix au 28 août 2000 avec l'accord de principe des parties signataires, soit neuf mois après sa prise de fonction. Si ce délai sera in fine respecté, il ne sera pas sans poser divers problèmes comme cela sera développé plus loin dans le texte.

Bilan mitigé de la médiation sous Nyerere

La médiation a pour principal objectif de trouver une solution au conflit burundais et d'éviter qu'il ne dérape davantage. Elle vise à rétablir une démocratie acceptable pour tous sans pour autant avoir d'agenda précis sur la façon de le faire (entretien avec Hottinger, vice-président de la commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance, 2018). En dépit de son prestige et du fait qu'il ait été adoué par la communauté internationale, Nyerere peine à imprimer sa marque dans la conduite des négociations, qui traînent à se clarifier dans leur première phase. Les parties en conflit et les divergences de positions et d'intérêts ont d'abord eu du mal à se dessiner (entretien avec Léonard Nyangoma, président du CNDD, 2018). Il serait cependant injuste de faire porter la responsabilité des lenteurs et du désordre observé au début à la seule médiation. Elle doit composer avec les intérêts et agendas cachés de 19 parties en présence. Les partis politiques présents sont supposés représenter et défendre les positions diversifiées de leur groupe de pression. Or sur les 17 formations politiques à Arusha, seules cinq (FRODEBU, UPRONA, CNDD, PALIPEHUTU, PARENA)

⁹ Il s'agit notamment de Jan Van Eck, ancien député de l'ANC, qui aura un rôle particulier dans la médiation parallèle entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL.

disposent d'une base potentielle réelle, les autres étant souvent le fait de politiciens revanchards ou d'opportunistes arrivés sur la scène politique pour les postes et dividendes éventuels de la participatie en perspective. D'autre part, les partis les plus représentatifs, sous pression de leurs opinions respectives, ont eux-mêmes parfois des intérêts contradictoires avec ces dernières (notamment sur les questions d'impunité) et, de ce fait, jouent un double jeu où les positions publiques dissimulent en réalité un discours en coulisses moins avouable. Certaines questions d'importance telles que la justice sont davantage exploitées à des fins de disqualification politique de l'adversaire (Sculier, 2008). De surcroît, les rivalités et calculs sournois dans la poursuite des intérêts en jeu ont sans doute également contribué à ne pas fluidifier les véritables positions en présence. S'ajoutent à cette situation complexe l'exécutif et l'Assemblée nationale réunis dans un partenariat de gouvernement, où leurs intérêts divergent sensiblement. En clair, il aurait été bien difficile à la médiation d'appréhender d'emblée le problème burundais au milieu d'acteurs – certains étant connus pour dire l'inverse de ce qu'ils pensent et d'autres davantage mus par des ambitions cachées et des calculs intéressés.

Les relations entre Nyerere et le gouvernement demeurent tendues. Au-delà des accusations de partialité, ce dernier n'entend pas se laisser imposer les modalités et les termes de la négociation. Consciente des retards pris dans les travaux et à la lumière des divergences de vues nettes apparues dans plusieurs commissions, la médiation propose en janvier 1999 la mise en place de groupes de négociation dans chacune d'entre elles. Cette idée permet de faire quelque peu avancer les choses, les travaux en commissions étant désormais privilégiés par rapport aux séances plénières. Mais la médiation butte sur une question de fond, à savoir l'inclusivité

du processus. Le gouvernement insiste sur la présence des groupes rebelles encore en activité, d'autant plus que la poursuite des hostilités sur le terrain accrédite la thèse d'un rapport de forces défavorable à Nyangoma (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). Nyerere, hostile à la présence d'ailes dissidentes, pose des conditions à leur présence et écarte finalement ces groupes (International Crisis Group, 2000a, 14-15). À l'inverse, la rébellion du Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), la dissidence du CNDD qui poursuit la guerre, purgée d'une bonne partie de ses cadres formés, n'est pas non plus vraiment prête à négocier, non pas tant par hostilité au processus que de peur de n'avoir rien à proposer¹⁰ (entretien avec Jean Marie Ngendahayo, ancien négociateur pour le compte du CNDD-FDD, 2018). Cette question de l'inclusivité du processus continuera à peser sur la bonne conduite des travaux et conduira à de violents échanges lors de la dernière session du vivant de Nyerere entre ce dernier et le ministre chargé du processus de paix (International Crisis Group, 2000a, 12), le médiateur persistant dans sa volonté d'exclure les groupes rebelles issus de factions de parties en négociation.

Nyerere doit abandonner la conduite des négociations en juillet 1999 pour cause de maladie. Il part frustré de ne pas avoir pu mettre véritablement le processus sur les rails en dépit de certaines avancées dans les travaux en commissions. Sa perception par les parties en négociation est mitigée car il n'aura jamais pu amener les partis tutsi et le gouvernement à de meilleures dispositions à son égard. Au-delà de sa personne, sa propre équipe, qualifiée notamment de partielle et inexpérimentée, nourrit également de vives critiques de la part de ces mêmes partis. Certains de ces derniers et le gouvernement reprochent également à Nyerere d'avoir facilité la

¹⁰ De ce point de vue là, il y a lieu de se demander si l'intégration du CNDD-FDD au cours des négociations de paix d'Arusha aurait pu conduire à un accord de paix et ce, dans quelles conditions. De notre point de vue, un accord aurait été possible mais il aurait certainement donné lieu à des négociations beaucoup plus ardues et, partant, plus longues, compte tenu de la rivalité de leadership entre le FRODEBU et le mouvement rebelle (sans compter le CNDD dont il est issu) s'agissant de la défense et la promotion de la cause hutu et de la forte tendance du CNDD-FDD à vouloir s'accaparer un maximum de postes et de pouvoir, notamment au détriment des autres formations de la majorité ethnique.

constitution du G7, le groupe rassemblant tous les partis hutu, car il leur a donné son accord et facilité la logistique pour mener des travaux en groupe séparé dans la ville tanzanienne de Moshi (entretien avec Alphonse Rugambarara, ancien président du parti INKINZO, 2018). Cette nouvelle configuration politique sera, de l'avis des mêmes groupes, à l'origine de l'ethnisation des débats et par conséquent, de la polarisation des parties sur la base de leur identité ethnique (entretien avec Rugambarara, ancien président du parti INKINZO, 2018). Ce point de vue est partagé par certains observateurs (Sculier, 2008).

De manière générale les partis majoritairement hutu ont une opinion favorable de Nyerere, l'un d'entre eux regrettant même qu'il n'ait pas poursuivi le processus jusqu'à sa fin (entretien avec Nyangoma, président du CNDD, 2018). Ce faisant, la perception d'une certaine proximité de la médiation avec le leader du FRODEBU en exil – à savoir Minani –, semble rencontrer des avis convergents au sein des deux groupes en conflit. Ce dernier a même pu obtenir des autorités tanzaniennes le droit d'occuper l'ambassade du Burundi à Dar es-Salaam (International Crisis Group, 1998, 46-47).

2.3 Les acteurs politiques bousculés par la méthode Mandela

La méthode Mandela

Lorsque Mandela est désigné en fin d'année 1999 pour prendre la relève de la médiation, il ne touche pas à l'équipe en place, ni à la partie tanzanienne ni aux différents experts. Sa priorité est de terminer rapidement les négociations qu'il estime avoir trop duré. Cet objectif va en grande partie déteindre sur sa méthode de travail. Mandela veut des résultats rapides et il n'est pas prêt à écouter indéfiniment les parties. Pour parvenir à ses fins, il innove par rapport à son prédécesseur. Sa principale stratégie consiste à mettre une pression maximale et constante sur toutes les parties (International Crisis Group, 2000a, 23). Logiquement, cette pression s'exerce davantage sur le régime perçu par Mandela comme l'apanage d'une minorité confisquant tous les pouvoirs et prenant en otage le peuple burundais. Plusieurs approches sont utilisées dans cette perspective :

- ≡ Profitant de son aura et de son carnet d'adresses, le nouveau médiateur veut donner une plus grande visibilité internationale au problème burundais. À cet effet, il mobilise les grands de ce monde (y compris le chef d'État américain) sur la question, soumet ainsi les parties burundaises à une plus forte pression en les mettant devant leurs responsabilités et expose publiquement les blocages et leurs responsables.
- ≡ Dans cette même logique, et compte tenu de sa capacité d'influence sur les décideurs de la planète, il joue de la carotte et du bâton à l'égard des parties, tentant de les inciter de diverses manières ou les menaçant de sanctions – y compris de poursuites judiciaires et/ou de les faire démettre (s'agissant de Buyoya).
- ≡ Enfin, sa parole et ses méthodes sont rudes et parfois brutales ; il n'hésite souvent pas à hausser le ton et même, parfois, à verser dans l'insulte publique !¹¹

11 Propos confirmés par plusieurs des interviewés.

L'ancien président de l'Assemblée nationale résume la méthode de la carotte et du bâton fréquemment utilisée par Mandela en ces mots :

Mandela savait comment vous amener à accepter ce que vous ne vouliez pas. D'abord par la force et l'intimidation en vous menaçant de diverses sanctions et activant ses réseaux devant vous (coups de téléphone divers) pour vous démontrer qu'il mettrait sa menace à exécution et, par la suite, en vous amadouant et complimentant après vous avoir tordu le cou

(entretien avec Léonce Ngendakumana, ancien président de l'Assemblée nationale, 2018).

Sur le terrain, la guerre civile a augmenté en intensité. D'une part, le CNDD-FDD, basé en partie en RDC, s'est fortifié à la faveur de la deuxième guerre du Congo et bénéficie d'un appui matériel et logistique important de ce dernier et de certains de ses alliés (Burihabwa, 2017). D'autre part, le mouvement rebelle entend démontrer à la région qu'elle s'est trompée d'interlocuteur et amener le gouvernement et la médiation à négocier à ses conditions. La poursuite de la guerre et une meilleure prise en compte de la nécessité de l'inclusivité du processus de paix amènent Mandela à multiplier les efforts pour remorquer les factions rebelles dans les négociations. Mais ses démarches seront en grande partie contrariées par l'impréparation du CNDD-FDD et son absence de cohésion interne sur la question. Une autre vision du conflit burundais est notamment développée par une partie de son leadership, en contradiction avec la mise en avant de l'ethnicité observée au cours d'Arusha (entretien avec Ngendahayo, ancien négociateur pour le compte du CNDD-FDD, 2018).

Mandela se voit souvent reprocher de ne pas disposer de suffisamment de temps pour se consacrer au processus de paix (International Crisis Group, 2000a, 15). Il délègue donc souvent aux responsables des commissions ou à la facilitation tanzanienne sur place. Dans son objectif de finir le travail au plus vite, il exige que les travaux en commissions se terminent pour s'attaquer directement à l'élaboration d'un premier projet d'accord qui ferait l'objet de consultations et de commentaires des parties. Ainsi, un premier

projet est soumis à l'appréciation des parties le 27 mars 2000 au cours d'une réunion des chefs de délégation (International Crisis Group, 2000a, 21).

Un rôle salué en dépit de certaines critiques

La méthode Mandela est diversement appréciée. Si tout le monde convient que les négociations ont déjà perdu beaucoup de temps dans des procédures et des conciliabules parfois stériles, d'aucuns sont assez peu convaincus de ses méthodes privilégiant un résultat rapide au détriment du contenu, au risque de remettre en cause les bénéfices des avancées déjà obtenues. Il lui est entre autres reproché sa faible capacité d'écoute et sa lecture parfois simpliste du conflit burundais. Le gouvernement qui est à l'origine de sa désignation se demande s'il n'a pas été pris à son propre piège, car Mandela semble parfois transposer le conflit burundais à l'Afrique du Sud de l'apartheid (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). Ce faisant, il est parvenu assez rapidement à pousser les acteurs en négociation à accepter des compromis sur des questions clefs, telles que les forces de sécurité et le système électoral, en partie par son ton direct. De fait, ses pressions constantes et son aura internationale ont contribué à amener les parties à lâcher progressivement du lest. In fine, toutes les personnes interviewées ayant pris part aux négociations d'Arusha, tout en le critiquant pour certaines de ses méthodes, ont gardé une perception plutôt positive de Mandela pour son rôle dans les avancées du processus. Les personnes interviewées ont toutes exprimé leur satisfaction sur la qualité de l'expertise internationale mise à disposition de la médiation, en soulignant notamment sa compétence, sa dévotion, sa capacité d'écoute et sa patience. Elles sont toutes unanimes pour dire que les experts ont été d'un apport essentiel.

2.4 Le modèle constitutionnel burundais au cœur des négociations

Les positions en confrontation

Si les divergences de vues et les clivages au cours des négociations de paix sont nombreux et divisent également les familles politico-ethniques entre elles, voire des factions au sein même des partis, les partis tutsi ont répondu au G7 en se regroupant entre eux sur diverses bases. L'UPRONA a parfois fait cavalier seul ou s'est tantôt retrouvé avec le PARENA. En effet, pour faire avancer les travaux à la suite du décès de Nyerere, la facilitation procède à des consultations avec ce qu'elle perçoit être les *key players*, à savoir le CNDD, le FRODEBU, le PARENA, l'UPRONA, le gouvernement et l'Assemblée nationale. Cette stratégie qui est poursuivie sous Mandela a quelque peu facilité la compréhension des enjeux et décripé les relations entre certaines des parties concernées. En revanche, elle a frustré le reste des partis politiques qui se sont sentis minimisés et écartés. Elle a ainsi parfois conduit à la marginalisation des partis membres des *key players* au sein de leur famille politique. Ce faisant, la lecture du conflit et des solutions à y apporter divisent principalement partis tutsi et hutu, au sein desquels les positions sont effectivement variables, les unes parfois plus maximalistes que les autres. Le passé douloureux est instrumentalisé par les deux partis qui revendiquent chacun la suprématie dans le rôle de la victime durant les événements violents. Les enjeux sont la qualification des crimes et la disqualification de leurs auteurs. Il est vrai que le traumatisme de 1972 est resté gravé dans la mémoire collective hutu et nourrit des ressentiments profonds. Les rébellions s'en servent d'ailleurs comme moyen de mobilisation et les orphelins du génocide sélectif de 1972 constituent une bonne partie des cadres du CNDD-FDD.¹² Les Tutsi, en nombre minoritaire, perçoivent désormais leur existence en tant que groupe comme menacée, et l'armée comme ultime

protection depuis les massacres consécutifs à l'assassinat de Ndadaye. Il en découle que leur survie collective passe par le monopole de ce corps et des institutions en charge de son contrôle. Les partis tutsi fondent donc, en grande partie, leur argumentaire sur ces peurs et les enjeux de survie pour justifier leur maintien au pouvoir, ou tout au moins une forte représentation en son sein. Les partis hutu évoquent la confiscation de leur pouvoir acquis par les urnes par un putsch et les violences, les politiques d'exclusion et de marginalisation dont ils ont été victimes pour disqualifier l'UPRONA. Ils fondent également leur plaidoyer sur la légitimité du respect de la volonté populaire et des processus électoraux et revendiquent ainsi le retour à une démocratie majoritaire. Ce sont donc ces deux positions à priori peu conciliables que doit arbitrer la médiation.

