

Great Lakes of Africa Centre | Centre pour l'Afrique des grands lacs
Lange Sint Annastraat 7
2000 Antwerp | Anvers - Belgique
Tel: +32 3 265 57 70
Web: www.uantwerpen.be/glac

The Great Lakes of Africa Centre
is part of the Institute of
Development Policy, University of Antwerp

Le Centre pour l'Afrique des Grands Lacs
fait partie de l'Institut
de politique du développement, Université d'Anvers



IOB *Great Lakes of Africa Centre*
Institute of Development Policy
University of Antwerp

GREAT LAKES OF AFRICA CENTRE • CENTRE POUR L'AFRIQUE DES GRAND LACS

POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2017

CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2017

Edited by |
sous la direction
de F. Reyntjens



The Chronicles are a peer reviewed publication.
Les Chroniques sont une publication à comité de lecture.

Layout and cover | Mise en page et couverture: Joëlle Dhondt

© 2018 Uitgeverij UPA (University Press Antwerp)
UPA is een imprint van ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)
Keizerslaan 34
1000 Brussel
Tel. + 32 (0)2 289 26 50
Fax + 32 (0)2 289 26 59
e-mail: info@aspeditons.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 90 5718 757 5

La dénomination GPRC (Guaranteed Peer Reviewed Content) est développée par l'institution flamande Boek.be. Elle est attribuée aux publications conformes aux standards académiques de la VABB (Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand).



THE AUTHORS | LES AUTEURS

- Ivan ASHABA** teaching assistant and PhD candidate, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, ivan.ashaba@uantwerpen.be
- Gerald BAREEBE** PhD candidate, Department of Political Science, University of Toronto, gerald.barebe@mail.utoronto.ca
- Paul LE BOUVIER** professeur honoraire, Université Libre de Bruxelles, bouvier.paule@gmail.com
- René Claude NIYONKURU** chercheur, Centre d'Etudes du Développement (DVLP), Université Catholique de Louvain, rene-claude.niyonkuru@uclouvain.be
- Aymar NYENYEZI BISOKA** chercheur postdoctoral, Université d'Anvers, Université Catholique de Louvain et Institut Supérieur de Développement Rural (Bukavu), aymar.nyenyezi@uclouvain.be
- Jean OMASOMBO TSHONDA** chercheur, Musée Royal de l'Afrique Centrale et professeur, Université de Kinshasa, jean.omasombo@africamuseum.be
- Filip REYNTJENS** emeritus professor, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, filip.reyntjens@uantwerpen.be

TABLE OF CONTENTS *TABLE DES MATIÈRES*

BURUNDI

par René-Claude Niyonkuru et Aymar Nyenyezi Bisoka

1.	INTRODUCTION	9
2.	LE CNDD-FDD EST MORT, VIVE LE CNDD-FDD	10
3.	UNE OPPOSITION POLITIQUE QUI NE FAIT PAS LE POIDS	13
4.	TRAQUE DE L'OPPOSITION ARMÉE	16
5.	RÉFORME CONSTITUTIONNELLE : LIGNE ROUGE FRANCHIE ?	19
6.	ATTEINTES AUX DROITS HUMAINS AU NOM DE LA SÉCURITÉ	22
7.	UNE JUSTICE NATIONALE ET INTERNATIONALE À LA MERCI DES PRESSIONS POLITIQUES	25
8.	SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIAS MIS EN DIFFICULTÉ	28
9.	EN MAL D'ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES FACE AU GEL DE L'AIDE	31
10.	UNE DIPLOMATIE RÉGIONALE ET INTERNATIONALE INEFFICACE	35
11.	CONCLUSION	37

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda

1.	INTRODUCTION	39
2.	LES INSTITUTIONS	39
	2.1. Le législatif	39
	2.2. L'exécutif central et provincial	42
	2.3. La présidence	45
	2.4. La Commission électorale nationale indépendante	47
3.	LES ACTEURS	48
	3.1. L'opposition	48
	3.2. La société civile	49
	3.3. L'Eglise catholique	50
	3.4. La sécurité	50
4.	LES RELATIONS INTERNATIONALES	53
	4.1. Les institutions africaines	53
	4.2. Les institutions internationales	55
	4.3. Les relations interétatiques	59
5.	CONCLUSION	62

RWANDA

by Filip Reyntjens

1.	INTRODUCTION	65
2.	POLITICAL GOVERNANCE	65
	2.1. Presidential election	65

2.2.	Post-election crackdown	68
2.3.	Everyday governance	69
3.	SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE	72
4.	JUSTICE	74
5.	HUMAN RIGHTS	77
6.	REGIONAL AND INTERNATIONAL RELATIONS	83
7.	CONCLUSION	87

UGANDA

by Gerald Bareebe and Ivan Ashaba

1.	INTRODUCTION	89
2.	THE 2016 ELECTIONS: A THEORETICAL PERSPECTIVE	90
3.	UGANDAN ELECTIONS: A HISTORICAL BACKGROUND	94
4.	A FRUSTRATING ATTEMPT AT REFORMING THE ELECTORAL SYSTEM	96
5.	FAILED OPPOSITION ALLIANCE AND DONORS' MISCALCULATION	98
6.	MANAGING THE ELECTORAL ENVIRONMENT: VIOLENCE, INTIMIDATION, AND MEDIA CENSORSHIP	100
7.	POLITICAL SABOTAGE ON VOTING DAY	103
8.	REACTIONS FROM DONORS	106
9.	POST-ELECTION ENVIRONMENT AND THE RWENZORI MASSACRE	107
10.	CONCLUSION	110

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	115
2.	GOUVERNEURS	116
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	117
4.	SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)	117
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	117

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	119
2.	GOUVERNEURS	122
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	123
4.	FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)	123
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	123

BURUNDI

par René-Claude Niyonkuru et Aymar Nyenyezi Bisoka

1. INTRODUCTION

L'actualité du Burundi au cours de la période 2016-2017 a été principalement alimentée par des événements en rapport avec la crise de 2015 : la progressive stabilisation et radicalisation du parti au pouvoir qui a pris les allures d'un parti-Etat, une course vers des multiples réformes pour assurer la suprématie du CNDD-FDD et les conditions nécessaires pour la réélection à tout prix du président Nkurunziza en 2020, la traque des dissidents politiques armés et non armés à l'intérieur et à l'extérieur du Burundi, le bras de fer entre le parti au pouvoir et ses partenaires internationaux, la persistance des abus dans le domaine des droits humains, de l'insécurité et de la crise économique.

Au plan des institutions, la stabilité du gouvernement est à l'image de la reconfiguration de l'espace politique et démocratique au Burundi, avec la domination du CNDD-FDD sur toute la ligne. Dès le début de la législature en cours, le gouvernement issu de ce parti a éliminé tout risque d'opposition en s'associant les plus loyaux, tant en son sein qu'au sein de l'Union pour le Progrès National (UPRONA), l'aile pro-gouvernementale dont est issu l'actuel premier vice-président de la République. Notons que le FNL est aussi représenté au sein de l'actuel gouvernement sans pour autant faire poids face à la domination du parti présidentiel. Il existe ainsi peu ou pas de divergences au sujet de la conduite de l'action gouvernementale, une situation sans doute confortable pour le CNDD-FDD.

Le parlement est également resté dominé par le parti au pouvoir. Mais, contrairement à la situation qui prévaut au sein du pouvoir exécutif, les députés de la coalition Amizero y'Abarundi présents au sein de l'Assemblée nationale (la seule parmi les hautes institutions de l'État à avoir cette configuration), ont continué à exprimer des divergences et ainsi contribué à (ré-)animer le débat démocratique. Les leaders de cette coalition, parmi lesquels le premier vice-président de l'Assemblée nationale et plusieurs membres de ce groupe parlementaire, ont pris leur courage à deux mains pour défendre tantôt l'intérêt général (les divers dysfonctionnements et manquements des organes de l'État en charge de la protection des droits fondamentaux des citoyens, le caractère unilatéral et forcé des réformes politiques en cours; le blocage du dialogue politique, etc.), tantôt l'intérêt particulier des citoyens ou de certains groupes de citoyens (expropriations abusives pour cause d'utilité publique,

contributions financières forcées¹, etc.).

Pour le reste, le gouvernement burundais poursuit le bras de fer avec ses opposants armés et non armés, les organisations de la société civile qui ne lui sont pas acquises ainsi que les acteurs de la communauté internationale qui le poussent à reconsidérer ses positions sur le dialogue politique et ses pratiques peu démocratiques au nom de la sécurité nationale. Ce bras de fer est fait de manière très calculée : le gouvernement souffle à la fois le chaud et le froid en brandissant un discours souverainiste et « auto-développementaliste », légitimant un pouvoir élu démocratiquement tout en mettant en œuvre tous les moyens de l'État pour consolider un pouvoir sans partage. Au même moment, il appelle au dialogue dont il fixe les termes et les modalités. Tout cela aboutit à un blocage du processus de négociation, une tactique visiblement voulue par le gouvernement qui essaie de désorganiser, de diviser et de démobiliser l'opposition, laquelle a du mal à s'organiser de manière efficace.

La présente chronique tente tout d'abord de montrer que les « prophéties » sur une éventuelle implosion du CNDD-FDD suite à la crise de 2015 ne se sont finalement pas réalisées. Au contraire, le parti au pouvoir a profité de la crise pour se consolider davantage en prenant les allures d'un parti-État. L'article montre ensuite que l'opposition, qu'elle soit politique ou armée, est en mal d'organisation et n'a jamais donné le sentiment de pouvoir déstabiliser le parti au pouvoir et le pays en général. Au même moment, des efforts dans le cadre de la consolidation du CNDD-FDD l'ont mené à une procédure de réforme constitutionnelle considérée par l'opposition comme la ligne rouge qu'il ne fallait pas franchir. Nous revenons aussi sur les questions d'insécurité, les violations des droits de l'homme et l'instrumentalisation de la justice au profit du parti au pouvoir. Nous montrons en outre les difficultés majeures en rapport avec l'existence et le fonctionnement d'une bonne partie de la société civile et des médias non acquis au parti au pouvoir. Cette chronique revient sur les conséquences économiques désastreuses de ce processus pour tout le pays, avant de montrer, pour finir, les ambiguïtés diplomatiques régionales et internationales face à cette situation.

2. LE CNDD-FDD EST MORT, VIVE LE CNDD-FDD

La désignation du Président Nkurunziza comme candidat du CNDD-FDD à la présidentielle en 2015, en dépit de l'opposition ouvertement exprimée par les plus grands ténors de son parti, avait provoqué une crise sans précédent, à tel point que d'aucuns ont cru à une implosion progressive de ce parti². Mais

¹ SOS Média Burundi, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1705392289522803&id=91288705210666 8, visité le 17 janvier 2018.

² Voir pour ceci : ICG, Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ?, n°224, 17 avril 2015 ; et ICG, Burundi : anatomie du troisième mandat, n°235, 20 mai 2016.

deux années plus tard, le président élu est toujours en place et les institutions continuent de fonctionner. Ce maintien a été possible grâce à une triple stratégie du parti: d'abord, organiser les élections et les remporter afin d'avoir une base discursive de légitimité face à la contestation de l'opposition et d'une grande partie de la communauté internationale ; ensuite, stabiliser le pays en mettant fin aux manifestations par tous les moyens ; et enfin, tenter d'augmenter et de consolider son ancrage au niveau local. Ainsi, le CNDD-FDD qu'on pensait mort a finalement survécu à la crise et continue de se renforcer plus que jamais.

2016 et davantage 2017 ont été les années de renforcement du parti au niveau national et de consolidation de son ancrage au niveau local. L'élection d'Évariste Ndayishimiye, considéré déjà comme l'un des piliers du régime quand il était encore au sein de l'armée, semble avoir représenté un tournant majeur dans la capacité du CNDD-FDD à exercer une emprise sur toute la vie du pays. Dès son élection, on a senti chez lui une double volonté : d'une part, celle de renforcer la centralisation de la gestion du parti, avec pour effet escompté de renforcer le contrôle de celui-ci sur la population³ ; d'autre part, une volonté d'apaisement, pour autant que cela permettait au parti au pouvoir de garder la main sur l'orientation de certaines questions essentielles, qu'il s'agisse de l'avenir de l'Accord d'Arusha, des réfugiés et de l'opposition en exil, et surtout de la réforme constitutionnelle et des prochaines élections.

Aussi, l'arrivée d'Évariste Ndayishimiye à la tête du parti au pouvoir a coïncidé avec l'émergence de deux discours opposés mais cohérents : le premier discours tente de présenter comme une victime le CNDD-FDD face aux putschistes qui auraient été soutenus par les « ennemis » du Burundi, c'est-à-dire tous ceux qui disent « du mal » du parti (l'opposition politique civile et armée, certains intellectuels, une partie de la société civile et des bailleurs, la Cour pénale internationale, le Conseil de sécurité, etc.)⁴. Le second discours tente de séduire⁵, de montrer que tout va bien au Burundi et que le problème de fond est une mauvaise publicité décontextualisée faite par les ennemis intérieurs et extérieurs du Burundi. Il est aussi possible de considérer un tel discours comme représentant deux tendances au sein du parti au pouvoir, l'un très vindicatif, inspiré par des méthodes du maquis et séduit par le modèle autoritaire à la rwandaise, et l'autre plutôt diplomatique, conciliant et désireux de maquiller ses pratiques par un discours démocratique et politiquement correct. Mais, quoi qu'il en soit, l'observation des rapports entre le CNDD-FDD et ses partenaires bilatéraux et multilatéraux montre que ce parti leur a tou-

³ Communiqué portant sur l'état d'avancement des activités du congrès extraordinaire du parti CNDD-FDD tenu à Ngozi du 18 au 19 juin 2016.

⁴ Communiqué n°011/2016 du parti CNDD-FDD du 30 juin 2016 : la vérité attendue par le peuple burundais ne viendra pas d'Arusha bis.

⁵ Discours du secrétaire général dans le cadre d'échange sur l'évolution politique du Burundi, 25 février 2017.

jours tenu un discours agressif étant donné que les probabilités de réponses à la même hauteur étaient très réduites.

Vers le milieu de l'année 2017, ce discours du CNDD-FDD s'est fortement confondu avec celui d'un parti-État, comme si son programme devrait se confondre avec le programme gouvernemental⁶. De la révision constitutionnelle aux élections, du dialogue politique à la sécurité, le parti au pouvoir affiche une volonté manifeste de tout contrôler et de décider ce que l'État devrait faire sans craindre quelque blocage que ce soit. N'étant pas une nouveauté au niveau du parti, la réapparition du sentiment de toute-puissance – au-delà des discours – a montré une certaine stabilisation au sein du CNDD-FDD depuis la crise de 2015. Cette stabilisation marquée par l'élection d'un général à la tête du parti a rappelé la prééminence des anciens leaders de la rébellion armée du CNDD-FDD. Si cette nomination n'est pas le signe d'une volonté de stabilité au niveau national, elle met tout au moins en scène une personne qui a l'expérience des négociations, pour les avoir déjà menées avec les FNL avant 2008, et qui, quand il le souhaite et lorsque les pesanteurs du parti ne sont pas trop fortes, est à même de discuter avec les partenaires financiers du Burundi.

Aussi, l'un des marqueurs de cette transformation progressive du CNDD-FDD en une forme de parti-État est tout d'abord le « marquage de l'espace » qui consiste en la construction à outrance des permanences et des monuments du parti presque partout sur le territoire du Burundi. Il s'agit des signes ostentatoires d'une volonté de domination politique sans partage, souvent accompagnée de slogans qui font référence aux années de guerres civiles que ce mouvement déclare avoir gagnées. Comme l'indique la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), « le paysage politique s'est resserré autour d'un parti-unique, le CNDD-FDD, devenu également un parti-État. Un culte du parti et de la personnalité du président a été mis en place »⁷.