Le modèle consociatif en alternative aux revendications des parties

Sans surprise, les principaux thèmes de blocage et frictions ont porté sur le partage du pouvoir et notamment le système électoral, les équilibres dans les institutions – notamment les corps de défense et de sécurité –, la justice et certaines des institutions à mettre en place (notamment le Sénat). Or tous ces enjeux ont été confiés à la commission II en charge du protocole II sur la « démocratie et la bonne gouvernance » ou fait l'objet de discussions en son sein. En effet, ce dernier a trait aux valeurs et principes, aux institutions, au système électoral et aux partis politiques. Il aura été au cœur des négociations pour avoir discuté de la question cruciale du partage de pouvoir et donc nourri les tensions les plus vives. D'un point de vue méthodologique, la commission « Démocratie et bonne gouvernance » s'est donc d'abord référée à la constitution burundaise de 1992. Cette constitution a été remise en cause par les deux putschs de 1993 et 1996. Cependant, elle fait partie des principales revendications des mouvements rebelles et des

12 Le chef de l'État et de nombreux hauts cadres du Burundi actuels sont des orphelins de 1972.

partis hutu présents à Arusha. Pour le bureau de la commission, il s'agit d'en examiner les dispositions qui peuvent toujours être d'actualité, celles devant être modifiées ou tout simplement écartées.¹³

Principales similarités et différences de la constitution de 1992 et de l'accord d'Arusha

L'accord d'Arusha reprend de nombreuses dispositions de la constitution de 1992 s'agissant des principes généraux, de la description détaillée des droits des citoyens, du système des partis politiques et des élections. Le texte en question interdit déjà aux membres des forces de sécurité et de la magistrature d'appartenir aux partis politiques et exige que la constitution, l'organisation et le fonctionnement de ces derniers se fassent « dans un esprit d'unité nationale tenant compte des diverses composantes de la population burundaise ». Les modes de scrutin des élections présidentielles (suffrage universel) et législatives (listes bloquées à la proportionnelle) s'en inspirent également. La plupart des dispositions de l'accord concernant le président de la République (nombre et durée du mandat, conditions d'éligibilité, prérogatives, conditions de destitution, etc.) et de l'Assemblée nationale sont directement tirées de la constitution de 1992. Il en est de même pour ce qui est de la Cour constitutionnelle aux pouvoirs déjà élargis dans ce texte, de la Haute Cour de justice et de certains conseils nationaux. Néanmoins, l'accord d'Arusha se différencie de la constitution de 1992 par les diverses innovations ayant trait au modèle consociatif développées plus loin dans le texte, la composition (un Premier ministre et non deux vice-présidents dans la constitution de 1992) et certaines des prérogatives des institutions de l'exécutif, les rapports entre ce dernier et le législatif, la mise en place de nouvelles institutions telles que le Sénat, l'ombudsman et certains conseils nationaux. Arusha contient de nombreuses dispositions sur les corps de défense et de sécurité et les mécanismes de justice transitionnelle et de lutte contre l'impunité, alors que la constitution, dont elle s'inspire en partie, est muette à leur égard. De plus, alors que la loi fondamentale de 1992 instaure un régime semi-présidentiel, les dispositions constitutionnelles de l'accord d'Arusha renvoient plutôt à un régime présidentiel. De manière générale, ce sont essentiellement les partis tutsi qui sont à l'origine de ces nombreuses modifications, les formations politiques hutu demeurant attachées à la constitution de 1992.

13 Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Appendices I, notes explicatives sur le protocole II.

Le bureau de la commission « Démocratie et bonne gouvernance » se heurte cependant au problème du référentiel des parties prenantes aux discussions, dont les modèles renvoient essentiellement aux constitutions de la France et de la Belgique.¹⁴ Cette situation a été source de blocage dans la mesure où leurs systèmes de référence en la matière ne procuraient pas les solutions aux différents problèmes posés. De même, les incursions dans le modèle sud-africain, suggérées entre autres par la nouvelle médiation de ce pays, étaient tout autant limitatives et les inspirations du régime postapartheid ont été plutôt restreintes. C'est en cherchant dans une plus grande palette de modèles et de systèmes constitutionnels, notamment de sociétés anciennement déchirées et/ou ayant adopté le consociativisme, avec le concours particulier de l'expertise internationale que les travaux ont pu par la suite avancer (entretien avec Hottinger, vice-président de la commission II sur la démocratie et bonne gouvernance). De plus, les termes ayant été bien posés par la médiation, à savoir la sécurité pour la minorité et la démocratie pour la majorité, il est dès lors question de penser un système constitutionnel pouvant répondre à ces deux impératifs. Pour le bureau de la commission, il s'agit de concevoir des mécanismes pouvant assurer des garanties de protection contre les violences à la minorité tout en lui octroyant une représentation dans les institutions en vue de défendre et promouvoir ses intérêts, couplé à un système électoral répondant aux aspirations de démocratie de la majorité à travers son système électoral. Pour ce faire, le bureau de la commission va recourir au vote au suffrage universel direct dans un système de représentation proportionnelle où les listes uniques des partis doivent être multiethniques. Ces listes doivent alterner les ethnies, de sorte qu'aucune d'entre elles ne puisse avoir trois noms d'affilée. En clair, il garantit ainsi au sein de l'Assemblée nationale une représentation minimale des Tutsi de l'ordre de 38 %, pouvant être éventuellement majorée

par le système de cooptation prévu au cours de la première élection, au cas où une formation obtiendrait plus de 60 % des suffrages. Dans le cas d'espèce, le nombre des députés à l'Assemblée nationale qui a été fixé à 100 serait augmenté de 20 sièges répartis équitablement en fonction des partis présents, assurant ainsi une plus grande représentation aux partis minoritaires. Dans le but de prévenir toute formation politique trop dominante au sein de l'Assemblée nationale et d'assurer un droit de blocage aux minorités et, donc de favoriser le dialogue et le consensus permanent, la majorité requise pour le vote des lois a été portée aux 2/3 des députés présents. S'il y a unanimité sur le principe du vote universel, le système de listes multiethniques a été récusé par une minorité de partis. Il est également créé une deuxième chambre, le Sénat, aux prérogatives élargies pour l'approbation des lois et des postes-clefs dans les institutions (Justice, Sécurité, Défense, Diplomatie, etc.). Deux représentants d'ethnies différentes sont élus par province au vote indirect, les candidats étant choisis par les élus locaux au sein des conseils communaux. Cette chambre est donc paritaire sur le plan ethnique et assure la possibilité aux Tutsi de s'opposer à des nominations à des postes stratégiques pouvant les inquiéter. La création, les pouvoirs et la composition de cette institution ont divisé partis tutsi et hutu, ces derniers la contestant fortement.

De surcroît, pour les garanties de sécurité physique à la minorité et de respect du fonctionnement et de l'autorité des institutions élues sans risque de nouvelle usurpation de pouvoir, les corps de défense et de sécurité sont paritaires sur le plan ethnique. Cette dernière mesure a été combattue initialement par certains partis du G7 qui revendiquaient les mêmes pourcentages que les proportions des groupes au sein de la population. Paradoxalement, elle est difficilement acceptée par certains partis tutsi qui estimaient ce compromis défavorable. S'agissant de l'exécutif, il est certes prévu l'élection du chef

14 Les participants à la commission ont pour plusieurs d'entre eux fait leurs études supérieures ou vécu dans l'un ou l'autre de ces pays, la Belgique étant l'ancien pays de tutelle et la France un partenaire à la coopération active et à forte influence culturelle et politique au Burundi.

de l'État au suffrage universel direct mais lors de la première élection, le président est élu par le Parlement à une forte majorité dans le même souci de rassurer. Le chef de l'État est en outre entouré de deux vice-présidents, dont l'un doit être d'une ethnie différente de la sienne. Enfin, le gouvernement est ouvert à tous les partis politiques ayant obtenu 5 % des voix, de sorte à conduire à un gouvernement d'union nationale.¹⁵ Arusha n'a pas proposé de quotas de genre mais il a prévu qu'au moins une femme sur cinq noms soit insérée sur les listes électorales pour les législatives, leur assurant ainsi une représentation minimale au sein de l'Assemblée nationale. Il comporte également diverses dispositions visant une meilleure intégration des femmes burundaises et la fin de toute discrimination à leur endroit, suite à des demandes d'associations féminines. En clair, le recours à un modèle de démocratie consociative a été finalement adopté, non sans résistance, principalement des partis du G7.¹⁶ Il assure à la majorité le vote au suffrage universel et, partant, des garanties d'accéder au pouvoir (si l'on se place dans la perspective de votes sur la base communautaire comme les parties prenantes l'ont pensé) tout en se fondant sur les piliers du consociativisme tels que le vote à la proportionnelle, le droit de veto aux minorités et la coalition politique.

Les notes explicatives du protocole II annexées dans la version finale de l'accord d'Arusha mentionnent la confusion ayant entouré le mandat exact de la Commission II perçu comme « une nouvelle constitution pour la République du Burundi » alors que celui-ci se serait limité à définir des « principes [...] nécessaires pour le rétablissement d'un régime démocratique dans leur pays », qui serait soumis à l'appréciation des Burundais. Si le texte du protocole lui-même n'a jamais été conçu comme une constitution prête à être adoptée, il a été élaboré dans la perspective de servir d'ébauche de constitution dans nombre de ses différents aspects. À cet égard, le fait que les présidents de la plupart des partis aient intégré

les travaux de cette commission est révélateur des enjeux qu'ils en ont directement perçu. Par ailleurs, les personnes interviewées membres de ladite commission s'accordent à dire qu'elle devait servir de modèle de référence aux constitutions devant régir la transition et la période de post-transition. Et les participants à cette commission l'ont clairement voulu ainsi en portant leur choix sur des experts, Haysom et Hottinger, aux profils pertinents en matière constitutionnelle et électorale.

Des questions restées en suspens

La commission II a également examiné les arrangements de transition dont les objectifs consistent à assurer les mesures propres à la cessation des hostilités et la restauration de la paix, la mise en place des lois et/ou réformes institutionnelles, notamment dans la justice, l'administration, les corps de défense et de sécurité, les partis politiques, les élections, les pouvoirs locaux et les libertés publiques. À cet égard, la Cour constitutionnelle, suspendue de ses fonctions lors du coup d'État de 1996, mais remise en place par l'acte constitutionnel de transition du 6 juin 1998, fait partie des institutions prévues dans les arrangements de transition. Le gouvernement de transition d'union nationale doit être largement représentatif. Il doit être composé de représentants des partis signataires de l'accord, plus de la moitié et moins des trois cinquièmes des portefeuilles étant répartis entre les partis du G7. L'exécutif comprend un président et un seul vice-président venant d'ethnies et de familles politiques différentes.

Ainsi les travaux de la commission II ont abouti à l'élaboration de nombreuses dispositions sur toutes les questions susmentionnées devant alimenter les projets des constitutions de transition et post-transition. En dépit du fait que d'autres questions constitutionnelles ont été examinées dans d'autres protocoles, à savoir

¹⁵ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Appendices I notes explicatives sur le protocole II.

¹⁶ Ibid.

essentiellement le protocole III et, dans une moindre mesure, le protocole I, les principes s'y référant ont tous été abordés et incorporés dans le protocole II. Ce faisant, si tous les sujets ont été débattus, ils n'ont pas tous obtenu le consensus requis pour la prise de décision selon le règlement d'ordre intérieur adopté. À cet égard, et au vu de la difficulté de parvenir à un quelconque compromis sur les points de discordance (estimés, du reste, à 10 % des questions abordées), les parties ont accepté d'en confier la préparation au bureau pour qu'il formule lui-même des propositions de consensus sur ces questions. Le protocole II est donc la synthèse du texte consensuel entre toutes les parties et de ces propositions, élaborées en fonction des suggestions des différentes parties.¹⁷ Ainsi, si toutes les questions ont pu être discutées et soumises à des propositions, les modalités de désignation du leadership et des membres du gouvernement durant la période de la transition sont restées en suspens et reportées à d'ultimes négociations entre parties burundaises.

Un accord de paix arraché au forceps

Concrètement, le bureau de la commission II a préparé un premier projet de protocole qui a fait l'objet de discussions et de modifications au point qu'il a généré sept différents documents reposant sur les débats au sein de groupes et de divers cadres.¹⁸ Le dernier projet a servi de base à l'avant-dernier projet de l'accord de paix présenté aux parties prenantes le 17 juillet 2000.

Ce projet d'accord ayant été contesté principalement par les partis tutsi et le gouvernement, la médiation va tenter d'aboutir à un dernier compromis entre les parties dans la perspective de la signature de l'accord le 28 août, mais elle va se heurter à des blocages et résistances sur les modalités qui permettent de parvenir à ces ultimes négociations. En définitive, c'est la veille de la signature de l'accord et dans la nuit du 27 au 28 août que celles-ci auront lieu,

mettant aux prises essentiellement le FRODEBU et le pouvoir (et donc indirectement l'UPRONA), à l'exclusion des autres parties, dans une séance marathon au cours de laquelle ces derniers procéderont à diverses modifications du texte de l'accord (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018). C'est en pleine séance de la cérémonie pour la signature de l'accord, en la présence de nombreux chefs d'État (dont le président américain Clinton) et hautes autorités, et avec un retard de plusieurs heures, que le texte de l'accord d'Arusha sera approuvé et soumis à la signature des 19 parties en négociation, dont une bonne partie n'en avait guère encore pris connaissance. Cette situation va provoquer les protestations des petits partis tutsi qui n'accepteront de signer l'accord qu'en contrepartie de nombreuses réserves (entretien avec Rugambarara, ancien président du parti INKINZO, 2018), remettant ainsi en question l'accord lui-même. De fait, durant les ultimes négociations entre le FRODEBU et le pouvoir les 27 et 28 août, le protocole II a vu lui-même un certain nombre de dispositions remaniées, notamment en ce qui concerne la commission d'enquête judiciaire internationale prévue pour investiguer sur les crimes du passé, les majorités requises pour le vote des lois organiques au Parlement, et les prérogatives du Sénat, qui se verront renforcées. La durée des quotas dans les corps de défense, frappée de caducité au bout de dix années dans le texte initial, est soumise à une évaluation du Sénat sans délai limite dans le temps. Fait paradoxal, le gouvernement pourtant coauteur de l'accord de paix d'Arusha insère également ses propres réserves après la signature de l'accord.

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid.

RÉSERVES À LA SIGNATURE DE L'ACCORD D'ARUSHA

Réserves émises par les partis ABASA, AV-Intwari, INKINZO, PARENA et UPRONA comme « faisant parties intégrantes de l'accord et devant être continuées à être négociées »

Réserves émises par le gouvernement

- 1) Le titre du document signé le 28 août
- 2) Article 1^{er} point 2 alinéa b du document
- 3) Article 4 sur la date d'entrée en vigueur de l'accord

- 1) Le titre du document signé le 28 août
- 2) Article 1^{er} point 2 alinéa b du document
- 3) Article 4 sur la date d'entrée en vigueur de l'accord

PROTOCOLE I

- 1) La problématique de l'amnistie
- 2) Le champ d'investigation de la Commission vérité et réconciliation ainsi que ses compétences en matière d'arbitrage
- 3) Le Tribunal pénal international

PROTOCOLE I

- 1) La problématique de l'amnistie

PROTOCOLE II

- 1) Le niveau de représentation des communautés ethniques dans les institutions ainsi que le mode électoral approprié
- 2) Le mode d'élection du chef de l'État
- 3) La majorité des décisions au sein des institutions
- 4) Les propositions destinées à assurer la sécurité physique et la protection contre l'exclusion à l'endroit des citoyens de toutes les communautés ethniques
- 5) Les dispositions pour assurer la durabilité nécessaire à tous les mécanismes convenus dans l'accord de paix
- 6) Le système des partis politiques
- 7) Le système judiciaire : recours à des magistrats étrangers
- 8) La période intérimaire
- 9) La durée et la composition des institutions de transition
- 10) Le mécanisme de mise en place du leadership de la transition

PROTOCOLE II

- 1) Le niveau de représentation des communautés ethniques à l'Assemblée nationale et au gouvernement
- 2) Le mode d'élection du président de la République
- 3) La majorité des décisions au sein des institutions
- 4) Le système judiciaire : recours à des magistrats étrangers
- 5) La période intérimaire (article 22)
 - ≡ La durée et la composition des institutions de transition
 - ≡ Les mécanismes de mise en place du leadership de la transition
 - ≡ Les mécanismes qui handicapent le fonctionnement de l'État

Réserves émises par les partis ABASA, AV-Intwari, INKINZO, PARENA et UPRONA comme « faisant parties intégrantes de l'accord et devant être continuées à être négociées »

Réserves émises par le gouvernement

PROTOCOLE III

- 1) La durée de la parité ethnique dans la composition des forces de défense et de sécurité
- 2) La cessation des hostilités et le cessez-le-feu

PROTOCOLE III

- 1) La cessation des hostilités et le cessez-le-feu

PROTOCOLE IV

- 1) La commission internationale de reconstruction
- 2) La question des terres

PROTOCOLE V

- 1) La commission de suivi de l'application de l'accord : mandat, composition, structure, fonctionnement et pouvoirs
- 2) Les commissions sectorielles (article 5)
- 3) La force internationale de maintien de la paix (article 8)

PROTOCOLE V

- 1) La force internationale de maintien de la paix (article 8)

ANNEXES

- 1) Calendrier d'application de l'accord
- 2) Appendice 1 : notes explicatives sur le protocole II

ANNEXES

- 1) Calendrier d'application de l'accord
- 2) Appendice 1 : notes explicatives sur le protocole II

AUTRES

Tout autre question que la remise tardive de l'accord n'a pas permis de déceler

En attendant l'adoption définitive des compromis sur ces réserves, les clauses du document s'y référant ne sont pas applicables. Par conséquent, les signataires des présentes réserves subordonnent leur engagement à la poursuite des négociations dans un contexte approprié selon l'engagement final des chefs d'État présents.

2.5 Des lendemains hypothéqués par la poursuite de la guerre et un accord de paix au forceps

Des mécanismes de garantie de la mise en application de l'accord

Alors qu'elle avait été proposée lors de la première session en juin 1998, la mise en place de la commission sur les garanties a été suspendue par Nyerere sous prétexte de l'obtention préalable d'un accord de cessez-le-feu. Mandela a décidé de sa création en février 2000. La commission devait réfléchir aux mécanismes de suivi et vérification à insérer dans l'accord, au calendrier de mise en œuvre, aux garanties de sécurité pour les politiciens rentrés d'exil, aux sanctions éventuelles en cas de non-application, etc. Les discussions en son sein achopperont notamment sur la question d'une force internationale de maintien de la paix voulue par le G7 et non désirée par le gouvernement. Les premiers obtiendront gain de cause. Au-delà de cette force, les principaux mécanismes de garantie de la mise en application de l'accord portent sur la mise en place d'une Commission de suivi de l'application de l'accord (CSA),¹⁹ la création d'un poste d'ombudsman et le soutien à l'accord et sa garantie par les chefs d'État de la région. La CSA, dont le mandat s'achève avec la mise en place des institutions élues, est composée de deux représentants des parties signataires, un représentant du gouvernement, six personnes désignées pour leur sagesse, un représentant de l'OUA, de l'initiative régionale pour la paix au Burundi et des Nations Unies. Elle est présidée par ce dernier, qui est censé travailler de concert avec le gouvernement, l'OUA et le représentant de la région. Néanmoins cette commission aura un rôle et un impact très mitigés.

Des défis non résolus par l'accord

Si la signature de l'accord est plutôt accueillie avec soulagement au Burundi, et non par une vague de manifestations dans la capitale comme le redoutait notamment la partie gouvernementale (entretien avec Niyonsaba, ancien ministre chargé du processus de paix, 2018), il est hypothéqué par divers facteurs. L'accord de paix est signé alors que les principales factions rebelles n'ont pas pris part aux négociations et refusé de les intégrer. La poursuite de la guerre civile a conduit à un accord de paix difficilement obtenu, sans contrepartie de la fin des violences et souffrances conséquentes. Non seulement elle met en difficulté le gouvernement accusé par une partie de l'opinion tutsi de trahison, mais elle hypothèque aussi sérieusement la mise en œuvre de diverses réformes et lois prévues par l'accord de paix. Un certain nombre de questions sont restées en suspens, à savoir les nombreuses réserves exprimées par les partis tutsi et la délicate question des mécanismes de désignation du leadership de la transition. Or les réserves portent non pas sur des questions ou détails précis mais sur des thématiques tout entières, voire sur tout un chapitre (voir encadré plus haut dans le texte). À cet égard, toute l'année qui va précéder la transition et la période intérimaire elle-même seront éprouvées par ces défis. La question du leadership de transition trouvera cependant une solution au bout d'après discussions finalement tranchées par Mandela, pouvant ainsi ouvrir la voie à la transition comme nous le verrons dans la prochaine section. In fine, le processus de paix d'Arusha, notamment à travers son protocole II, a consisté dans une large mesure en un exercice de réflexion et de conception de la constitution la plus à même de répondre aux défis et préoccupations du moment du peuple burundais. Ce travail n'a cependant pas abordé tous les thèmes généralement inclus dans les lois fondamentales des États modernes. En outre, il a été inachevé

¹⁹ La commission a entre autres pour mandat d'assurer le contrôle de l'application effective et l'interprétation correcte de toutes les dispositions de l'Accord ; veiller au respect du calendrier de mise en œuvre ; concilier les vues et arbitrer les désaccords, etc. Elle dispose de sous-commissions en son sein dont une commission mixte pour la mise en œuvre du cessez-le-feu, une commission de réinsertion et une commission nationale de réhabilitation des sinistrés. La commission « est dotée de l'autorité et des pouvoirs de décision nécessaires pour s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité ». (Protocole V de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Article 3).

dans la mesure où certaines questions sont restées en suspens, d'autres imprécises au point d'ouvrir la voie à des interprétations multiples, sans compter les multiples réserves émises par certains partis.²⁰ Cela donnera lieu par la suite à de nouvelles négociations. Enfin, deux mouvements rebelles, le CNDD-FDD et le Parti pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL), dissidence du PALIPEHUTU, continuent à guerroyer contre le pouvoir et ne veulent pas de cet accord de paix qu'ils entendent revisiter.

Négociations sur l'exécutif de transition

La signature de l'accord de paix d'Arusha est donc loin de marquer la fin d'un processus. Elle est, dans le meilleur des cas, la principale étape des discussions de paix. Et la région, ainsi que les parties signataires, a conscience que de nouvelles discussions sont indispensables. Ce faisant, ces dernières sont très divisées sur les questions devant encore faire l'objet de débat, et tout autant sur les positions par rapport à ces questions. Dès septembre 2000, une nouvelle session est convoquée à Arusha, où sont prévues notamment des discussions sur l'exécutif de transition. La réunion voit Arusha de nouveau fragilisé par la demande du CNDD de Nyangoma de prendre en considération ses propres réserves et amendements à l'accord (International Crisis Group, 2000b, 20). Avant même que l'accord ne soit mis en application, il est déjà soumis à rude épreuve. De plus, Mandela est supposé remettre le témoin à la CSA pour ce qui est de sa mise en œuvre. La médiation, sous la double casquette de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie, doit faciliter le règlement des questions non résolues, dont la fin des hostilités avec le CNDD-FDD avec lequel elle a pris langue. Elle est concurrencée par le Congo et le Gabon qui, par le biais de leurs présidents respectifs, mènent une initiative simultanée. Kabila, qui accueille sur son territoire une partie du CNDD-FFD, a ainsi facilité les contacts de la rébellion avec Bongo qui parvient

plusieurs fois à réunir directement le gouvernement et le CNDD-FDD dans des discussions directes où les questions clefs sont abordées sans faux-fuyant. Selon l'une des parties, ce processus de négociations parallèle et concurrent à la médiation sud-africaine aurait même pu aboutir si le pouvoir burundais n'avait pas conditionné la bénédiction de la conclusion de ses travaux aux protagonistes d'Arusha. Cela provoquera l'arrêt du processus de Libreville, pourtant bien avancé (entretien avec Ngendahayo, ancien négociateur pour le compte du CNDD-FDD, 2018).

La période post-accord est donc polluée par la question du leadership de la transition où l'on observe un jeu d'alliances et de positionnement trouble. Il est vrai que les faibles convictions politiques de la plupart des leaders des partis favorisent plutôt la promotion d'intérêts égoïstes entraînant des renversements d'alliances, des conflits d'intérêts entre alliés et des rapprochements ponctuels entre adversaires. Après plusieurs mois de tâtonnements, l'accord d'Arusha est promulgué en décembre 2000 après avoir été voté à l'Assemblée nationale. La loi stipule entre autres que les réserves et amendements continueront à faire l'objet de discussions semblant ouvrir la voie à une renégociation de l'accord. Le mois suivant voit la première réunion de la CSA au cours de laquelle la question des réserves est déjà présentée par des partis tutsi. Le premier semestre de l'année 2001 est essentiellement dominé par la lutte pour la conduite de la transition d'où Buyoya, soutenu par le haut commandement de l'armée, sort vainqueur non sans difficultés²¹ après avoir convaincu Mandela que son départ pourrait mettre le pays à feu et à sang (entretien avec Ngendakumana, ancien président de l'Assemblée nationale, 2018). Au cours d'un quinzième sommet régional sur le Burundi, il est officiellement confirmé président de la République de la première tranche de la transition qui doit durer dix-huit mois. La seconde période est confiée au vice-président désigné, à savoir Ndayizeye du FRODEBU. Cette session du 23 juillet 2001 a conduit à la signature d'un accord sur le leadership de transition.

²⁰ ABASA, INKINZO, PARENA, PRP, AV INTWARI et, paradoxalement, l'UPRONA.

²¹ Le régime de Buyoya est confronté à une tentative de putsch en avril 2001 et à une mutinerie de centaines de militaires en juillet.

3 Arusha consacré au bout d'un processus d'élaboration poussif de la constitution post-transition

3.1 Du processus d'élaboration de la constitution de transition

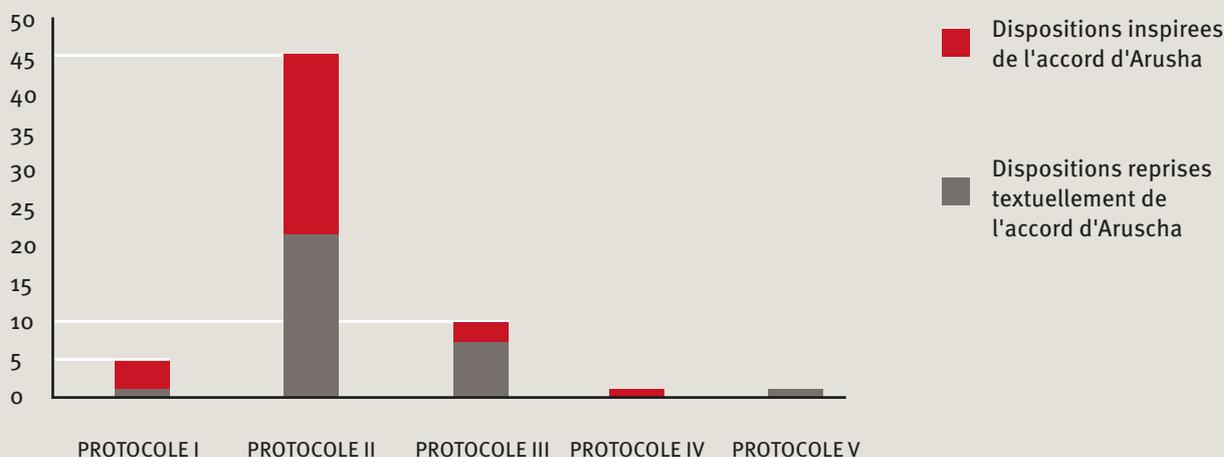
La dynamique ayant conduit à la promulgation de la constitution intérimaire de 2001 s'est singularisée par son peu de transparence, sa faible inclusivité et participation des médias, de la société civile et, moindre encore, de la population. Dans les faits, ce processus a été confisqué par l'exécutif et les partis prépondérants en son sein, à savoir l'UPRONA et le FRODEBU. Il est vrai que ses enjeux sont moindres par rapport au processus de conception de la constitution post-transition. D'une part, la constitution de transition concerne une courte période dans le temps, au cours de laquelle les institutions ont une marge de manœuvre limitée, notamment du fait de leur manque de légitimité et de la poursuite de la guerre qui les privent des bénéfices de l'aide internationale et de ses dividendes, en termes de développement et de reconstruction pour le pays. En outre, le contexte est peu propice à des réformes institutionnelles profondes. D'autre part, les nombreux défis auxquels fait face le Burundi, notamment une crise socio-économique sans précédent, et la gestion délicate de la transition pourraient se retourner contre les gestionnaires de cette dernière au cours des élections générales attendues à la fin de cette période. Le processus d'élaboration de la constitution intérimaire est donc resté confiné à l'exécutif burundais et aux partis politiques ayant signé l'accord d'Arusha au sein desquels l'UPRONA et le FRODEBU imposent leurs vues. Des juristes des deux camps, sous la supervision du ministre chargé des réformes institutionnelles, Eugène Nindorera, sont mis à contribution pour intégrer les dispositions pertinentes de l'accord d'Arusha relatives à la

constitution de transition, tout en insérant certains amendements et diverses dispositions nouvelles (voir graphique I ci-dessous). La constitution doit comprendre également les dispositions pertinentes de l'accord du 23 juillet sur le leadership de la transition. Celui-ci lève la réserve en rapport avec la transition. La constitution de transition règle également la question de la durée de la transition, établie à trois années avec une alternance au bout de dix-huit mois. Le premier projet de constitution de transition est envoyé aux parties signataires de l'accord en vue de recueillir leurs commentaires. Des modifications mineures vont être intégrées après cette étape. Par la suite, deux personnalités vont travailler sur le texte de la constitution de transition, à savoir le ministre chargé des réformes institutionnelles et le ministre de la Justice, Thérance Sinunguruza, tous deux juristes de formation. L'équipe a cependant quelque peu modifié ou adapté certaines dispositions de l'accord d'Arusha sur les équilibres et le partage du pouvoir. À cet égard, dans l'accord de paix d'Arusha, les quotas ethniques ne concernent que les corps de défense et de sécurité et le Sénat. Il y est prévu des mécanismes pour assurer une forte représentation de la minorité au sein du gouvernement et de l'Assemblée nationale, mais ceux-ci ne se déclinent pas en termes de quotas. En effet, la composition du gouvernement est déterminée en termes de familles politiques, lesquelles se voient réserver des portefeuilles selon une fourchette allant de plus de la moitié à moins des trois cinquièmes pour le G7, et de moins de la moitié à plus des deux cinquièmes pour le G10 (groupe des dix partis tutsi à Arusha). Cette disposition laisse donc la porte ouverte à des pourcentages de représentation légèrement variables. Au niveau de l'Assemblée nationale, à la faveur d'un savant dosage de calculs d'anciens

membres de l'Assemblée nationale lors du partenariat FRODEBU-UPRONA de 1998 à 2001 et de nouveaux entrants,²² aucun groupe en termes de famille politique ou d'ethnie ne doit obtenir plus des deux tiers des sièges de l'Assemblée nationale de transition. Au niveau du Sénat, il est prévu une représentation paritaire sur le plan ethnique. S'agissant du gouvernement, la constitution de transition n'évoque ni quotas ni fourchette de représentation. Le gouvernement doit être cependant largement représentatif des différents partis politiques dans un esprit d'unité et de cohésion du peuple burundais et tenir compte des différentes composantes ethniques et politiques du pays, dans le respect de l'accord d'Arusha. Concernant l'Assemblée nationale, la constitution de transition reprend la composition évoquée dans l'accord d'Arusha à la différence que les partis signataires dudit accord d'Arusha

(à l'exception de l'UPRONA et du FRODEBU) y ont droit à quatre membres chacun. Ce faisant, dans les faits, les familles politiques seront représentées à hauteur de 60 % pour le G7 et de 40 % pour le G10, aussi bien au gouvernement qu'à l'Assemblée nationale. Au niveau du Sénat, la parité ethnique prévue dans l'accord d'Arusha se double d'une parité politique.