Enfin, la nomination d'un secrétariat du parti chargé des ligues⁸ et confié à un ancien rebelle parmi les plus durs du parti⁹ est un autre signe de cette évolution au sein du CNDD-FDD. La principale de ces ligues est celle des jeunes, les *Imbonerakure*, qui, de par leur fonction de surveillance, seraient devenus une sorte de police parallèle aux pouvoirs très étendus et parfois incontrôlables, comme le craignaient déjà les acteurs politiques et les observateurs de la situation au Burundi depuis un certain temps¹⁰. Et depuis 2017, on sent de

⁶ Communiqué sanctionnant le congrès extraordinaire tenu à Gitega, 22 août 2016.

⁷ FIDH et alli, *Le Burundi au bord du gouffre : retour sur deux années de terreur*, juin 2017, p.6.

⁸ Il s'agit des ligues intégrées au parti CNDD-FDD, à savoir la ligue des jeunes (*imbonerakure*) ainsi que la ligue des femmes (*abakenyereragugamba*)

⁹ Il s'agit de Sylvestre Ndayizeye, ancien gouverneur de la province de Karusi au centre du pays et responsable du renseignement intérieur au sein du Service national des renseignements.

¹⁰ Interview de François Bizimana, alors porte-parole du parti CNDD, du 21/04/2014 : <http://www.iwacu-burundi.org/imbonerakure-pierre-nkurunziza-prend-il-les-choses-en-main/>,

plus en plus une volonté de discipliner cette ligue et de la rendre plus efficace, aux dépens des institutions appelées à jouer le rôle qui leur est assigné : la police, l'administration locale, l'armée ou encore le service des renseignements. Mais cette volonté de les discipliner n'a pas encore porté ses fruits et ne pourra d'ailleurs pas durer beaucoup plus longtemps car les jeunes concernés sont souvent utilisés pour forcer la main à la population locale afin qu'elle adhère à certains projets du parti ou tout au moins pour qu'elle ne les questionne pas.

Néanmoins, bien que le CNDD-FDD ait réussi à se reconstituer après la crise de 2015, des signes de malaise interne subsistent. En effet, lors d'une manifestation officielle du parti durant la semaine dédiée aux combattants en novembre 2017 dans la province de Cibitoke, le Président de la République a affirmé vouloir déclarer la tolérance zéro aux « traîtres » au sein de son parti. Il a fustigé des brebis égarées au sein du CNDD-FDD : « *Des Bagumyabanga qui ont été des vaillants, mais qui glissent vers la trahison, il y en a et il y en aura toujours. Il paraît qu'ils sont même ici, parmi nous. Nous devons prier pour eux et éviter qu'ils fassent perdre du temps aux Burundais comme en 2015.* »¹¹ Une preuve de plus, s'il en fallait une, du défi majeur qui s'impose à ce parti, à savoir sa capacité de gérer ses démons internes pour prétendre à une stabilité plus complète.

3. UNE OPPOSITION POLITIQUE QUI NE FAIT PAS LE POIDS

Le Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de la restauration de l'État de droit (CNARED) continue d'être le principal mouvement d'opposition au CNDD-FDD mais reste très divisé. Réunissant les opposants partis en exil et ceux restés au pays, la création du CNARED le 1^{er} août 2015 a été un moment fort de réunification d'une force d'opposition diversifiée, réunie autour d'une cause commune : le départ du président Nkurunziza. En novembre 2017, le CNARED s'est doté d'un nouveau directoire dirigé par le Dr Jean Minani au terme d'un conclave à Bruxelles, conclave durant lequel il a aussi redéfini sa priorité dans le sens de « la poursuite d'une recherche d'une solution négociée à la crise burundaise ». Pour le CNARED, le dialogue en cours sur la crise burundaise n'est pas véritable. L'organisation doit « y mettre fin afin d'entreprendre une réelle organisation de véritables pourparlers »¹².

Mais les divergences au sein de cette coalition ont commencé à se faire sentir au point de la fragiliser. La vie de cette plateforme en 2016-2017 a en

consulté le 5 décembre 2017.

¹¹ <http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=1/7/185>, visité le 12 janvier 2018.

¹² <http://www.iwacu-burundi.org/jean-minani-revient-a-la-tete-du-cnared/>, consulté le 20 janvier 2018.

effet été marquée par des tensions qui montrent la difficulté de réunir ainsi autant de personnages différents. Par exemple, dans une décision prise en janvier 2017, le CNARED annonçait la suspension du « parti ADR-Imvugakuri, sa présidente Alice Nzomukunda et Frédéric Bamvuginyumvira, tous les deux des anciens vice-présidents de la République ». D'après le texte, ces membres du CNARED s'étaient rendus coupables de « violation grave et flagrante du code de conduite ainsi que des comportements récurrents à caractère destructeur »¹³. En fait, à la mi-janvier 2017, Frédéric Bamvuginyumvira, l'actuel président du parti Frodebu, et Alice Nzomukunda avaient répondu à l'invitation du facilitateur, Benjamin William Mkapa pour un « débriefing » à Arusha, et ce malgré l'interdiction d'y participer faite par le CNARED à ses membres. La plateforme de l'opposition avait récusé le médiateur en décembre 2016¹⁴. Mais pour Frédéric Bamvuginyumvira, il fallait continuer à soutenir le « dialogue inclusif sous la médiation de l'East African Community, seule voie pacifique pour trouver la solution à la crise burundaise »¹⁵, ce qui n'était pas l'avis du CNARED.

En dehors de ces tensions, on note aussi un schisme de plus en plus grand provoqué notamment par le retour au Burundi en février 2017 de trois personnalités membres de l'organe dirigeant du CNARED. En effet, après l'ancien président Sylvestre Ntibantunganya, c'était le tour du couple Alice Nzomukunda et Mathias Basabose, à la tête du parti ADR, Joseph Ntidendereza, un ancien député du parti Frodebu nyakuri, et Félix Ndayisenga, ancien ambassadeur du Burundi en Belgique qui avait lui aussi rejoint le camp des opposants au 3^{ème} mandat¹⁶. La présence de l'ombudsman, Édouard Nduwimana, et du secrétaire général du parti au pouvoir, le général Évariste Ndayishimiye, pour les accueillir à leur arrivée à Bujumbura montre que le CNDD-FDD s'est engagé dans cette initiative qui a pour effet de diviser le CNARED et de le fragiliser face au dialogue en cours. Pour le CNARED, ce retour a été « un non-événement »¹⁷, dans la mesure où il avait déjà exclu le parti ADR de ses rangs quelques semaines auparavant pour avoir rencontré le facilitateur dans

¹³ Décision n° 001/PR/2017 portant suspension temporaire de certains membres du Directoire du CNARED-GIRITEKA, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/actpol/CNARED310117.pdf>, consulté le 3 février 2018.

¹⁴ Lettre du 12 décembre 2016 adressée au Médiateur et portant sur sa récusation, disponible sur <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/actpol/CNARED121216.pdf>, consulté le 6 décembre 2017.

¹⁵ Communiqué de presse du 29 janvier 2017 signé par F. Bamvuginyumvira, au nom des partis politiques du CNARED engagés dans le dialogue interburundais, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflict/actpol/290117.pdf>, consulté le 10 décembre 2017.

¹⁶ <http://www.rfi.fr/afrique/20170221-burundi-le-gouvernement-revenir-trois-membres-cnared>, consulté le 11 décembre 2017.

¹⁷ *Idem*.

la crise burundaise, en violation de ses directives. Mais des partisans du pouvoir burundais ont considéré cet évènement comme une preuve des rivalités et problèmes auxquels fait face cette opposition en exil.