Le fait que le processus d'élaboration de la constitution de transition se soit déroulé en l'espace d'un seul trimestre en dit long sur la simplicité de la démarche. Enfin, les acteurs régionaux et internationaux n'y ont pas été associés et ne sont concernés que par le processus de mise en application de la constitution où ils sont supposés jouer un rôle important, principalement à travers la CSA. Mais son autorité sera fortement contrariée.



Graphique I : nombre d'articles de l'accord d'Arusha intégrés dans la constitution de transition

²² Il s'agit des membres de l'Assemblée nationale de 1993, de trois membres au moins des partis signataires de l'accord d'Arusha à l'exclusion des partis membres de l'Assemblée nationale de 1993, des 28 membres de la société civile et de ceux ayant été nommés siégeant à l'Assemblée nationale en fonction au cours de la signature de l'accord d'Arusha.

3.2 Cadre et acteurs du processus d'élaboration de la constitution post-transition

Si le processus d'élaboration de la constitution de transition s'est singularisé par sa simplicité, il en est autrement du processus d'élaboration de la constitution post-transition. Celui-ci voit d'abord la participation de nouveaux partis politiques nouvellement agréés, y compris d'anciennes rébellions, dont principalement le CNDD-FDD qui vient d'intégrer les institutions et la vie politique. En effet, ce dernier a entre-temps signé en fin d'année 2003 un accord de cessez-le-feu et un autre de partage du pouvoir, plutôt favorable²³, avec le gouvernement de transition, dans lesquels il accepte d'adhérer à l'accord d'Arusha. Cette nouvelle donne a quelque peu inversé les rapports des forces en défaveur de l'UPRONA et en grande partie au bénéfice de la principale rébellion. Le processus implique donc nombre d'acteurs politiques locaux mais il n'en est plus l'exclusivité. Les médias, la société civile et diverses ONG vont également jouer, dans une certaine mesure, un rôle d'accompagnement. Ce faisant, le processus reste encore sous le contrôle de l'exécutif, car il en fixe les modalités et les termes. Le gouvernement met ainsi sur pied en 2003 une commission technique composée essentiellement de juristes, mais sans constitutionnalistes²⁴, pour élaborer diverses lois d'importance, dont un projet de constitution post-transition qui servira de base de discussion lors des différentes étapes de pourparlers et négociations autour du contenu de ce texte. L'autre innovation majeure en rapport avec le processus antérieur est la forte implication de la région et de la communauté internationale

dans ses différentes étapes. En effet, le Burundi est encore en partie sous tutelle de la première. Elles s'impliqueront ainsi dans les nouvelles négociations sur les réserves et, particulièrement, sur l'enjeu du partage du pouvoir non totalement résolu selon les partis tutsi, et ce, notamment à travers la médiation sud-africaine de nouveau mise à contribution. La communauté internationale s'impliquera également dans le processus de mise en application de la constitution post-transition avec des résultats mitigés, notamment du fait de l'hostilité croissante à son égard du nouveau pouvoir issu des élections post-transition, largement dominé par le CNDD-FDD, comme nous le verrons plus loin. Ce faisant, la région et la communauté internationale n'auront pas de rôle dans le processus de rédaction de la constitution post-transition. Il en résulte un processus d'élaboration de la constitution post-transition beaucoup plus long que celui qui l'a précédé. De plus, il a été quelque peu participatif, transparent et inclusif.

Le contenu de l'accord d'Arusha a fait l'objet d'une campagne de sensibilisation et de médiatisation sur le tard. Les médias privés, à l'inverse des médias publics, accordent de larges programmes à des débats contradictoires sur les enjeux de la mise en application de l'accord de paix et sur les sujets qui divisent la classe politique, notamment les questions restées en suspens. Y participent en particulier des acteurs de la société civile. De même, ils donnent la parole aux populations pour s'exprimer sur leurs antennes. Enfin, certaines organisations de la société civile ont également développé des projets portant sur l'accord d'Arusha, sa vulgarisation et ses enjeux.²⁵ Et les médias couvrent les différentes étapes du

²³ Le CNDD-FDD y obtient notamment quatre postes ministériels, quinze sièges à l'Assemblée nationale, trois postes de gouverneur de province et 20 % des entreprises publiques. Dans les corps de défense et de sécurité, il lui est accordé 40 % des postes au niveau du commandement de l'armée nationale et 35 % à la police nationale et au service national de renseignement.

²⁴ La commission est présidée par Gervais Gatunange, professeur de droit à l'université du Burundi, spécialiste en droit de la famille, secondé par Élysée Ndaye, procureur général de la République. Elle comprend notamment Stanislas Makoroka, professeur de droit à l'université du Burundi et spécialiste en droit commercial, maître Clotilde Niragira et Emmanuel Jenje, directeur général des réformes institutionnelles et des relations avec le Parlement. Ce dernier en assure le secrétariat.

²⁵ La ligue des droits de l'homme ITEKA organisait ainsi régulièrement, sur financement extérieur, « des cafés de presse » où l'accord d'Arusha faisait le sujet de débat entre acteurs politiques dans une salle de conférence publique au milieu d'une assistance.

processus d'élaboration de la constitution post-transition. Ils sont d'ailleurs la principale source d'information des populations,²⁶ qui ont une assez bonne connaissance de l'accord si l'on en croit la principale enquête d'opinion à ce sujet (Nimubona & Mboneko, 2003).²⁷ Les populations, dans leur majorité, ont compris la dimension inclusive de la paix et la sécurité comme l'un des principaux enjeux, et retenu la qualification ethnique de la nature du conflit. Elles expriment en revanche un certain pessimisme en la capacité de l'accord à ramener la paix au vu de la faible volonté des acteurs politiques.²⁸

Après la suspension de leur coopération suite au coup d'État de 1996, les partenaires au développement affectent entre autres leur aide à l'humanitaire et à des projets allant dans les domaines de la paix et la réconciliation. Les médias privés et la société civile ont compté parmi les grands bénéficiaires et consacrent donc une partie de leurs programmes à des thèmes y correspondant, notamment l'accompagnement du processus de paix.

3.3 Difficile accouchement de la constitution post-transition

Enjeux de pouvoir autour de la nature des quotas

De fait, les difficultés au cours de ce processus concernent essentiellement des dispositions héritées d'Arusha, car le texte de l'accord – et particulièrement les protocoles II et III – est le document de référence dont les législateurs sont tenus de ne pas s'écarter. En effet, les autres questions posant problème ont vu leur règlement progressif. La question du leadership de la transition a été résolue. De plus, la guerre avec le CNDD-FDD a pris fin suite à un accord de cessez-le-feu avec le gouvernement de transition qui a été suivi d'effets sur le terrain. De son côté, le PALIPEHUTU-FNL n'a pas été désarmé, mais ce mouvement est essentiellement circonscrit dans la province de Bujumbura rural. Les Burundais voient donc enfin la paix restaurée sur une grande partie du territoire. Seule, en définitive, la question des réserves et donc des contentieux non résolus par l'accord d'Arusha reste en suspens, d'autant que les partis tutsi, rejoints en cela par l'UPRONA, en ont leur propre interprétation. Sans surprise, le litige porte essentiellement sur la problématique du partage du pouvoir et du mode électoral. Ces partis exigent entre autres que les postes dévolus à la minorité dans les institutions soient exclusivement réservés aux Tutsi de partis supposés défendre les intérêts de la minorité, ainsi qu'une alternance ethnique au pouvoir. Ils sont opposés aux partis hutu, y compris le CNDD-FDD, eux-mêmes hostiles à ces deux principes, car ils estiment que l'accord d'Arusha accorde déjà beaucoup trop de concessions aux Tutsi surreprésentés dans les institutions. Ils conçoivent ainsi mal que ces derniers entravent de surcroît

26 Ce sondage révèle que 91 % des personnes interrogées disent avoir suivi les négociations et connu le contenu de l'accord par la radio (Nimubona & Mboneko, 2003).

27 48,9 % de la population interrogée dit avoir connaissance de son contenu (Nimubona & Mboneko, 2003).

28 40 % de la population n'a pas confiance en la capacité de l'accord à ramener la paix, la sécurité et la réconciliation, et 9 % seulement crédite la volonté des autorités et signataires comme principal moyen de ramener la paix (Nimubona & Mboneko, 2003).

les règles démocratiques des bénéfices du poids électoral des partis politiques. La question a été soumise à la CSA, mais cette dernière est handicapée par des difficultés organisationnelles et son mode de fonctionnement trop consensuel, alors qu'elle doit faire face à des divisions internes et aux revendications financières démesurées de certains de ses membres. Alors qu'elle était supposée comprendre uniquement deux représentants des partis signataires de l'accord, elle a été submergée de sujets de polémique par tous les partis concernés qui s'y sont invités. Ils y ont ainsi transposé leurs différends. De surcroît, son autorité est contestée par l'exécutif. Ces facteurs altèrent ainsi sa capacité à opérer !

La période d'élaboration de la constitution est donc tendue et même ponctuée par des crises au sommet de l'État où la question déchire le tandem FRODEBU-UPRONA, le premier ayant pris entre-temps le leadership de la transition. En effet, la commission technique a travaillé sur un texte de projet de constitution. Elle a eu pour mandat de le faire refléter autant que faire se peut l'accord d'Arusha et en a d'ailleurs repris des pans entiers (entretien avec Emmanuel Jenje, ancien membre de la commission technique chargé de la rédaction de la constitution post-transition, 2018). Ce faisant, le projet du texte proposé par la commission technique est quelque peu modifié par une équipe au sein du gouvernement – constituée de plusieurs ministres et conseillers à la présidence –, notamment concernant les dispositions sur les mandats présidentiels (entretien avec Jenje, ancien membre de la commission technique chargé de la rédaction de la constitution post-transition, 2018). C'est ce texte qui est proposé aux partis politiques réunis en forum à Bujumbura en mars et avril 2004. Au cours de ces travaux, le CNDD-FDD s'inscrit en faux contre le texte. Il s'oppose notamment à l'institution du Sénat, à la représentativité ethnique à l'intérieur des listes électorales, au vote des grands électeurs et aux quotas ethniques, se présentant comme un mouvement à caractère national transcendant les ethnies. En clair, il s'insurge contre l'accord d'Arusha et son modèle consociatif. Ce faisant, les travaux du forum des partis et mouvements politiques armés débouchent sur un échec, faute de consensus des parties en discussion.

Une constitution post-transition conforme dans ses principes à l'accord d'Arusha

La question est dès lors transmise à la médiation sud-africaine où Mandela a entre-temps remis le témoin à Zuma, vice-président sud-africain. Du mois de juin à août 2004, la classe politique se réunit de manière périodique. Les divergences de vues n'ont pas bougé d'une ligne sur la question de la base (ethnique ou politico-ethnique) sur laquelle doit porter le partage du pouvoir. Finalement, la médiation tranche en faveur des partis de la majorité et impose au cours d'une session à Pretoria un accord de partage de pouvoir signé par la majorité des partis présents mais boycotté par la plupart des formations politiques tutsi. Elle a surtout voulu éviter que l'accord d'Arusha soit revisité et a décidé d'en préserver l'esprit et la lettre, même si certaines innovations sont apportées dans le nouveau texte de la constitution par rapport à Arusha. Cet accord rejette le partage du pouvoir sur la base des familles politico-ethniques et l'alternance ethnique au sommet du pouvoir voulus par les partis tutsi, au grand dam de ces derniers. Alors que les familles politico-ethniques des G7 et G10 constituent la principale base de partage du pouvoir dans la constitution de transition, celle-ci repose désormais sur les ethnies selon la formule préconisée dans l'accord d'Arusha pour la période post-transition. De surcroît, l'accord de Pretoria introduit explicitement, et ce pour la première fois, les quotas de 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi au gouvernement et à l'Assemblée nationale. Or il n'en est guère question dans l'accord d'Arusha concernant le gouvernement. S'agissant de l'Assemblée nationale, le scrutin à la proportionnelle sur la base de listes multiethniques uniques au cours des législatives est supposé assurer à la minorité une représentation de l'ordre de 38 % sans que des quotas ethniques au sein de la Chambre basse du Parlement soient clairement édictés. Pretoria a donc entériné le principe du partage du pouvoir sur la base ethnique prévu par l'accord d'Arusha en y apportant diverses innovations (voir les principales différences de la constitution post-transition par rapport à la constitution intérimaire

dans l'encadré ci-dessous). L'accord de partage du pouvoir de Pretoria signé le 6 août 2004 est par la suite entériné par un 22^e sommet régional au cours du même mois. Le projet de constitution est par la suite remanié pour y intégrer ces différentes innovations par une équipe gouvernementale à la tête de laquelle se trouve le ministre de la Justice de l'époque. Il est à noter que, durant tout le processus de rédaction de la constitution post-transition, aucune expertise internationale n'a été mise à contribution, comme lors de l'élaboration de la constitution intérimaire. Ce faisant, le conflit, loin d'être enterré, va être transféré au niveau de l'exécutif où le Conseil des ministres doit valider les décisions prises par la médiation et la région le même mois. Pour en paralyser les décisions, les ministres du G10 en boycottent les travaux afin d'empêcher d'atteindre le seuil du quorum requis.²⁹ La question est néanmoins débattue (entretien avec Didace Kiganahe, ancien ministre de la Justice, 2018) et le projet soumis au Parlement en septembre, où des discussions houleuses aboutissent finalement à son adoption. Le texte est promulgué le 20 octobre 2004. Cette décision provoque cependant pas moins de quatre saisines de la Cour constitutionnelle par des formations politiques et membres du Parlement tutsi (notamment le président du Sénat de transition, membre de l'UPRONA) visant à empêcher la mise en application de la nouvelle constitution. Ces requêtes ciblent la constitutionnalité de la procédure et du texte pour des motifs variés : inconstitutionnalité du projet de constitution post-transition ; invalidation de ce même projet pour non-conformité avec l'accord d'Arusha ; inconstitutionnalité de la procédure suivie pour adoption du projet de constitution post-transition et des procédures relatives et décisions conséquentes et interprétation de divers articles de la constitution de transition.

La Cour constitutionnelle va statuer sur l'ensemble de ces demandes dans un même arrêt rendu le 27 octobre 2004 dans lequel elle se déclare incompétente pour ces diverses requêtes.³⁰ Si la Cour est principalement saisie par les plus hautes institutions durant toute la période de transition³¹ du fait de certaines de ses prérogatives – notamment celle du contrôle de constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation et des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat de transition avant leur mise en application, et des motifs divers –, des simples citoyens ou partis politiques y ont également recours. Le plus souvent, ces requêtes ont pour objet l'inconstitutionnalité d'articles de lois, de la constitution ou de lois entières et décisions et ce, entre autres à des fins de contestation du pouvoir. L'artifice utilisé, en cas de besoin, pour éviter de se prononcer sur le fond par la Cour renvoie à se déclarer incompétente quand d'autres demandes sont déboutées sous couvert de leur non-recevabilité, non-fondement ou saisine irrégulière.