Mais des discussions ont quand même démarré en 2017 entre les représentants du pouvoir et de l'opposition en exil regroupée au sein du CNARED. En juillet 2017, ces deux parties étaient en discussion dans la capitale finlandaise¹⁸. Bujumbura était alors représenté par l'Ombusman Édouard Nduwimana, ancien ministre de l'Intérieur et homme de confiance du président Nkurunziza. L'opposition quant à elle était représentée par le président du CNARED d'alors, Charles Nditije, qui conduisait la délégation accompagnée notamment d'un représentant du parti d'opposition MSD.

En dehors des conflits internes, on a aussi senti des divergences entre les opposants membres du CNARED qui sont en exil et ceux qui sont restés au Burundi. Ceci s'est manifesté en novembre 2017, lorsque la médiation a convoqué la 4^e session du dialogue. Alors que le CNARED a voulu boycotter cette rencontre, Léonce Ngendakumana, vice-président du parti FRODEBU, indiquait que son parti irait à Arusha. Évoquant une avancée de la part de la facilitation, il rappelait que le dialogue et les négociations constituaient des lignes directrices de son parti pour la résolution des conflits. Si le CNARED avait boycotté ces pourparlers, c'est parce que, selon lui, il avait estimé que le but de cette session de dialogue était de « consacrer l'enterrement de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation »¹⁹. Le CNARED a reproché à la facilitation de ne pas l'avoir nommé invité. Dans son communiqué de presse du 27 novembre 2017, il fustigeait le manque d'inclusivité et d'impartialité de la part de la médiation et demandait le report de la session afin de préparer un dialogue plus inclusif et ayant lieu dans des conditions rassurantes pour toutes les parties prenantes²⁰. Or, pour la première fois depuis 2015, il était prévu que le gouvernement burundais soit représenté à la table des négociations.

Rappelons que le médiateur adjoint dans le conflit burundais, l'ancien président tanzanien Benjamin William Mkapa et son équipe ont organisé plusieurs sessions de dialogue sans véritablement amener les différentes parties à de vrais échanges. Le gouvernement burundais a tout fait pour détourner ce processus en sa faveur, malgré les appels de l'opposition et de la communauté internationale à un dialogue réel et inclusif. Pour le gouvernement burun-

¹⁸<http://www.rfi.fr/afrique/20170801-burundi-consultations-cmi-opposition-cnared-pouvoirs-helsinki>, consulté le 11 décembre 2017.

¹⁹ Communiqué du CNARED relatif à la session des pourparlers interburundais, Bruxelles, 15 novembre 2017, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/actpol/151117.pdf>, consulté le 7 février 2018.

²⁰ Communiqué du CNARED du 27 novembre 2017, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/conf/271117.pdf>, consulté le 13 décembre 2017

dais, le dialogue interne sous les auspices de la CNDI était plus légitime que le dialogue externe, lequel devrait entériner les acquis du dialogue interne au grand regret du médiateur Mkapa²¹. En réalité, on pourrait croire que le dialogue est bloqué par trois facteurs. Il s'agit tout d'abord d'un manque de volonté politique de la part du parti au pouvoir qui estime être en position de force et essaie de gagner du temps en retardant le plus possible le dialogue en vue des échéances électorales prochaines. Ensuite, le blocage est lié à des divergences et des tensions récurrentes entre certains pays et les leaders de l'EAC - principalement entre la Tanzanie et le Rwanda, le Burundi et le Rwanda, et depuis très récemment, entre l'Ouganda et le Rwanda²²-sur bien de questions sous-régionales; ce qui, au mieux, relègue la question burundaise au second plan, ou au pire, la place au cœur de ces sujets qui fâchent, avec pour effet de diluer l'intérêt et la capacité de pression de la part de l'EAC à l'endroit du gouvernement burundais. Enfin, les divisions ainsi que l'apparente désorganisation au sein de l'opposition politique affaiblissent sensiblement sa capacité de pression et de positionnement comme une force politique incontournable dans ce processus.

4. TRAQUE DE L'OPPOSITION ARMÉE

La galaxie des oppositions politiques armées qui s'étaient déclarées au cours de la période 2015 et 2016 s'est progressivement réduite au cours de la période 2016-2017, sans doute rattrapée par le réalisme et le manque de moyens politiques, diplomatiques, financiers et matériels qu'exige une telle entreprise. Certains groupes ne font plus parler d'eux au cours de la période sous examen. Parmi ceux qui sont restés actifs, on peut relever le FNL du Colonel Nzabampema, à travers les revendications des attaques sporadiques notamment autour de la plaine de la Rusizi, à la frontière avec la RDC. Ces actes perturbent sans doute la sécurité au niveau local mais n'ont pas encore une ampleur de nature à inquiéter le pouvoir de Bujumbura et son appareil sécuritaire. Les autres groupes armés se sont aussi heurtés à l'hostilité des gouvernements de la sous-région qui, visiblement, ne veulent plus laisser évoluer sur leurs territoires des groupes armés, et encore moins leur prêter main forte d'une quelconque manière. Ces groupes sont très hétérogènes : certains sont des branches armées de partis politiques burundais de l'opposition (comme le FNL ou encore les RED-FRONABU Tabara) alors que d'autres, comme le

²¹ Statement by H.E. Benjamin William Mkapa, the East African community's facilitator of the inter-Burundi dialogue and former president of the United Republic of Tanzania to the EAC summit; Dar-Es-Salaam, Tanzania 20 may 2017, disponible sur: <http://www.iwacu-burundi.org/wp-content/uploads/2017/06/Statement.pdf>, consulté le 12 janvier 2018.

²² <http://www.theafrican.co.ke/news/Rwanda-Uganda-diplomatic-tension/2558-4182462-ng7mc/index.html>, consulté le 20 février 2018.

FOREBU, regroupent principalement des déserteurs de l'armée burundaise²³.

Du point de vue de leurs opérations, en août 2017, le rapport²⁴ d'un groupe d'experts onusiens, brossant un tableau de la question sécuritaire dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), est revenu en détail sur ces groupes. Selon ce rapport, les rebelles burundais lancent régulièrement des attaques contre les forces gouvernementales. Au cours de l'année 2017, les attaques se sont intensifiées le long de la frontière avec la RDC, malgré la forte présence des forces gouvernementales burundaises. Selon les discours officiels de ces groupes, l'objectif initial de la majorité d'entre eux était d'amener le pouvoir central burundais à négocier²⁵. Les négociations ayant ralenti, elles ont donné lieu à une volonté de renverser Nkurunziza par les armes. La plupart de ces groupes rebelles ont établi leurs bases arrières dans les régions d'Uvira et de Fizi (Sud-Kivu)²⁶.

Selon ce même rapport, au niveau des alliances, des relations complexes sont quotidiennement tissées entre des factions armées burundaises (comme les Forces populaires du Burundi ou les Forces nationales de Libération du Burundi) et des groupes armés congolais (dont des miliciens maï-maï). Ces groupes de rebelles burundais lancent des opérations au Burundi depuis des camps d'entraînement situés sur les hauts plateaux du Sud-Kivu sous la forme d'attaques-éclair ou d'embuscades, la plupart du temps en ciblant particulièrement les forces de l'ordre burundaises. Ils sont notamment alimentés par des personnes en provenance du camp de réfugiés de Lusenda dans la province congolaise du Sud-Kivu, où sont regroupés 26 000 Burundais²⁷. Selon un rapport des Nations unies, le Rwanda a cessé d'appuyer certains de ces groupes comme il faisait auparavant (par exemple en formations militaires, en appui logistique, en faux papiers - dont des cartes d'électeur congolaises)²⁸. Aussi ces groupes sont-ils assez divisés, même s'il y a visiblement en leur sein une volonté de se réunir probablement dans la volonté de constituer une force plus puissante face à la répression. Déjà en août 2017, la RED-Tabara a déclaré dans un communiqué que « *l'ensemble des mouvements arriveront à mettre en œuvre une synergie d'action commune de la lutte armée au Burundi* »²⁹. Il faut rappeler que des alliances et une collaboration avaient déjà été établies entre les FNL et le RED-Tabara au début de l'année 2016.

²³ Rapport d'information au Président du Conseil de sécurité, S/2017/672/Rev*1, 16 août 2017.

²⁴ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/672/Rev.1, consulté le 14 janvier 2018.

²⁵ <https://twitter.com/FPBurundi/status/685324655406804992>, consulté le 15 janvier 2018.

²⁶ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/672/Rev.1, consulté le 13 janvier 2018.

²⁷ Murhula Batumike Paterne, « Réfugiés burundais: des risques sécuritaires et fonciers pour la région », Éclairage du GRIP, 12 août 2015.

²⁸ Rapport d'information au Président du Conseil de sécurité, S/2016/466, 23 mai 2016.

²⁹ <http://aa.com.tr/fr/afrique/burundi-synergie-rebelle-en-perspective-contre-le-président-nkurunziza/897147?amp=1>, consulté le 16 janvier 2018.

Mais le gouvernement du Burundi continue de minimiser le danger que représentent ces groupes armés, qu'il considère comme étant des « bandits ». Certes, Bujumbura devrait se méfier de ces groupes installés à seulement quelques dizaines de kilomètres de la capitale. Mais en même temps, le fait que ceux-ci ont perdu leur soutien matériel du Rwanda et qu'ils ne seraient pas soutenus par les populations des zones dans lesquelles ils opèrent et par la communauté internationale diminuent fortement leurs capacités de nuisance. Les forces armées burundaises poursuivent aussi régulièrement ces rebelles dans leurs lieux de retranchement en RDC. Suite aux violents accrochages qui ont eu lieu depuis décembre 2016 dans la région d'Uvira entre les FARDC et des militaires burundais³⁰, des négociations entre les gouvernements burundais et congolais ont été lancées en juillet 2017 afin d'établir une coopération sécuritaire dans le Sud-Kivu. Le gouvernement burundais veut intervenir rapidement sur les hauts plateaux du Sud-Kivu pour détruire les bases arrières des groupes rebelles. Déjà en février 2017, l'armée congolaise avait fait le rapatriement à Bujumbura de 186 présumés rebelles burundais qu'elle avait arrêtés dans la plaine de la Ruzizi. Des cadres politiques et militaires de haut niveau du mouvement FBP, ex-FOREBU³¹, ont également été arrêtés en Tanzanie en novembre 2017³².

Finalement, en tenant compte des rapports de force entre les forces armées burundaises et les rebelles, il n'est pas réaliste de penser que ces derniers ont, à court terme, la capacité de renverser le pouvoir en place à Bujumbura ou, à tout le moins, de bouleverser significativement la situation sécuritaire au Burundi.

À ce propos, rappelons que les événements de 2015 ont fait craindre l'effondrement de l'armée burundaise, considérée alors par certains acteurs comme l'un des principaux indicateurs de la réussite de la consolidation de la paix au Burundi « du fait de sa composition multiethnique, des formations dispensées par les partenaires extérieurs et de son rôle dans le maintien de la paix à l'étranger »³³ ainsi que de la discipline qui y règne habituellement. Certes, ces événements ont fortement fragilisé l'équilibre au sein de l'armée, en brisant « le double consensus sur lequel reposait la stabilité du régime burundais : celui entre l'armée et le pouvoir et celui, interne à l'armée, entre les ex-rebelles, issus majoritairement du parti au pouvoir, et les militaires de la vieille garde »³⁴. Selon l'ICG en effet, cela est dû à la volonté du régime de

³⁰<http://www.grip.org/fr/node/2427>, consulté le 12 février 2018.

³¹<https://soundcloud.com/fpburundi/declaration-du-general-jeremie-ntiranyibagira-leader-des-forces-populaires-du-burundi-fpb>

³²<https://medium.com/@1509105160699/les-fpb-r%C3%A9clament-leurs-cadres-bd1823ab5850>, consulté le 12 février 2018.

³³ ICG, «Burundi : l'armée dans la crise», Rapport Afrique n°247, 5 avril 2017, p. i.

³⁴ Voir par exemple : SOS-Torture/Burundi, « Rapport n°29 », 2 juillet 2016 ; SOS-Torture/Burundi, « Rapport n°44 », 15 octobre 2016.

« capturer l'institution militaire par une campagne de purge et d'élimination en son sein des opposants réels ou supposés au troisième mandat – en premier lieu les officiers de l'armée de l'avant-guerre et les officiers tutsi, mais aussi des ex-rebelles hutu, y compris des officiers haut gradés »³⁵. Cependant, il semble excessif d'affirmer que l'armée burundaise soit actuellement en ruine. En effet, la purge dont on parle a été signalée aussi dans la police, l'administration publique, le secteur privé... et a concerné davantage ceux qui sont considérés, à tort ou à raison, comme « putschistes » ou encore comme étant contre le troisième mandat du président Nkurunziza. Il est vrai que tout cela met en péril l'équilibre au sein de l'armée, mais force est de constater que l'armée burundaise garde encore toujours une chaîne de commandement unifiée, une certaine discipline par rapport aux autres corps de sécurité et une apparence de neutralité politique dans l'ensemble.

5. RÉFORME CONSTITUTIONNELLE : LIGNE ROUGE FRANCHIE ?

Le Conseil des ministres burundais a adopté en octobre 2017 un projet de révision constitutionnelle. Une fois adopté par référendum, ce projet devrait permettre au président Nkurunziza de briguer un quatrième mandat en 2020. Le projet était dans les tiroirs depuis début 2017³⁶. Il est présenté actuellement comme le résultat du dialogue interne, une sorte de consultation populaire organisée en l'absence de la quasi-totalité des forces d'opposition et de la société civile indépendante, qui ont fui en exil. Cette révision constitutionnelle sera la réforme phare du gouvernement, avec notamment des modifications substantielles par rapport au mandat du président (instauration du septennat), à l'instauration du poste de Premier ministre, à la suppression des coalitions politiques d'indépendants, à la suppression de la possibilité d'extradition pour les Burundais accusés de crimes graves, au changement des modalités de vote au parlement, etc. Il est prévu que cette révision constitutionnelle soit soumise au référendum³⁷ pour lequel une campagne en faveur du « oui » a été lancée à tous les niveaux, en violation des prescriptions de la loi électorale, laquelle précise que la campagne électorale s'ouvre par décret présidentiel le 16^{ème} jour qui précède celui du scrutin proprement dit.³⁸

³⁵ ICG, « Burundi... », *op. cit.*

³⁶ Rapporté dans un entretien par un membre du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2017. Voir pour corroborer : <http://burundinews.fr/actualites/Constitution0001.pdf>, page 3, visité le 12 février 2018.

³⁷ <http://www.afriquinfos.com/2017/12/13/burundi-la-campagne-pour-le-referendum-constitutionnel-demarre-chez-le-president-nkurunziza13122017.php>, consulté le 16 janvier 2018.

³⁸ Art. 25 de la loi n° 1/20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant Code électoral.

Dans le projet proposé, le pouvoir se garde bien de toucher aux équilibres ethniques contenus dans la Constitution actuelle : 60% de Hutu et 40% de Tutsi au gouvernement et au parlement, et la parité qui existe officiellement dans l'armée et la police. Mais la structure du gouvernement serait profondément remaniée : fini le système de deux vice-présidences, place à un Premier ministre chef du gouvernement issu du parti majoritaire et à un seul vice-président issu d'un autre parti politique, mais sans aucun pouvoir. Enfin, et c'est une véritable révolution qui se profile, les lois simples seraient désormais adoptées à la majorité absolue au parlement, alors qu'il fallait jusqu'ici les deux tiers des voix, disposition censée obliger le parti majoritaire à négocier avec ses adversaires.