Le projet de constitution est donc par la suite soumis à un référendum. La plupart des partis tutsis mènent campagne pour le non et les partis hutu, y compris le CNDD-FDD, plaident pour le vote de la constitution. Le oui est finalement plébiscité, mais les quelques communes à majorité tutsi l'ont rejeté (International Crisis Group, 2005, 5). Les partis tutsi ont su mobiliser leur électorat mais la configuration ethnique du pays et l'ethnicisation du débat sur la question ne leur permettent guère de rivaliser sur le terrain du vote populaire, ce qu'ils ont notamment souligné dans leur argumentaire en faveur de l'alternance au pouvoir. Les Burundais avaient espéré pouvoir régler la question entre eux sans devoir recourir à la médiation et à la région. Ils en ont été incapables et, las de leur incapacité à surmonter la

29 Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi. S/2004/902. 15 novembre 2004.

30 Le président de la République avait lui-même saisi la Cour constitutionnelle pour conformité de la constitution post-transition avec l'accord d'Arusha avant de retirer sa requête et, partant, amener la Cour à déclarer l'affaire biffée.

31 Durant la période de transition, la Cour constitutionnelle traite un peu plus de cent dossiers pour lesquels elle est saisie le plus souvent par le président de la République et les présidents des deux Chambres du Parlement. Disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/constitution/cour-constitutionnelle/arr-ts-cc-const-2001> (consulté le 2 décembre 2018)

ressource identitaire sur fond de calculs intéressés et partisans, ont dû se résoudre à revenir à l'arbitrage de ces dernières. En effet, la surenchère des partis du G10 escamote mal les arrières-pensées en termes de sécurisation de carrière et de bénéfices de prébendes de l'État. Pour preuve, certains des leaders des partis concernés vont par la suite adhérer à des partis satellites du CNDD-FDD ou se complaire dans des postes importants

au sein des institutions post-transition où les intérêts de la minorité seront progressivement malmenés. Par ailleurs, l'ancienne rébellion, qui a adhéré à l'accord d'Arusha par défaut pour des raisons opportunistes, a dû se résoudre à s'en faire ponctuellement le promoteur. Une posture avec laquelle ce parti va rompre à la faveur de sa montée en puissance une fois aux affaires.

Des principales différences entre la constitution post-transition et la constitution intérimaire

La constitution intérimaire, comme son nom l'indique, concerne une période limitée dans le temps. Les institutions qui en découlent le sont donc tout autant. À cet égard, elle couvre une période de trente-six mois au cours de laquelle la présidence de l'exécutif est subdivisée en deux périodes de dix-huit mois où le premier chef de l'État de la transition cède sa place à son vice-président au bout de la première tranche, alors que la constitution post-transition prévoit un mandat de cinq ans renouvelable pour le chef de l'État. Durant la transition, la tête de l'exécutif est désignée dans le cadre des négociations d'Arusha à l'inverse de la période post-transition où celle-ci est élue au suffrage universel. Dans la constitution de transition de 2001, l'exécutif est composé d'un président et d'un vice-président tandis que le chef de l'État est épaulé par deux vice-présidents dans la constitution de 2005. La constitution de transition évoque uniquement la nécessité de la participation des représentants des différents partis politiques au sein du gouvernement selon une large représentativité, dans un esprit d'unité et de cohésion du peuple burundais, sans mentionner de quotas, alors que ces derniers constituent une des conditions de formation des gouvernements de la période post-transition tant sur le plan ethnique (60 % de Hutu et 40 % de Tutsi) que du genre (au moins 30 % de femmes requis). Les résultats obtenus au cours des législatives sont l'autre principal critère de la constitution du gouvernement lors de la période post-transition. Les membres des corps de défense et de sécurité ne sont pas éligibles comme gouverneurs de province dans la constitution de 2005, à l'inverse de celle qui la précède. Les quotas ethniques sont prévus dans les entreprises publiques dans la période post-transition. Dans la période intérimaire, l'Assemblée nationale, composée des élus de 1993 et d'autres cooptés, prévoit des mécanismes garantissant à la minorité une représentation de l'ordre de 38 % sans que des quotas sur base ethnique soient explicitement mentionnés, alors que ces derniers sont de rigueur dans la constitution post-transition, de même que pour les femmes. Dans la constitution de 2005, une loi précise la distinction entre les postes techniques et politiques dans la haute fonction publique, à l'inverse de la précédente. S'agissant des corps de défense et de sécurité, la loi fondamentale post-transition est beaucoup plus fouillée. En revanche, la constitution intérimaire évoque de manière détaillée diverses commissions prévues par l'accord d'Arusha telles que la commission d'enquête judiciaire internationale, la Commission vérité et réconciliation et la commission nationale pour la réintégration des sinistrés nullement mentionnées dans la constitution de 2005. Il en est de même pour la commission de suivi de l'application de l'accord d'Arusha. Enfin, sur le plan sociétal, il est ajouté dans la loi fondamentale post-transition au niveau des droits et devoirs de la personne que le mariage entre deux personnes de même sexe est interdit, ce qui n'est guère mentionné dans la constitution intérimaire.

4 Une constitution malmenée pour des réformes mal menées

4.1 Prise de pouvoir par les urnes du CNDD-FDD

La promulgation de la constitution post-transition ouvre la voie à l'organisation des élections générales, étape ultime de la transition. Ce processus est particulièrement attendu dans la mesure où il est supposé permettre aux Burundais de renouer avec la démocratie. Les élections se déroulent dans un climat de tension principalement entretenu par les deux principales formations en lice, à savoir le FRODEBU et le CNDD-FDD. Elles débouchent sur une victoire éclatante de l'ancienne rébellion. Ce mouvement préconise le changement et mène une propagande de proximité où il alterne la séduction et l'intimidation, menaçant notamment de reprendre les armes ou de représailles sur les populations en cas de défaite (International Crisis Group, 2005, 11). Le CNDD-FDD a surtout su s'attirer l'adhésion de la majorité hutu par un thème de mobilisation qu'elle prise, à savoir la réforme des corps de défense et de sécurité dont il serait le réel artisan. Il revendique aussi sa capacité à défendre la victoire de la démocratie en cas de tentative d'une nouvelle usurpation du processus, à l'inverse du FRODEBU, non intégré dans l'armée et la police.

En dépit de quelques violences, le scrutin est salué pour son bon déroulement.³² Le CNDD-FDD a obtenu près de 60 % des voix, un score énorme compte tenu de son intégration récente dans la vie et les institutions politiques, mais insuffisant pour avoir les coudées franches pour gouverner seul. Il est donc obligé d'avoir recours à d'autres

partis et à la négociation. Déjà mal à l'aise dans cette nouvelle constitution qui le lie à Arusha, il va expérimenter les diverses contraintes inhérentes à sa volonté d'hégémonie. D'emblée, les majorités requises pour le vote des lois le contrarient et ses premiers agissements dans la difficile cohabitation avec les partis politiques dans les institutions découlent de sa volonté de se défaire de ce fardeau.

Les élections ont permis de légitimer le processus de paix d'Arusha et celui de l'élaboration de la constitution post-transition. Le vote référendaire consacrant une large victoire en faveur de l'adoption de la constitution héritée d'Arusha confère désormais à ces deux processus questionnés tout au long de leur cheminement une légitimité que ne peuvent plus lui contester ceux qui s'y opposaient. Les élections permettent également l'installation d'institutions élues dotées de la légitimité nécessaire pour mettre en œuvre les diverses réformes institutionnelles prévues par Arusha et la constitution post-transition.

4.2 Arusha questionné d'entrée

La mise en place du gouvernement répond à des dispositions constitutionnelles héritées partiellement de l'accord d'Arusha. Si les quotas ethniques et de genre³³ sont respectés, il n'en est pas de même pour les équilibres politiques. Le FRODEBU et l'UPRONA, seuls à pouvoir prétendre à des postes en dehors du CNDD-FDD, se voient attribuer des portefeuilles en deçà du nombre qui devait leur être dévolu. Ce premier incident augure

³² Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi. S/2005/586. 14 septembre 2005.

³³ Des quotas de 30 % de femmes au sein du Parlement sont obtenus à la faveur de l'accord de partage du pouvoir au Burundi de Pretoria du 6 août 2004. Ces quotas sont étendus au gouvernement dans la constitution post-transition.

des crises à venir. Il démontre d'emblée un appétit et une volonté de contrôle de la chose publique du CNDD-FDD qui s'amplifieront au cours de ses années de pouvoir. Cette appétence transparait également au niveau des pouvoirs locaux où les membres du FRODEBU sont régulièrement destitués dans des procédures contraires à la constitution (International Crisis Group, 2006, 8). Au sein de l'exécutif, le CNDD-FDD impose ses politiques et restreint la marge de manœuvre des autres partis en son sein et, de ce fait, monopolise tous les pouvoirs. Le premier vice-président de l'UPRONA voit lui-même ses prérogatives réduites.

Si les principaux responsables de l'État taisent publiquement leur hostilité à Arusha, dans certaines sphères ils ne s'en cachent pas. Le président du parti au pouvoir, Hussein Radjabu, aurait ainsi affirmé en séance plénière à l'Assemblée nationale que l'accord d'Arusha et la constitution ne les engagent guère (entretien avec Ngendakumana, ancien président de l'Assemblée nationale, 2018). Pourtant, les autorités veillent à respecter les équilibres ethniques et de genre prescrits par la constitution dans les diverses institutions concernées. Il est vrai que le CNDD-FDD, à composante essentiellement hutu durant les années de maquis, a su intégrer de nombreux Tutsi et des femmes, y compris des voix auparavant critiques à son égard. En revanche, il est irrité par la nécessité de discuter constamment avec d'autres formations politiques au Parlement pour faire passer ses projets. Ce parti est l'émanation d'un mouvement rebelle au sein duquel la force, l'intimidation et la contrainte ont toujours prévalu comme mode de gestion et règlement des différends (Rufyikiri, 2016). Sa transformation inachevée en parti politique ne l'a pas vraiment émancipé de la culture héritée du maquis. Il s'accommode donc encore mal des impératifs de dialogue et de compromis qui caractérisent l'esprit d'Arusha et la nouvelle constitution. En 2007, à la suite

de la destitution du président du CNDD-FDD, Radjabu, par l'aile militaire du parti en raison de sa gestion personnelle du pouvoir et de sa manne financière, ses partisans au sein de l'Assemblée nationale prennent position contre le CNDD-FDD qui y perd ainsi la majorité. Le parti recourt dès lors à la force et à diverses manœuvres pour tenter d'intimider ou récupérer ses transfuges et retourner des députés d'autres partis. Il utilise également divers moyens de pression sur la Cour constitutionnelle pour obtenir en juin 2008 le renvoi illégal de la vingtaine de députés frondeurs et leur remplacement par des éléments loyaux au nouveau leadership du parti (International Crisis Group, 2008, 5-8). À son arrivée au pouvoir, le nouveau régime a remplacé les membres de la Cour constitutionnelle³⁴ et nommé des magistrats acquis à sa cause, qui vont essentiellement privilégier leur allégeance politique à l'équité et la justice dans leurs décisions. Les difficultés traversées au cours de cette crise institutionnelle génèrent une plus grande hostilité du parti à l'égard d'Arusha désormais ouvertement décrié (International Crisis Group, 2008, 13). Elles contribuent également au glissement progressif du CNDD-FDD vers un mode de gouvernance autoritaire et solitaire : instrumentalisation de la justice, politisation des corps de défense et de sécurité, interférence dans les activités des partis politiques, presse et société civile de plus en plus harcelées, État de droit malmené, etc. Enfin le droit de veto des minorités est compromis. D'une part le dédoublement de certains partis d'opposition a permis au parti au pouvoir d'assurer une majorité confortable à l'Assemblée nationale. D'autre part, les Tutsi du CNDD-FDD, majoritaires au niveau de la minorité ethnique dans les institutions, font preuve d'allégeance à leur parti, au détriment pour beaucoup de leur conviction personnelle, pour ne pas être suspectés de manque de loyauté. Ces dynamiques vont favoriser les développements décrits ci-dessous.

³⁴ Pour la petite histoire, la présidente de la Cour constitutionnelle durant la période de transition et au moment de l'investiture du nouveau chef d'État Nkurunziza était la présidente de la Cour ayant condamné à mort ce dernier par contumace pour crime de guerre en 1998. Nkurunziza, alors dans les rangs de la rébellion, aurait dirigé une campagne de terreur dans la capitale en 1997 où des mines antichars, posées sous différents nids de poule des rues de Bujumbura, avaient explosé et causé des morts et blessés. C'est à la faveur de l'immunité provisoire accordée à tous les combattants qu'il n'a pas été poursuivi et a pu accéder à la magistrature suprême. La Cour suprême l'a blanchi de ce crime en appel au cours d'un procès tenu en catimini en juillet 2011. C'est donc devant la personne qui l'avait condamné à mort qu'il prête serment en 2005!

4.3 Retards et manipulation dans la mise en place des institutions prévues par Arusha

Au-delà du piétinement permanent de l'esprit d'Arusha et du contournement de diverses dispositions de la constitution, le pouvoir rechigne à appliquer certaines lois et à mettre en place certaines institutions prévues par l'accord, alors qu'elles sont toutes inscrites dans la constitution post-transition. Elles concernent principalement le protocole I et II. De manière générale, elles concernent les domaines de la justice, la réconciliation, la gouvernance et l'État de droit, et s'inscrivent dans les mécanismes de contre-pouvoirs en termes de régulation, de contrôle et de reddition. À titre d'exemples, il s'agit des différentes dispositions de la constitution exigeant une déclaration écrite des biens et des patrimoines des principaux hauts cadres de l'État, y compris le chef de l'État, toutes non respectées³⁵, et de celles distinguant les fonctions techniques et les fonctions politiques non appliquées, en dépit de la promulgation d'une loi s'y référant en 2005. Le Conseil national pour l'unité nationale et la réconciliation et l'observatoire pour la prévention et l'éradication du génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité prévus par Arusha et la constitution n'ont pas été mis en place. La Haute Cour de justice, compétente pour juger le président de la République pour haute trahison, les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et les deux vice-présidents pour crimes et délits, n'a pas été installée. Il en est de même pour l'institution de l'ombudsman et la Commission vérité et réconciliation (CVR), cette dernière prévue par l'accord d'Arusha mais non mentionnée dans la constitution post-transition. La CVR a certes pâti de la faible volonté politique de sa mise en place durant la transition. Pour le parti au pouvoir, dont le passage au maquis s'est notamment caractérisé par des massacres de civils, dont certains revendiqués, c'est un fardeau. Contraint de ne pas afficher son opposition à la vérité et la réconciliation, il va gérer ce dossier

de manière très prudente en recourant à des manœuvres dilatoires dans l'attente d'un contexte plus favorable pour en contrôler totalement le processus. En effet, la loi sur la CVR n'a pu être promulguée qu'en mai 2014.

Au-delà des réticences et blocages dans la mise en application d'Arusha et, de ce fait, de la constitution post-transition, les différents mécanismes de résolution des conflits prévus par cette dernière ont été soit inopérants, soit installés tardivement, soit instrumentalisés. La CSA a clôturé ses travaux avec l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD par les urnes, comme le disposait l'accord d'Arusha. Ce faisant, elle a péché par ses difficultés organisationnelles, ses dysfonctionnements et son manque d'autorité. La Commission vérité et réconciliation n'est installée qu'en fin de deuxième mandat du CNDD-FDD du fait des résistances de ce dernier à un mécanisme qu'il se voit imposé. Le volet judiciaire de son mandat a du reste été dilué, contrairement aux vœux des Burundais sondés lors de consultations populaires, et sa composition, à prédominance de proches du pouvoir, hypothèque son indépendance. Du reste, le contexte de répression et de violences ne se prête guère à un examen serein du passé douloureux, ni à une œuvre de réconciliation à un moment où des centaines de milliers de Burundais sont exilés ou déplacés et d'autres, à l'intérieur du pays, vivent dans la peur. L'institution de l'ombudsman créée à la fin 2010 a été instrumentalisée. Il en est de même de la commission nationale « Terres et autres biens », aujourd'hui inféodée au pouvoir et controversée. Cette institution en charge de régler les conflits fonciers entre rapatriés et résidents avait commencé par axer son travail sur la recherche de compromis en promouvant le dialogue entre les parties en conflit. Sa récupération par le pouvoir à la suite de la disparition de son premier dirigeant en a fait une institution contribuant davantage à nourrir les tensions intercommunautaires plutôt qu'à les apaiser. En définitive, ces différents mécanismes servent davantage des agendas politiques quand ils ne sont pas exploités à des fins revanchardes.

³⁵ Articles 94, 146 et 154 de la constitution post-transition.

4.4 Monopolisation du pouvoir

Cette stratégie délibérée décrite plus haut constitue somme toute un moyen détourné du CNDD-FDD pour s'émanciper des arrangements et de l'édifice institutionnels mis en place pour prévenir l'omnipotence d'une formation politique et, en clair, annihiler le consociativisme découlant d'Arusha. À la fin de son premier mandat, le parti au pouvoir a renforcé la répression contre l'opposition, les médias et la société civile. Il dispose désormais pour ce faire d'un mouvement de jeunesse, les Imbonerakure, particulièrement zélé pour barrer le terrain à ses adversaires politiques. Les fortes tensions et crispations autour de ces nouvelles élections de 2010, plus serrées avec la participation nouvelle des forces nationales de libération (FNL), l'ancienne rébellion du PALIPEHUTU-FNL, une formation perçue comme le principal rival du CNDD-FDD, augurent de possibles violences. Elles n'auront certes pas l'ampleur redoutée au cours du processus électoral, mais ce dernier est terni par le boycott de l'opposition sous couvert de fraudes massives lors des communales remportées par le parti au pouvoir. Se sentant menacés, plusieurs opposants fuient le pays. Cette situation permet au CNDD-FDD de conforter sa place dans les institutions et d'occuper tout l'espace politique. Son contrôle total sur les différents leviers du pouvoir, sa mainmise sur la justice et les corps de défense et de sécurité, contournées en outre avec le renforcement des Imbonerakure aux allures de milice, ont favorisé les interférences multiples et la multiplication des arrestations arbitraires, abus et violations de la loi, souvent à caractère politique. Le pouvoir omnipotent assume de plus en plus sa volonté d'enterrer Arusha en poursuivant sa politique de sabotage des fondements de l'accord. Elle se traduit notamment par des lois liberticides et d'autres controversées, et finalement la volonté d'amender le texte de la constitution post-transition début 2014. Les principales dispositions visées pour leur suppression sont, notamment, la limitation des mandats prévue aux articles 302 et 303 et le texte de l'accord d'Arusha comme référence dans le préambule du texte. La majorité des deux tiers des voix requises des députés présents pour l'adoption des lois

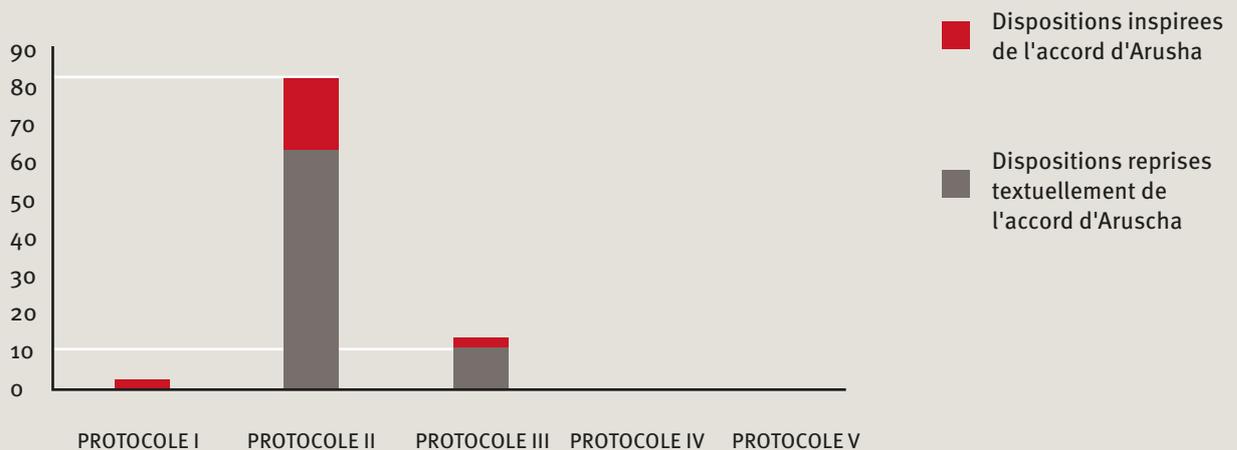
ordinaires et organiques passaient à la majorité absolue des députés présents pour les premières et la majorité des 3/5e pour les deuxièmes.

4.5 L'accord d'Arusha en sursis

Une constitution fortement inspirée d'Arusha

L'accord d'Arusha a été remis en cause par divers signataires dès sa signature. Dans le même temps, il est rejeté par un certain nombre d'acteurs, notamment les groupes rebelles, et décrié par une partie de l'opinion publique hostile à son encontre. En outre, le pouvoir a des dispositions mitigées à son égard et sa mise en application se heurte dès le début à divers blocages et réticences. Sa survie est donc menacée dès sa signature et ses lendemains sont longtemps incertains. Pourtant, l'accord d'Arusha a survécu à ces multiples épreuves et, qui plus est, son contenu n'a pas été trop altéré en dépit de certaines modifications. La constitution post-transition de 2005 est une émanation de l'accord qui se retrouve dans plus d'une centaine d'articles de la loi fondamentale (voir graphique II ci-dessous). La plupart de ces dispositions ont été copiées textuellement, d'autres s'en sont fortement inspiré ou en ont intégré des éléments. Les rédacteurs de la constitution ont principalement puisé dans les protocoles II et III de l'accord d'Arusha, respectivement sur la « démocratie et la bonne gouvernance » et la « paix et sécurité pour tous ». En dehors des principes, valeurs, droits et devoirs des personnes, ces protocoles ont essentiellement alimenté les titres de la constitution portant sur le système des partis politiques, des élections et surtout de l'administration provinciale et publique, du pouvoir judiciaire et des corps de défense et de sécurité. Ils ont également nourri les titres portant sur le président, les vice-présidents, le gouvernement et le Parlement même si ces derniers ont connu d'importants ajouts et modifications. D'une part, ils sont beaucoup plus détaillés et structurés que l'accord lui-même dans son protocole II. D'autre part, les négociations ayant suivi la signature de l'accord ont notamment porté sur ces questions et leurs

conclusions ont été traduites par des dispositions complémentaires dans la constitution post-transition. Ce faisant, les négociations concernées n'ont pas altéré fondamentalement les principes sur lesquels s'étaient entendu les parties à Arusha, et notamment le partage du pouvoir sur la base ethnique et non de familles politico-ethniques comme l'auraient voulu les partis tutsi. Bien que l'accord d'Arusha ait finalement été intégré partiellement dans la constitution intérimaire et, en grande partie, dans la constitution post-transition, il y a lieu de se poser la question de savoir s'il aurait pu survivre sans l'envergure et la détermination de Nelson Mandela et les pressions de la région ?



Graphique II : nombre d'articles de l'accord d'Arusha intégrés dans la constitution post-transition

Une stabilité précaire : bilan mitigé de l'héritage d'Arusha

La médiation lors des négociations d'Arusha vise essentiellement deux objectifs, à savoir mettre un terme aux violences à travers un accord de paix et mettre en place une démocratie acceptable pour les différentes parties. L'accord issu des négociations de paix n'était pas perçu par les parties comme devant instaurer un système immuable. À cet égard, elles ont reconnu « qu'à terme, le Burundi devra mettre en place un système de partis politiques fondé sur le regroupement par affinité politique plutôt que sur la base d'intérêts de groupe ».³⁶ Ce faisant, l'accord d'Arusha a d'abord été hypothéqué par la poursuite du conflit armé et, partant, la mise en veilleuse des différentes réformes institutionnelles contenues dans le texte. Les accords de paix additionnels et l'adoption par référendum d'une constitution post-transition ont ouvert une nouvelle ère dont le bilan en matière de paix et de stabilité suscite des perceptions diverses. Il existe cependant certains faits ne donnant pas lieu à contestation. La période post-transition, tout au moins ses dix premières années, tranche radicalement avec la décennie qui la précède sur le plan des violences. En effet, le Burundi est passé d'un conflit armé des plus violents à une période de paix durant laquelle les Burundais ont globalement le sentiment de vivre en sécurité (CENAP, 2014). D'un point de vue rationnel, la pacification du pays à l'aboutissement des deux processus concernés par cette étude est une réalité difficilement contestable. Second constat, la période post-transition a permis de mettre en place des institutions réglementées par une constitution et un arsenal de lois. Celles-ci ont fonctionné de manière continue sans période de rupture. D'autre part, des élections, à un rythme périodique, ont ponctué cette période. Enfin, la décennie post-transition, en permettant le retour de la paix et de l'aide internationale, a permis à l'économie burundaise de sortir d'une croissance négative et de bénéficier de projets

de développement. En se limitant à ces constats, l'on pourrait postuler qu'Arusha a ouvert une ère de paix, de stabilité, de démocratie et de développement. Les choses sont cependant plus contrastées. En outre, certains observateurs imputant en partie les responsabilités à l'accord lui-même sont d'avis que les racines de la crise ont commencé à germer dès les premiers mois de la période post-transition. Si, de manière générale, il y a unanimité à reconnaître le rôle pacificateur d'Arusha, la réduction des tensions interethniques et, par conséquent, une certaine transformation du conflit, l'accord aurait ses limites et celles-ci auraient fragilisé les institutions, la démocratie et corrompu la vie politique. De manière assez paradoxale, certaines des solutions préconisées par Arusha seraient finalement devenues sources de problème. Ainsi, si les acteurs politiques ont reconnu l'exploitation de l'ethnicité parmi les origines du conflit, ils ne l'ont pas moins institutionnalisée et promue pour mettre fin au conflit. Il en découlerait le triomphe de l'ethnisme et de ses producteurs, où l'institutionnalisation de l'ethnicité politique conduit à une gestion de la chose publique où le militantisme partisan est privilégié (entretien avec Julien Nimubona, politologue, 2018). En second lieu, Arusha aurait conduit à une criminalisation de l'État en récompensant et légitimant la violence et ses acteurs. Ces différentes dynamiques auraient ainsi conduit à des institutions politisées et ethnicisées au risque de leur délégitimation (entretien avec Nimubona, politologue, 2018). Enfin, d'aucuns questionnent la nature des processus électoraux, moins crédibles les uns que les autres, dont les vainqueurs sont les premiers à remettre en cause les fondements de la démocratie et de la stabilité de l'État, et à saper l'accord d'Arusha et l'édifice qui en découle.³⁷ Ils s'interrogent également sur la compatibilité de la nature du parti au pouvoir, non totalement démilitarisé, et donc du principal conducteur des diverses réformes, avec les valeurs et principes devant soutenir la stabilisation et démocratisation d'un pays, sur lesquelles reposent la crédibilité et la fortification de ses institutions

³⁶ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Appendice I, notes explicatives sur le protocole II.

³⁷ Entretiens divers.

(entretiens avec Yolande Bouka et Evariste Ngayimpinda, experte du Burundi et président d'une aile de l'UPRONA, 2018). De ce point de vue, non sans fondement, quel que soit le système institutionnel démocratique qui aurait été mis en place, il aurait été fortement malmené du fait de la nature même de la force politique en charge de sa mise en œuvre. À cet égard, s'il y a certes lieu de s'interroger sur la pertinence des quotas ethniques au vu du rôle controversé joué par la minorité tutsi dans les institutions – cette dernière étant composée principalement de membres du parti au pouvoir aux ordres –, il serait pour le moins prétentieux de penser a posteriori à des mécanismes institutionnels alternatifs compte tenu des obstacles et difficultés décrits ci-dessus. Par ailleurs, il eût été difficile, voire impossible de contourner les quotas dans les corps de défense et de sécurité, dans la mesure où un accord de paix découlant d'une guerre civile où ces derniers sont au cœur du conflit aboutit forcément à un partage ou une reconfiguration de ces forces sur des bases quantifiables. De plus, tous les acteurs interrogés sur la question lors de nouvelles interviews sont d'avis qu'il était indispensable de concevoir des mécanismes à même de rassurer la minorité tutsi. Or, celle-ci a elle-même formulé ses revendications³⁸ à travers ses représentants. De surcroît, tous les mécanismes de contrôle, contre-pouvoirs, réconciliation, et gestion et résolution des conflits se sont avérés inopérants pour avoir été dénaturés, instrumentalisés et/ou contournés. Dans de telles conditions, il nous paraît malaisé d'épiloguer sur ces mécanismes institutionnels alternatifs dans un environnement politique pollué où les acteurs, et en particulier l'acteur principal, ne respectent pas les règles du jeu.

À la veille de la fin du deuxième mandat du CNDD-FDD au pouvoir, l'ordre constitutionnel n'a certes pas été remanié et encore moins brutalement remis en cause, à l'inverse des décennies précédentes caractérisées par des renversements périodiques de l'ordre établi. Néanmoins, il s'est érodé du fait combiné de la faiblesse, l'instrumentalisation et la corruption des institutions qui en garantissent la vitalité et la force, de l'œuvre de sape du pouvoir en place et de l'affaiblissement progressif, du harcèlement et de la répression des diverses formes de contre-pouvoirs. Si le chef de l'État, entouré d'un quartet de hauts gradés, contrôle quasi tous les pouvoirs, y compris la justice et le Parlement, il dispose également de la mainmise sur les corps de défense et de sécurité et les différents mécanismes de garantie et de contrôle de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel. La crise qui éclate en 2015 est donc en partie le résultat du dysfonctionnement et de la corrosion de ces derniers, et leur incapacité à répondre aux valeurs, missions et fonctions qui leur incombent.

³⁸ Certaines n'ont pas été prises en considération ou retenues, dont le partage du pouvoir sur la base des familles politico-ethniques.

5 Résurgence d'une crise autour de l'accord d'Arusha

5.1 Échec de la nouvelle médiation régionale et des initiatives internationales

Fin 2014, la volonté du chef de l'État de briguer un troisième mandat transparaît clairement. Ce projet est fermement dénoncé par l'opposition, la société civile et la communauté internationale tente de le décourager, en raison du non-respect de l'accord d'Arusha et de la constitution et des risques d'instabilité pour le Burundi. Il rencontre également une forte opposition au sein du CNDD-FDD. Le pouvoir, sourd aux pressions, mise sur l'ambiguïté de la constitution sur la question spécifique des mandats présidentiels et l'instrumentalisation des services de sécurité pour opérer un passage en force. Dès les premiers signes avant-coureurs de la crise, la communauté de l'Afrique de l'Est (East African Community-EAC) avait dépêché une équipe à Bujumbura pour tenter de la désamorcer. Mi-mai 2015, elle convoque un sommet des chefs d'État dans le même but, au cours duquel une tentative de coup d'État au Burundi échoue. Cet événement contribue à radicaliser davantage le pouvoir. L'EAC envisage même au cours d'un nouveau sommet divers scénarii de sortie de crise, y compris d'inciter Nkurunziza à se retirer du pouvoir sous peine de sanctions.³⁹ Au cours d'un autre sommet, il est décidé notamment l'ouverture d'un dialogue entre les parties en conflit avec le président ougandais Museveni comme médiateur. Le chef de l'État

burundais de son côté poursuit son forceps. De fait, la volonté ferme initialement affichée par la région, de plus en plus divisée – notamment pour des raisons géopolitiques –, s'est étiolée. Entre-temps, au plus fort des manifestations de rue réprimées par la force dans Bujumbura, le troisième mandat a été validé par une Cour constitutionnelle aux ordres. Dans un souci de donner un caractère légal à la candidature du chef de l'État et, donc de mettre fin ou tout au moins d'atténuer les pressions régionales et internationales, le pouvoir, via le Sénat, a en effet saisi la Cour constitutionnelle pour trancher sur la validité de la candidature du chef de l'État. Sans surprise, la Cour a ainsi rendu un jugement favorable au président, mais les conditions de son arrêt sont questionnées par la démission et la fuite surprise de son vice-président, qui dénonce par la suite les pressions et menaces ayant entouré cette décision.⁴⁰

Menées dans un climat de terreur et de violence, les élections générales sont boycottées par l'opposition et les observateurs internationaux. L'année 2015 est marquée par de graves violations des droits de l'homme, notamment à caractère ethnique⁴¹, et une forte régression démocratique. Elle a notamment provoqué des centaines de morts et de disparus, des milliers d'arrestations et poussé des dizaines de milliers de personnes à l'exil, y compris de nombreux opposants, journalistes et activistes de la société civile, etc.