En décembre 2017, le chef de l'État a lancé solennellement à Bugendana, au centre du pays, la campagne pour ce référendum. L'événement a suscité beaucoup de polémiques. En effet, selon Pierre Nkurunziza, « les partis politiques, la société civile ainsi que la population, à travers le dialogue inter burundais, tous avaient souhaité que la constitution soit révisée »³⁹. Pour lui, cette révision de la constitution a du sens car certains « articles de la Constitution actuelle ne sont plus compatibles avec le temps que nous vivons, que ce soit au niveau national ou régional. C'est dans cette optique que nous avons pris acte des demandes de la population burundaise pour la réviser ». Pierre Nkurunziza a souligné que seuls quelques articles ambigus vont être retouchés : « *Les articles en rapport avec la démocratie, la protection des minorités, la paix et la sécurité, les libertés politiques des opposants, la souveraineté nationale ne sont pas concernés par cette révision* », a-t-il ajouté. Il a alors invité tous les Burundais sans exception à participer à cette activité citoyenne, mais avec une mise en garde aux allures de réelle menace : « *Nous profitons de cette occasion pour mettre en garde ceux qui seront tentés de faire obstacle ou faire échouer cette activité en actes ou en paroles. Qu'ils sachent que c'est une ligne rouge à ne pas dépasser. J'appelle les autorités de la base jusqu'au sommet d'être vigilantes et être prêtes à traduire devant la justice ces personnes.* » Selon l'Ombudsman Édouard Nduwimana, ce projet de loi fondamentale⁴⁰ respecte l'Accord d'Arusha, et le fait de le soumettre au référendum équivaut aussi à consacrer la démocratie.

L'opposition politique a par contre fortement décrié cette révision de la constitution, en dénonçant un effort visant à enterrer l'Accord d'Arusha et à consacrer la domination politique d'un seul parti et le pouvoir à vie d'un seul homme. Selon le CNARED, le Président la République devrait s'abstenir

³⁹<http://www.iwacu-burundi.org/droit-vers-lamendement-de-la-constitution/>, consulté le 21 janvier 2018.

⁴⁰République du Burundi, Projet de Constitution disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/Constitution/ProjetConstitution121217.pdf>, consulté le 23 février 2018.

de soumettre ce projet de révision constitutionnel au référendum. Appelant le peuple burundais et la communauté internationale à s'unir et à tout faire pour l'en dissuader, il estime que ce « serait franchir une ligne rouge ». Pour cette plateforme politique, l'objectif de ce référendum constitutionnel est de piétiner l'Accord d'Arusha et d'enterrer définitivement la démocratie au Burundi⁴¹.

Des tensions entre le parti au pouvoir et Agathon Rwasa, leader de la Coalition Amizero, ont en outre atteint leur paroxysme à la suite notamment de la session de dialogue tenue à Arusha du 27 novembre au 8 décembre 2017 où Rwasa a clairement exprimé son opposition au prochain référendum constitutionnel. Cette prise de parole lui a valu des menaces ouvertes de la part du parti au pouvoir.⁴² En effet, pour Agathon Rwasa, Évariste Ngayimpinda et Juvénal Ngorwanubusa, président du parti MRC-Rurenzangemero, cette « démarche unilatérale de révision de la Constitution traduit la volonté de Pierre Nkurunziza de se consacrer président à vie à travers un système de type monarchie constitutionnelle ».

Ainsi, ces hommes politiques ont interpellé le médiateur dans la crise burundaise, Yoweri Museveni, le secrétaire général des Nations unies et le président de la commission de l'Union africaine sur le danger que représente l'amendement de la loi fondamentale. Ils ont insisté sur le fait que cette révision constitutionnelle était une « *démarche dangereuse pour le Burundi et la sous-région et constituait un mauvais précédent pour le monde entier* ». Ils estiment par exemple que la révision constitutionnelle risquait d'amener à la suppression définitive de « toute référence à un quelconque partage politico-ethnique du pouvoir et de commettre l'irréparable ». C'est pour cela qu'ils ont appelé la sous-région, l'Union africaine, les Nations unies et toute la communauté internationale à empêcher Bujumbura de réviser la Constitution. « *En tant que produit d'un consensus politique et social, l'Accord d'Arusha et la Constitution qui en est issue ne peuvent pas être révisés à l'initiative d'une seule force politique, fût-elle au pouvoir; à plus forte raison lorsqu'elle s'y est installée dans la controverse* »⁴³.

À l'étape actuelle, tout semble indiquer que le référendum sera organisé dans des conditions qui ne laissent aucun doute sur l'adoption du projet de constitution, avec tout ce que cela comporte comme conséquences sur l'avenir du pluralisme politique et même de la sécurité au Burundi. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) semble jouer le jeu du gouvernement par rapport à ce référendum, bien qu'elle indique qu'il a failli distinguer

⁴¹ <http://www.iwacu-burundi.org/la-loi-des-lois-en-danger/>, consulté le 20 janvier 2018.

⁴² <http://www.rfi.fr/afrique/20170330-burundi-le-camp-opposant-agathon-rwasa-s-inquiete-securite>, consulté le 21 janvier 2018.

⁴³ <http://www.iwacu-burundi.org/lopposition-interne-a-la-rescousse-de-laccord-darusha/>, consulté le 23 janvier 2018.

la campagne de sensibilisation sur le référendum et la campagne du « oui » et du « non » qui devrait intervenir au moins de mai⁴⁴. Rappelons que le décret présidentiel du 5 décembre 2017 a prorogé le mandat de la CENI pour une période de six mois⁴⁵ ; et cette dernière vient de procéder à la mise en place des Commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI)⁴⁶ qui, à leur tour, ont mis en place les Commissions électorales communales indépendantes (CECI).

À côté du référendum constitutionnel, le gouvernement appuie tant bien que mal le travail de la Commission Vérité Réconciliation mise en place la veille des élections de 2015 et vient de mettre en place en toute hâte le Conseil national pour l'Unité et la Réconciliation⁴⁷, ainsi que l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité⁴⁸. Tous ces mécanismes, quoiqu'utiles et prévus par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, requièrent un minimum de sérénité sociale et de consensus politique, lesquels ne sont pas garantis dans le contexte qui prévaut actuellement dans le pays.

6. ATTEINTES AUX DROITS HUMAINS AU NOM DE LA SÉCURITÉ

La crise qu'a connue le Burundi en 2015 a été à la base de la dégradation de la situation sécuritaire. Elle a été amplifiée par une répression souvent jugée excessive des manifestations par la police⁴⁹. Il s'en est alors suivi des attaques contre les forces de l'ordre, des opérations policières meurtrières, des exécutions extrajudiciaires, arrestations arbitraires et tortures, ce qui a donné l'impression d'un début de guerre civile⁵⁰. La volonté de stabiliser définitivement le pays en mettant fin aux manifestations et aux différents groupes rebelles a favorisé la chasse aux sorcières, ce qui a créé une situation d'anarchie

⁴⁴ <http://www.iwacu-burundi.org/cnared-le-referendum-constitutionnel-vise-a-mettre-une-croix-sur-la-democratie/>, consulté le 23 janvier 2018.

⁴⁵ Décret n°100/ 0238 du 05 décembre 2017 portant prorogation du mandat des membres de la Commission électorale nationale indépendante.

⁴⁶ Arrêté n° 095/CENI du 30/1/2018 portant modification de l'Arrêté n° 91/CENI du 28/12/2017 portant nomination des membres des commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI) pour le référendum constitutionnel de 2018.

⁴⁷ Loi n° 1/21 du 16 octobre 2017 portant missions, composition et fonctionnement du Conseil National pour l'Unité et la Réconciliation.

⁴⁸ Loi n° 1/25 du 23 décembre 2017 portant missions, composition et fonctionnement de l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité.

⁴⁹ Voir par exemple : Human Rights Watch, Rapport mondial 2016 : Burundi. Événements de 2015. Voir : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/285131>, visité le 12 février 2018.

⁵⁰ ICG, Burundi : l'armée dans la crise, Rapport Afrique n°247, 5 avril 2017.

et de peur dans le pays. Mais depuis le début de 2016, on a assisté à une diminution sensible de l'insécurité, et notamment des exécutions extrajudiciaires ainsi que des affrontements armés et des attaques à la grenade. Plusieurs sources ont cependant continué de dénoncer de multiples cas de disparitions, d'arrestations arbitraires et de tortures, et font état d'un climat de terreur⁵¹. À partir de septembre 2016, plusieurs sources ont attribué cette diminution de la violence à une répression devenue plus discrète mais plus systématique, ciblant toute forme de dissidence.