³⁹ Rapport du sommet d'urgence des chefs d'État de l'EAC sur la situation au Burundi. 31 mai 2015, Dar es-Salaam, Tanzanie. Disponible sur: www.ambaburundi.be/index.php/330-communique-emergency-summit-of-heads-of-state-of-the-east-african-community-on-the-situation-in-burundi.

⁴⁰ www.iwacu-burundi.org/journal-dun-juge-constitutionnel (consulté le 23 janvier 2019).

⁴¹ Déjà lors de la fin du deuxième mandat du CNDD-FDD, les premiers signes de radicalisation ethnique du pouvoir transparaissent discrètement avant de prendre une nouvelle dimension dès le début de l'année 2015 où, dans certains discours, la minorité est stigmatisée à travers des images réductrices (« les anciennes élites », « ceux qui se cachent derrière la société civile », etc.). Cette situation témoigne des survivances de la dimension ethnique du CNDD-FDD lors d'une grande période au maquis durant laquelle le mouvement rebelle s'était notamment caractérisé par la radicalisation de son discours sur la question ethnique et des massacres de populations civiles tutsi.

En mars 2016, l'EAC nomme l'ancien président tanzanien Mkapa facilitateur pour épauler Museveni dans la mise en œuvre d'un dialogue entre les parties en crise. Entre-temps, le gouvernement a organisé son propre dialogue intérieur. S'il accepte de répondre aux invitations convoquées par la sous-région pour le dialogue extérieur que la communauté internationale appelle de tous ses vœux, il refuse de discuter à la même table que son opposition qualifiée de putschiste. La facilitation, déjà critiquée pour sa faible connaissance du dossier burundais, accuse des problèmes de méthodologie, d'expertise et de cohérence. Elle peine également à définir une ligne claire des agendas des discussions. Enfin, elle est peu ou pas soutenue par les chefs d'État de la région aux agendas ambigus sur le Burundi. En définitive, la crise s'enlise progressivement. Le pouvoir s'est vu encourager par les reculs dans des pays de la sous-région qui servent son plaidoyer et sa propagande.⁴² Il bénéficie surtout de l'impuissance, de la démission et de la résignation des acteurs internationaux et de la passivité des chefs d'État de l'EAC, et parvient ainsi progressivement à se défaire des pressions dans un contexte où le Burundi est passé d'un État de droit malmené à un État de non-droit !

5.2 Une nouvelle constitution acte le décès d'Arusha

Il n'en fallait pas plus pour que le chef de l'État se sente les coudées franches pour sceller définitivement le sort d'Arusha. Le dialogue intérieur avait été conçu pour servir de réponse aux pressions de la communauté internationale sur la nécessité d'un dialogue. Le processus a officiellement pour objectif d'amener la société burundaise à discuter de toutes les questions fondamentales qui la préoccupent. Étant contrôlé de bout en bout par des participants en grande partie désignés et des débats sous surveillance de l'appareil répressif, ses conclusions sont une commande de l'exécutif. L'une d'entre elles porte sur la suppression de la limite des mandats présidentiels. Le dialogue interne suggère à cet effet l'organisation d'un référendum constitutionnel. La mise en œuvre rapide de ses conclusions tranche avec les blocages du dialogue extérieur où les parties se séparent en décembre 2017 au cours d'un quatrième round sur un constat d'échec du processus. En effet, dès le mois de mai 2017, une commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution est nommée, au sein de laquelle sont essentiellement représentées des personnalités proches du pouvoir et de ses partis satellites.⁴³ Le projet de constitution est par la suite adopté en Conseil des ministres en octobre 2017. Début 2018, le pouvoir accélère les préparatifs du référendum en dépit des protestations timides des organisations régionales et internationales. Le référendum est mené dans un climat d'intimidation et de répression. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) proclame la victoire du oui avec 73,26 %.

⁴² Le Rwanda et l'Ouganda notamment ont procédé à des réformes constitutionnelles visant à permettre à leur chef d'État respectif de se maintenir au pouvoir au-delà des délais initialement prescrits par leur constitution.

⁴³ La seule concession obtenue par l'UPRONA, aile gouvernementale, est que le gouvernement soit formé après consultation du vice-président de la République. Sinabwiteye, Joseph (membre de la commission chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution). Interview personnelle par l'auteur. Bujumbura, Burundi, 25 août, 2018.

Un nombre important de Burundais se sont exprimés sans savoir le contenu de la nouvelle constitution qui était soumise à leur vote. D'une part, le projet lui-même n'a jamais fait l'objet d'une campagne d'explication publique à grande échelle. Il a même été longtemps caché car le texte lui-même n'a été rendu public par la CENI que dix jours avant la consultation elle-même.⁴⁴ D'autre part, la propagande officielle du pouvoir a surtout mis l'accent sur la souveraineté, la stabilité, les acquis divers, etc., sans aucun effort de pédagogie politique quand elle ne se contentait par de juste mobiliser pour le « oui » tout en menaçant les potentiels adeptes du vote du « non » des sévices les plus sévères. Les véritables résultats seraient beaucoup moins flatteurs pour le pouvoir qui aurait subi un sérieux revers dans plusieurs provinces et au sein de certaines corporations dont l'armée.⁴⁵ La nouvelle constitution est promulguée sans l'approbation du Parlement que le chef de l'État a voulu esquiver de peur de subir un nouveau camouflet.

Il en résulte le renforcement du pouvoir exécutif, la diminution des contre-pouvoirs et la remise en cause des avancées obtenues grâce à Arusha. La nouvelle constitution prévoit notamment que le chef de l'État puisse briguer un nouveau mandat de sept années en 2020, renouvelable une fois, que le vice-président bénéficie de prérogatives limitées et que le Premier ministre jouisse d'une appartenance politique ou ethnique sans restriction. En outre, le vote des lois se fera à la majorité absolue. Si le chef de l'État a par la suite, contre toute attente, annoncé son intention de quitter le pouvoir à la fin de son mandat actuel⁴⁶, la crise ne devait pas changer pour autant et le Burundi être potentiellement menacé de retour à une situation de conflit. En effet, de nouveau boycotté par le gouvernement, le cinquième et dernier round des pourparlers d'Arusha s'est tenu en octobre 2018. Il a mis fin au dialogue mené sous l'égide de l'EAC sur un constat d'échec, voire de recul, éloignant de plus en plus les perspectives d'une solution négociée à la crise burundaise.

⁴⁴ Une version non officielle circulait cependant.

⁴⁵ Entretiens divers.

⁴⁶ Ce retournement serait notamment le fait de fortes pressions internes dans son propre camp, en particulier de la part de hauts gradés.

6 Conclusion

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation ayant atteint sa 18^e année d'existence, il y aurait lieu de penser qu'il y a une certaine légitimité à vouloir s'en émanciper, à l'instar du processus naturel qui veut qu'à l'âge de la maturité, un jeune adulte quitte le toit familial dans un souci d'émancipation. Malheureusement, l'option de s'exprimer librement et sereinement sur la question n'a pas encore été donnée aux Burundais. À l'inverse, ils sont aujourd'hui les principales victimes d'une nouvelle crise qui trouve en partie son fondement dans le démantèlement progressif d'Arusha et de son architecture constitutionnelle. Ce faisant, le processus de paix et les processus d'élaboration des constitutions qui en ont découlé pourraient être interrogés à la lumière de certains constats majeurs qui les ont caractérisés.

6.1 Conclusions principales

L'investissement massif de la communauté internationale dans un règlement pacifique du conflit burundais s'est entre autres traduit par la mise sur pied d'une médiation africaine sous la tutelle de la sous-région qui est parvenue à la signature d'un accord de paix entre les 19 parties en négociation au bout de deux années de pourparlers. Or l'accord de paix n'a pas mis fin à la guerre et a donc été fragilisé d'entrée. De fait, la médiation a pâti de diverses faiblesses en partie inhérentes à son inexpérience et son manque d'expertise. Sous Nyerere, la médiation a été en outre handicapée par le manque de confiance d'un des protagonistes à son égard, en raison de sa prétendue proximité avec l'autre partie et du fait qu'elle lui avait été imposée. Les fortes pressions et l'aura internationale de Mandela ont permis d'arriver à des résultats rapides mais ceux-ci n'ont pas tous recueilli l'adhésion sincère des différentes parties. De surcroît, le processus de paix a été altéré par l'absence et la non-participation d'acteurs majeurs qui se sont avérés par la suite être les plus représentatifs d'une des principales

parties prenantes à la crise burundaise, à savoir la majorité hutu.

- ≡ Le leadership de la médiation et sa personnification ont été déterminants sur les avancées du processus de paix d'Arusha.
- ≡ La problématique de l'inclusivité du processus de paix d'Arusha a été sa principale faiblesse et a altéré quelque peu sa légitimité.

Le processus de paix d'Arusha a été un exercice complexe durant lequel une bonne partie de la réflexion qui l'a animé a consisté dans la conception d'une ébauche de constitution devant servir de référence aux lois fondamentales destinées à légiférer la période de la transition et le Burundi post-transition. Les deux constitutions qui en ont résulté sont donc fortement inspirées de l'accord d'Arusha. Cependant, l'accord d'Arusha n'a pas évacué toutes les questions et certaines imprécisions et vides ont permis au législateur de les interpréter à sa guise quand il n'a pas pris certaines libertés par rapport à Arusha.

- ≡ Le processus de paix et les processus d'élaboration de(s) la(es) constitution(s) sont intimement liés et imbriqués, au point qu'une centaine de dispositions de la constitution post-transition sont directement héritées d'Arusha. Cependant, certaines discordances entre les deux textes ont pu servir des intérêts partisans et des desseins politiques. Par exemple, diverses commissions ou mécanismes prévus par l'accord d'Arusha ne sont pas mentionnées dans la constitution, telles que la Commission Vérité et Réconciliation (établie certes tardivement mais complètement dénaturée), une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, ou encore le principe du vetting dans les corps de défense et de sécurité.

L'accord d'Arusha a prévu divers mécanismes de garantie, de suivi et de mise en œuvre de l'accord lui-même et des deux constitutions qui en ont résulté. Il conçoit également des mécanismes de gestion et résolution des conflits, de promotion et de renforcement de la gouvernance, et de contre-pouvoirs. Certains d'entre eux ont été mal conçus et ont facilité leur dysfonctionnement. D'autres n'ont pas été suffisamment balisés ou renforcés. Ils ont pour la plupart été manipulés ou contournés par le pouvoir pour qu'ils n'entravent pas son hégémonie. En outre, la région s'est progressivement désengagée puis s'est investie tardivement quand il paraissait de moins en moins évident d'éviter l'escalade et que des signes tangibles annonçaient l'imminence d'une crise (milicalisation des Imbonerakure, exécutions extrajudiciaires en nombre, fermeture progressive de l'espace politique, etc.). La communauté internationale a longtemps magnifié le processus de paix burundais, le présentant comme une « success story » en raison de l'intégration présumée réussie des différentes forces armées dans les corps de défense et de sécurité et du dynamisme des médias et de la société civile.

Les mécanismes visant à asseoir, consolider et/ou soutenir Arusha et les constitutions qui en émanent ont été inopérants ou sabordés. La région et la communauté internationale n'ont pas joué le rôle qui leur incombent et ont (ré) agi trop tardivement.

La mise en œuvre de l'accord d'Arusha à travers la constitution post-transition a été principalement la responsabilité d'un acteur qui n'a pas été partie prenante au premier et s'est vu imposer le second. Le CNDD-FDD a adhéré à cet accord par calcul opportuniste mais il n'y a jamais cru. En conséquence, il a entrepris de le saper et s'est progressivement érigé en pouvoir hégémonique. Il a ainsi mis de côté des volets importants de l'accord sur la justice et la réconciliation, a malmené le protocole III au vu de forces de sécurité politisées et a fortement compromis, sinon sacrifié son protocole II (démocratie et bonne gouvernance). Le CNDD-FDD est issu d'une rébellion et sa transformation inachevée en parti politique a généré des crises internes

successives, en partie du fait de ses incohérences et contradictions internes. Or la dernière crise sérieuse en son sein l'a épuré de ses éléments modérés, à même de composer avec Arusha (Rufyikiri, 2016) et, à l'inverse, a renforcé son aile militaire. Arusha et la constitution post-transition ne pouvaient pas survivre à cette purge.

- Les lois et réformes prévues par l'accord d'Arusha et la constitution a été confiée à un acteur hostile aux principes et à l'esprit qui les sous-tendent. Il s'est attelé à saper Arusha progressivement.
- L'accord d'Arusha a ouvert une ère de paix, de stabilité des institutions et d'un certain développement. Son bilan est beaucoup plus critique en termes de gouvernance démocratique et ses divers acquis sont aujourd'hui menacés.

6.2 Leçons apprises

Certains des constats ci-dessus mettent en évidence la façon dont les lacunes et faiblesses dans l'un des processus a eu des répercussions sur la stabilité et/ou la viabilité de l'autre et inversement. Le manque d'inclusivité de processus de paix dans son étape principale s'est répercuté sur la consolidation du processus de mise en place des lois et réformes prévues par Arusha et la constitution post-transition. À l'inverse, la faiblesse et/ou le manque d'indépendance des mécanismes de garantie et de mise en œuvre de la constitution et/ou de gestion et de résolution des conflits ont permis de questionner ou de remettre en cause des acquis du processus d'Arusha. Au vu des développements des deux processus et des failles et discordances observées, un certain nombre de leçons peuvent être dégagées sur la façon dont ils auraient pu être mieux menés afin de mieux se soutenir mutuellement. Les acteurs régionaux (et dans une moindre mesure internationaux) ont confié la médiation à des personnalités prestigieuses sur le continent (Nyerere) et au niveau international (Mandela), comme s'ils avaient pensé que seules leur aura et renommée pouvaient suffire ou, à défaut,

fortement peser, pour aboutir à un accord de paix. Or la médiation demande un savoir-faire, des aptitudes et des connaissances, voire une expertise professionnelle. Toutes ces exigences ont fait défaut aux deux personnalités concernées, même si leur prestige et méthode ont parfois pu faire avancer les choses. À cet égard, il est surprenant que certains des acteurs régionaux n'en aient pas tiré les leçons et reconduisent les mêmes erreurs dans la crise actuelle en désignant une médiation/facilitation peu apte et encline à l'exercice de la facilitation. Une médiation plus perspicace aurait sans doute d'entrée anticipé ou, à défaut, corrigé directement le problème de l'inclusivité du processus d'Arusha au vu des répercussions négatives sur les deux processus. En outre, la médiation s'est fortement impliquée dans le processus de paix mais elle n'a joué un rôle soutenu que dans celui de l'élaboration de la constitution, où les mécanismes mis en place pour la suppléer (CSA) ont rapidement montré leurs limites. De surcroît, la CSA a été trop vite obligée de se retirer, du fait sans doute d'une vision trop optimiste des développements futurs.

- ≡ En vue d'assurer la crédibilité d'un processus de paix et, partant, la construction de l'édifice constitutionnel qui en résulte, la question de la qualité, de l'impartialité et de la légitimité de la médiation et de l'équipe qui l'entoure est cruciale. En sous-estimant son importance, le processus lui-même a perdu du temps (cas de Nyerere) et peiné à imprimer une direction cohérente (Mkapa aujourd'hui), au risque de se décrédibiliser.
- ≡ L'engagement de la médiation dans le processus de paix devrait pouvoir se prolonger à travers des mécanismes de garantie, de suivi et de mise en œuvre de la construction constitutionnelle moins complaisants à l'égard des manipulations politiques. À cet effet, la conception de mécanismes hybrides (locaux et internationaux) dans un premier temps aurait pu en garantir une meilleure indépendance et neutralité. À défaut, il aurait fallu baliser les procédures de leur nomination afin de les soustraire à l'influence d'une même force politique (cas de CNDD-FDD).

- ≡ Certains de ces mécanismes auraient dû être davantage ouverts aux acteurs de la société civile et aux personnalités indépendantes pour les prémunir davantage des sollicitations politiciennes et de toute forme d'exploitation et récupération politique.
- ≡ Il aurait fallu clairement établir la hiérarchie dans la prééminence de l'accord de paix et des constitutions qui en ont découlé, dans la perspective de prévenir des conflits qui sont intervenus sur la question et continuent par ailleurs à polluer le débat politique.
- ≡ Il aurait dû être envisagé des mécanismes assurant une meilleure articulation entre les deux processus en évitant ou prévenant les discordances observées par la suite. Pour ce faire, le recours à une expertise internationale, notamment en matière de droit constitutionnel en vue de la validation de la conformité (des principes) de l'accord d'Arusha avec la constitution, aurait pu prévenir la cacophonie dans l'interprétation de certaines dispositions.
- ≡ Les acteurs régionaux et internationaux devraient avoir le courage de penser d'autres types de recours pour les médiations que la sous-région au vu des capacités limitées en la matière de l'EAC et de ses faiblesses en partie liées aux développements géopolitiques dans la sous-région.

6.3 Questions ouvertes et sujets d'éventuelles recherches

Questions ouvertes

- ≡ Les organisations régionales et internationales dédiées à la paix et la sécurité ont-elles encore les moyens de peser sur la crise burundaise dans leur configuration actuelle ?
- ≡ Les médiations ne sont-elles pas piégées dès lors qu'elles sont portées par des organisations régionales au bilan contestable en matière de gouvernance démocratique, et dont les pays sont eux-mêmes aux prises avec les mêmes symptômes des crises dont ils sont supposés assurer la gestion ?
- ≡ Les sources profondes de la crise ou du « mal » burundais ne trouvent-elles pas leurs fondements ailleurs que dans des conflits de lecture ou de vision des accords de paix et textes fondamentaux ?
- ≡ Les médiations informelles n'auraient (ne sont)-elles pas été plus adaptées dans la crise burundaise ?

Sujets éventuels de recherche

- ≡ Étude comparative, à travers des études de cas, des médiations entreprises par les organisations régionales africaines au cours des dernières années
- ≡ Bilan/évaluation des réponses régionales/internationales aux crises constitutionnelles en Afrique
- ≡ Meilleure prévention des conflits/crises constitutionnelles à travers la construction institutionnelle

Le Burundi vient d'expérimenter bientôt quatre années d'échec de réponse internationale à sa crise en partie du fait de blocages, divisions internes et dysfonctionnements de ces organisations. Or, au fur et à mesure que le Burundi s'enfoncé dans la crise, le pays est de moins en moins armé pour faire face à ces nombreux défis et risque d'évoluer lentement mais sûrement vers sa faillite : pression démographique accrue sur des terres de plus en plus exigües et improductives ; explosion de la pauvreté et du sous-emploi/chômage, en particulier chez les jeunes ; risques d'effondrement de l'économie ; menaces sur l'environnement ; urbanisation anarchique ; anéantissement des acquis démocratiques et des libertés ; recul, voire effondrement des valeurs morales ; affaiblissement inquiétant de la qualité des services d'éducation et de santé.

6.4 Recommandations

Aux différentes entreprises de médiation internationale ou indépendante :

- ≡ Engager des entretiens avec un plus large éventail d'acteurs pour diversifier les perspectives (mouvement associatif, femmes, églises, universitaires, etc.) de sorte à ne pas se limiter aux seuls points de vue des acteurs de la crise ;
- ≡ Promouvoir toutes les formes de pont ou de dialogue entre les parties et, le cas échéant, engager dans un premier temps des échanges sur des enjeux moins conflictuels (principes de gestion de la chose publique, accès aux services publics et besoins fondamentaux, etc.) ;
- ≡ Promouvoir toutes les formules de déconstruction des clichés, stéréotypes et peurs des acteurs du conflit et de leur base, notamment via des outils et programmes d'ONG vouées à la médiation et à la résolution des conflits ;
- ≡ Engager une réflexion sur les mécanismes de construction institutionnelle visant à prévenir davantage les réformes constitutionnelles de nature conflictuelle (suppression de la limitation des mandats, diminution des contre-pouvoirs, etc.).

À l'ensemble des acteurs internationaux engagés dans la crise burundaise actuelle :

- ≡ Penser une meilleure synchronisation de ses actions dans ses efforts de médiation visant à prévenir les doubles emplois, les discordances et contradictions dans ses initiatives ;
- ≡ Penser à cet égard à des sanctions éventuelles contre les parties responsables des blocages réellement efficaces et à leur meilleure coordination. Anticiper le cas échéant leurs éventuelles répercussions sur les missions des organisations concernées par des solutions alternatives ;
- ≡ Concevoir une structure de médiation internationale au sein de laquelle des expertises complémentaires et diversifiées (médiation et résolution des conflits, droit constitutionnel et autres spécialités concernées, droit de l'homme, etc.) viendraient en appui d'une facilitation au profil original et débarrassée de toute forme de tutelle ou de dépendance contraignante ;
- ≡ Disposer au Burundi d'un bureau ou de mécanismes fiables d'information pour être continuellement au fait des développements internes dans ses diverses dimensions.

Bibliographie

Berghof Foundation (ed.) 2018.

Berghof Glossary on Conflict Transformation. 20 notions for theory and practice. Berlin: Berghof Foundation.

Böckenförde, Markus, Nora Hedling & Winluck Wahiu 2011.

A Practical Guide to Constitution Building. Stockholm: International IDEA.

Burihabwa, Ntagahoraho Z. 2017.

Continuity and contingency: the CNDD-FDD and its transformation from rebel movement to governing political party in Burundi. Antwerp: UA.

CENAP 2014.

Étude sur les perceptions des besoins de sécurité au Burundi. Bujumbura, Juin 2014.

Chrétien, Jean-Pierre & Jean-François Dupaquier 2007.

Burundi 1972: Au bord des génocides. Paris: Karthala.

International Crisis Group 1998.

Burundi: lever les sanctions, relancer la transition. Rapport Burundi No 1. Nairobi: ICG.

International Crisis Group 1999.

Le Burundi après la suspension de l'embargo: aspects internes et régionaux. Rapport Burundi No. 3. Nairobi: ICG.

International Crisis Group 2000a.

L'effet Mandela: évaluation et perspectives du processus de paix burundais. Rapport Afrique Centrale No. 13. Nairobi: ICG.

International Crisis Group 2000b.

Burundi: ni guerre ni paix. Rapport Afrique No. 25. Nairobi: ICG.

International Crisis Group 2005.

Élections au Burundi: reconfiguration radicale du paysage politique. Africa Briefing No. 31, Nairobi: ICG.

International Crisis Group 2006.

Burundi: la paix et la démocratie en danger. Rapport Afrique No. 120, Nairobi/ Bruxelles: ICG.

International Crisis Group 2008.

Burundi: renouer le dialogue politique. Rapport Afrique No. 53 (Briefing), Nairobi/ Bruxelles: ICG.

Laroque, Aude 2013.

Historiographie et enjeux de mémoires au Burundi. Paris: Université Panthéon-Sorbonne.

Ngayimpenda, Evariste 1998.

Histoire du conflit politico-ethnique: les premières marches du calvaire (1960-1973). Bujumbura: les éditions de la renaissance.

Nimubona, Julien & Benoît Mboneko 2003.

Lectures citoyennes de l'accord d'Arusha et de sa mise en application: entre espoirs et défis, enjeux et désillusions. Bujumbura: Observatoire de l'action gouvernementale.

Nindorera, Willy 2012.

Le CNDD-FDD au Burundi: le cheminement de la lutte armée au combat politique. Berlin: Berghof Foundation.

Palmans, Eva 2007.

Les médias face au traumatisme électoral. Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Antwerp: AU.

Rufyikiri, Gervais 2016.

Échec de la transformation du CNDD-FDD du mouvement rebelle en parti politique: une question d'équilibre entre le changement et la continuité. Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Antwerp: AU.

Sculier, Caroline 2008.

Négociations de paix au Burundi: une justice encombrante mais incontournable. Lausanne: Centre for Humanitarian Dialogue.

United Nations 2004.

Deuxième rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, S/2004/902, 15 novembre 2004.

United Nations 2005.

Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, S/2005/586, 14 septembre 2005.

United Nations 2012.

Directives des Nations Unies pour une médiation efficace., A/66/811, 25 June 2012.

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

1. **Yolande Bouka** (politologue, experte du Burundi), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 23 août, 2018.
2. **Julian Hottinger** (vice-président de la commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance), interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Bujumbura, 9 août, 2018.
3. **Emmanuel Jenje** (ancien membre de la commission technique chargé de la rédaction de la constitution post-transition), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 28 août, 2018.
4. **Boubakar Kane** (membre de l'équipe de l'ONU au Burundi depuis les années 2000), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 25 août, 2018.
5. **Didace Kiganahe** (ancien ministre de la Justice), interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Kigali, 10 août, 2018.
6. **Stanislas Makoroka** (docteur en droit), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 27 août, 2018.
7. **Léonidas Ndayisaba** (politologue), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 18 août, 2018.
8. **Charles Ndayiziga** (directeur du CENAP, Centre d'alerte et de prévention des conflits), interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Bujumbura, 14 août, 2018.
9. **Evariste Ngayimpinda** (docteur en histoire, président intérimaire d'une aile de l'UPRONA), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 22 août, 2018.
10. **Léonce Ngendakumana** (ancien président de l'Assemblée nationale de 1998 à 2002), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 17 août, 2018.
11. **Jean Marie Ngendahayo** (ancien négociateur pour le compte du CNDD-FDD), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 24 août, 2018.
12. **Julien Nimubona** (politologue), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 23 août, 2018.
13. **Eugène Nindorera** (ancien ministre chargé des réformes institutionnelles, des droits de l'homme et des relations avec l'Assemblée nationale), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 18 août, 2018.
14. **Ambroise Niyonsaba** (ancien ministre chargé du processus de paix de 1997 à 2001), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 8 août, 2018.
15. **Sylvestre Ntibantunganya** (ancien chef d'État de 1994 à 1996), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 6 août, 2018.
16. **Léonard Nyangoma** (président du CNDD), interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Bujumbura, 14 août, 2018.
17. **Alphonse Rugambarara** (ancien président du parti INKINZO), interview individuelle par l'auteur, Kigali, 10 août, 2018.
18. **Joseph Sinabwiteye** (membre de la commission chargée de proposer le projet d'amendement de la constitution), interview individuelle par l'auteur, Bujumbura, 25 août, 2018.
19. **Stef Vandeginste** (docteur en droit), interview individuelle Whatsapp par l'auteur, Bujumbura, 23 août, 2018. Maître de conférences sur la gouvernance, les conflits et le développement à l'Institute of Development Policy and Management, université d'Anvers. Il a écrit plusieurs rapports sur la constitution burundaise et le consociativisme burundais.

Annexe 2 : Chronologie sommaire des évènements-clefs des deux processus

Mars 1996 :	l'ancien président tanzanien Nyerere est désigné médiateur dans le conflit burundais au cours d'un sommet régional des chefs d'État à Tunis sous l'égide de l'OUA.
25 juin 1996 :	premier sommet de l'initiative régionale pour la paix au Burundi.
1996/1997 :	négociations secrètes de San Egidio à Rome entre le CNDD et le gouvernement burundais.
Juin 1998 :	première session des négociations de paix d'Arusha où participent 19 parties.
Octobre 1999 :	décès de Nyerere.
1er décembre 1999 :	Mandela est officiellement désigné médiateur des négociations de paix d'Arusha.
28 août 2000 :	signature de l'accord de paix d'Arusha pour la paix et la réconciliation.
23 juillet 2001 :	validation de l'accord sur le leadership de la transition par la région.
Juillet-octobre 2001 :	rédaction de la constitution de transition.
28 octobre 2001 :	promulgation de la constitution de transition.
2003 :	nomination de la commission technique en charge de préparer un projet de constitution.
16 novembre 2003 :	accord global de cessez-le-feu entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition.
Mars/avril 2004 :	forum de pourparlers des partis politiques et mouvements politiques armés sur le projet de constitution.
Juin/août 2004 :	négociations sur le partage du pouvoir à travers le contenu du projet de constitution sous la tutelle de la médiation sud-africaine et signature d'un accord de partage du pouvoir le 4 août 2004.
Septembre/ octobre 2004 :	adoption par le Parlement de la constitution post-transition et promulgation du texte par décret.
28 février 2005 :	référendum sur la constitution post-transition très largement plébiscitée.
Mai/juillet 2005 :	victoire du CNDD-FDD aux premières élections générales post-conflit.
Avril 2015 :	début de la crise en cours déclenchée par la volonté du président Nkurunziza de briguer un troisième mandat jugé contraire aux accords d'Arusha et à la constitution post-transition.
Juillet 2015 :	le président Museveni est désigné médiateur dans la crise burundaise par l'EAC.
Mars 2016 :	l'ancien président Mkapa est nommé facilitateur par l'EAC, en appui de Museveni.
17 mai 2018 :	référendum constitutionnel mené dans un climat de répression. Arusha est remis en cause.
7 juin 2018 :	promulgation de la nouvelle constitution.

Annexe 3 : Textes et accords-clefs

Constitution de 1992 :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Aper%C3%A7u/Constitution_du_13_mars_1992.pdf

Acte constitutionnel de transition du 6 juin 1998 :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Aper%C3%A7u/Acte_constitutionnel_de_transition_du_6_juin_1998.pdf

Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/Arusha_Accord_Pour_la_Paix_et_la_R%C3%A9conciliation_du_28_a0%C3%BBt_2000_int%C3%A9gral.pdf

Accord global de cessez-le-feu entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB_CNDD-FDD_fr_GCA_161103.pdf

Accord de partage de pouvoir entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB_CNDD-FDD-fr-Protocole_Pr%C3%A9torie_partage_pouvoir_8_octobre_2003.pdf

Constitution de transition du 28 octobre 2001 :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Aper%C3%A7u/Constitution_de_transition_du_28_octobre_2001.pdf

Constitution post-transition du 18 février 2005 :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Aper%C3%A7u/Constitution_du_18_mars_2005.pdf

Constitution du 7 juin 2018 :

www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/Constitution/Constitution%20070618.pdf



Berghof Foundation

Operations gGmbH

Lindenstraße 34

10969 Berlin

Germany

www.berghof-foundation.org

info@berghof-foundation.org

[Twitter@BerghofFnd](https://twitter.com/BerghofFnd)

[Facebook/BerghofFoundation](https://facebook.com/BerghofFoundation)