Ainsi, dès la fin de l'année 2016, plusieurs sources ont rapporté une recrudescence des tensions politiques, des arrestations et des disparitions⁵². Par exemple, en décembre 2016, le HCDH dénombre 593 morts alors que ACLED et d'autres ONG burundaises « *comptent plus de 1.000 victimes ainsi que des centaines de disparitions forcées, de nombreux cas de tortures et de violence sexuelle, et des milliers d'arrestations* »⁵³. Cette recrudescence des violences a été à la base de la fuite de beaucoup d'habitants des quartiers contestataires, en particulier les jeunes, même s'ils n'étaient pas politiquement actifs. Ces violences étaient souvent accompagnées d'exécutions extrajudiciaires, disparitions et arrestations visant principalement les opposants ainsi que « *toute forme de dissidence [...] réelle ou imaginaire* »⁵⁴. Il en a été de même des activistes de la société civile et des journalistes ainsi que de leurs proches, et de ressortissants rwandais. Mais de l'autre côté, des membres et représentants du parti au pouvoir ont eux aussi été la cible de violences. Cette violence, qui au départ était située principalement dans les quartiers contestataires de la capitale, s'est ensuite répandue à l'intérieur du pays⁵⁵ ; elle a aussi été à la base de départs massifs vers les pays voisins ou encore de déplacements intérieurs.

D'après les estimations de la CPI, qui a ouvert une enquête, les violences liées à la crise politique auraient causé la mort d'au moins 1 200 personnes, ainsi que la détention illégale et la torture de milliers d'autres⁵⁶. Certaines ONG ont parlé de plus de 1 200 morts⁵⁷ et d'autres enfin de 500 morts seulement pour l'année 2017⁵⁸. Toujours en 2017, Adama Dieng, conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la prévention des génocides, appelait, lors d'une réunion du Conseil de sécurité, à des mesures énergiques,

⁵¹ FIDH, Le Burundi au bord du gouffre, retour sur deux années de terreur. ; disponible sur <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/le-burundi-au-bord-du-gouffre-retour-sur-deux-annees-de-terreur>, consulté le 16 janvier 2018.

⁵² Conseil des droits de l'homme, Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi : <http://www.refworld.org/pdfid/59c12b694.pdf>, visité le 12 janvier 2018.

⁵³ Voir : <http://www.cgra.be/fr/infos-pays/situation-securitaire>, visité le 20 février 2018.

⁵⁴ Human Rights Watch, Rapport Mondial, 2016, *op.cit.*

⁵⁵ Conseil des droits de l'homme, *op.cit.*

⁵⁶ CPI, <https://www.icc-cpi.int/burundi/?ln=fr>, visité le 12 janvier 2018.

⁵⁷ FIDH et al., p. 5.

⁵⁸ Rapport de l'APRODH, <http://www.aprodhasbl.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapport-annuel-2017.pdf>, visité le 11 février 2018.

craignant que des « *atrocités de masse* » ne soient commises entretemps. Mais cet appel a été très fortement critiqué par le représentant du gouvernement burundais à l'ONU ; pour celui-ci, « il s'agit tout simplement d'une mise en scène théâtrale pour influencer le briefing du Conseil de sécurité ». C'est aussi, ajoutait-il, « *une manière de donner un coup d'accélérateur à l'agenda caché de certains partenaires qui visent depuis 2014 un changement de régime au Burundi* », un « *complot international* »⁵⁹. Or, à la veille de cette réunion, une vingtaine d'ONG internationales ainsi que des organisations burundaises avaient sorti un communiqué conjoint dénonçant de graves violations des droits humains qui continuaient à être commises au Burundi et appelant à des sanctions ciblées contre les responsables. Ces organisations accusent principalement la police, l'armée, les services secrets burundais et la ligue des jeunes du parti au pouvoir, les *Imbonerakure*, désormais qualifiée de milice par l'ONU⁶⁰.

Mais pour le président de la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme (CNIDH) du Burundi, la situation sécuritaire s'est améliorée de manière très significative en 2016 et au premier semestre 2017. Il s'est principalement basé sur les progrès déjà marqués dans le rapatriement des réfugiés burundais issus de la crise électorale de 2015, révélant qu'environ 60 000 réfugiés de 2015, sur un total de 364 723 enregistrés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, avaient été rapatriés en 2016.

À la fin de l'année 2017, le ministre de la Sécurité publique a fait un bilan largement satisfaisant en matière d'amélioration de la sécurité. Il a rapporté une baisse de la criminalité au cours de cette année. En dressant une comparaison par rapport à l'année 2016, il a montré que les cas d'assassinat sont passés de 401 à 277, les « actes de terrorisme » de 134 à 11, et les cas de détention illégale d'armes à feu de 161 à 42⁶¹. Il a dénombré les fouilles-perquisitions à 12 675 à travers tout le pays. « *Dans ces opérations, 132 armes, 60 bombes, 392 grenades et des milliers de cartouches ...ont été saisies* »⁶². Certains membres des organisations de la société civile ont considéré ce bilan comme ne traduisant pas la réalité. Pour Anschaire Nikoyagize, activiste des droits de l'homme, aujourd'hui en exil, 397 personnes avaient été tuées et 99 autres portées disparues jusqu'à mi-décembre 2017. Il a aussi insisté sur le fait que les 277 cas d'assassinats admis par le gouvernement étaient déjà

⁵⁹<http://www.rfi.fr/afrique/20170310-burundi-blocage-conseil-securite-situation-droits-homme>, consulté le 30 novembre 2017.

⁶⁰<http://www.rfi.fr/afrique/20150416-burundi-responsable-onu-denonce-violences-tensions-imbonerakure-pierre-nkurunziza/>, consulté le 6 janvier 2018.

⁶¹<http://www.iwacu-burundi.org/securite-le-bilan-positif-du-ministre-bunyoni-remis-en-cause/>, consulté le 4 février 2018.

⁶²<http://www.infosgrandslacs.info/productions/securite-le-bilan-positif-du-ministre-bunyoni-remis-en-cause-0>, consulté le 13 janvier 2018.

trop nombreux pour un pays comme le Burundi⁶³. D'autres sources ont régulièrement indiqué la présence de corps ligotés et enveloppés dans des sacs en plastique, retrouvés surtout dans la rivière Ruzizi à la frontière avec la RDC⁶⁴.

La période 2016-2017 a aussi connu un phénomène d'un genre nouveau en matière de violations des droits de l'homme, ou du moins dans des proportions jamais égalées au Burundi, à savoir le trafic d'êtres humains. Ce trafic a essentiellement concerné des jeunes femmes, qui étaient amenées dans certains pays du Moyen-Orient et vendues pour être utilisées comme domestiques et même comme esclaves sexuelles dans des conditions abominables, à en croire les organisations de défense des droits de l'homme qui se sont mobilisées contre ce phénomène⁶⁵. Alors que le gouvernement avait réfuté ce phénomène dès son apparition, un travail intensif des organisations de défense des droits de l'homme a permis non seulement de le faire reconnaître officiellement, mais aussi de mobiliser les membres de la police nationale et leurs homologues de la sous-région pour une action plus vigoureuse. Ce qui a permis non seulement de sauver certaines de ces jeunes filles mais aussi d'arrêter certains Burundais auteurs de ce crime et leurs complices venant de l'Afrique de l'Est⁶⁶.

7. UNE JUSTICE NATIONALE ET INTERNATIONALE À LA MERCI DES PRESSIONS POLITIQUES

Alors que le rapport des experts des Nations unies susmentionné avait relevé les dysfonctionnements de la justice nationale burundaise⁶⁷, la dénonçant comme étant un des obstacles majeurs à la poursuite des crimes commis au Burundi, et fustigeant notamment son manque d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif⁶⁸, le Burundi a annoncé en octobre 2016 sa décision de se retirer du Statut de Rome de la CPI. À titre de rappel, la situation du Burundi avait retenu l'attention de cette cour dont la Procureure avait déjà exprimé à deux reprises ses préoccupations face à la violence prévalant au Burundi depuis 2015⁶⁹. En date du 25 avril 2016, elle avait annoncé l'ouverture d'un

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ <https://www.facebook.com/sosmediasburundi/posts/1669420946453271>, consulté le 22 janvier 2018.

⁶⁵ <http://www.iwacu-burundi.org/trafic-humain-17-femmes-interceptees-en-moins-de-deux-semaines/>, consulté le 16 janvier 2018.

⁶⁶ http://geopolis.francetvinfo.fr/trafic-d-etres-humains-un-sale-business-entre-le-burundi-et-les-pays-du-golfe-167939_ consulté le 22 janvier 2018.

⁶⁷ Rapport n° A/HRC/36/CRP.1/Rev.1, p. 13.

⁶⁸ <http://www.iwacu-burundi.org/etats-generaux-justice-gitega-des-reformes-des-semblants-de-consensus-des-menaces/>, consulté le 10 janvier 2018

⁶⁹ <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=OTP-STAT-150508&ln=fr>, consulté le 3 février 2018.

examen préliminaire sur la situation prévalant au Burundi depuis avril 2015, portant notamment sur des cas « *d'exécutions extrajudiciaires, d'emprisonnements, d'actes de torture, de viols et autres formes de violence sexuelle, ainsi que des cas de disparitions forcées* »⁷⁰. Cet intérêt du Bureau du procureur par rapport à la situation du pays a sans doute précipité la décision du Burundi de quitter la CPI. Celui-ci a entamé la procédure prévue par l'art. 127 du Statut de Rome, passant d'une délibération du Parlement en date du 12 octobre 2016 à la promulgation d'une loi portant retrait de la République du Burundi du Statut de Rome de la CPI⁷¹, retrait formalisé par une notification officielle au Secrétaire général des Nations unies en date du 27 octobre 2016.

Il faut aussi relever en passant que cette décision a profité, implicitement, de l'hostilité croissante des pays africains envers cette juridiction présentée de plus en plus comme une menace à la souveraineté des États africains⁷². Avec sa forte portée politique et symbolique, cette décision du Burundi a été – quoique fortement décriée par les tenants de la lutte contre l'impunité et nombre de chancelleries occidentales – célébrée à Bujumbura avec la plus grande vigueur, notamment à l'expiration de la période d'une année prévue par l'art. 127. Une mobilisation a été organisée à travers tout le pays en vue de célébrer cette victoire du Burundi qui venait de « *défendre sa souveraineté et la fierté nationale* »⁷³.

Dans les jours qui ont précédé la date du retrait effectif, plusieurs interrogations ont été soulevées quant à savoir si le Bureau du procureur allait ouvrir une véritable enquête sur la situation au Burundi⁷⁴. Des thèses divergentes ont été émises à ce sujet, tantôt en mettant en exergue la possibilité d'initier cette enquête même après le retrait du Burundi, tantôt en excluant cette possibilité vu que la Cour n'avait pas su agir dans les délais⁷⁵. C'est à la surprise générale que le Bureau du procureur a annoncé, quelques jours après le retrait effectif du Burundi du Statut de Rome, qu'il avait obtenu l'autorisation d'une enquête sur « *les crimes contre l'humanité qui auraient été commis au Burundi ou par des ressortissants burundais à l'extérieur de leur pays depuis le 26 avril 2015* »

⁷⁰<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-25-04-2016&ln=fr>, consulté le 3 février 2018.

⁷¹ Loi n° 1/14 du 18 octobre 2016 portant retrait de la République du Burundi du Statut de la Cour pénale internationale adopté à Rome le 17 juillet 1998.

⁷² Lire à ce sujet : Dezalay Sara, « L'Afrique contre la Cour pénale internationale ? Éléments de sociogenèse sur les possibles de la justice internationale », in *Politique africaine*, 2017/2 (n° 146), pp. 165-182.

⁷³<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/10/27/97001-20171027FILWWW00249-le-burundi-premier-pays-a-quitter-la-cpi.php>, consulté le 4 février 2018.

⁷⁴ Lire à ce sujet : Vandeginste, S., *The ICC Burexit: Free at last? Burundi on its way out of the Rome Statute*, working paper, IOB, octobre 2016. <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/DH/ICC/SV141016.pdf>, consulté le 5 février 2018.

⁷⁵ *Idem*.

et jusqu'au 26 octobre 2017 »⁷⁶. Dans la décision n° ICC-01/17-X, rendue en date du 25 octobre 2016, la chambre préliminaire III a indiqué « *qu'elle avait conclu à l'existence d'une base raisonnable pour croire que divers crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis en application d'une politique d'État faisant des milliers de victimes depuis le 26 avril 2015, au moins, au Burundi* »⁷⁷. La même décision fixe le cadre temporel, matériel et géographique de l'enquête autorisée.

Cette décision, qui a pris de court tous les observateurs, a encore une fois suscité la colère de Bujumbura, qui n'a pas hésité à la qualifier de complot de l'Union européenne et à la déclarer sans effet. Par la voix de la ministre de la Justice, le Burundi a laissé entendre qu'il allait continuer à dénoncer « *la manipulation de la justice pénale internationale par les forces néocolonialistes pour tenter de porter atteinte à la souveraineté du Burundi et à opérer un changement de régime* »⁷⁸. Des condamnations, timides certes mais assez révélatrices, à l'endroit de cette décision ont été formulées par d'autres gouvernements en Afrique, à l'instar des présidents tanzanien et ougandais qui ont fustigé le manque de concertation avec la communauté est-africaine impliquée dans le processus de paix au Burundi⁷⁹.

Au moment de l'écriture de la présente chronique, rien n'est moins clair que les modalités pratiques de conduite de cette enquête, surtout qu'il est certain que le gouvernement du Burundi ne va pas se soumettre à l'obligation de coopérer avec la Cour, même si le Statut de Rome y oblige les États parties, et cela également après une décision de retrait de leur part. En effet, aux termes de l'article 127 (2), le retrait « *ne dégage pas l'État des obligations mises à sa charge par le [...] Statut alors qu'il y était Partie, y compris les obligations financières encourues, et n'affecte pas non plus la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'État avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet ; le retrait n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà commencé à examiner avant la date à laquelle il a pris effet* ». Mais cette disposition ne suffira sans doute pas pour faire fléchir le gouvernement, qui a continuellement déclaré qu'il n'est aucunement lié par la décision en question, considérée comme une « dé-

⁷⁶<https://www.icc-cpi.int/burundi/?ln=fr>, consulté le 5 février 2018.

⁷⁷ Cour Pénale internationale, Version publique expurgée de la Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome le 25 octobre 2017 (ICC-01/17-X-9-US-Exp) : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/DH/CPI1017.pdf>, consulté le 6 février 2018.

⁷⁸ <http://www.dw.com/fr/le-burundi-ne-collaborera-jamais-avec-la-cour-p%C3%A9nale-internationale/a-41334400>, consulté le 6 janvier 2018.

⁷⁹ <http://www.iwacu-burundi.org/museveni-et-magufuli-la-decision-de-la-cpi-annihilent-les-initiatives-de-paix-pour-le-burundi/>, consulté le 8 janvier 2018.

claration politique destinée à encourager les forces externes et les éléments criminels »⁸⁰.

Le terrain d'action et de contestation de la justice internationale au Burundi est visiblement plus politique que judiciaire, ce qui augure des complications et de longues démarches politico-diplomatiques dont il est difficile de prédire avec la moindre assurance une issue favorable à la justice. Aussi, beaucoup d'observateurs et de rapports sur les droits humains ont déploré que ces violations aient pris de l'ampleur dans un contexte où les mécanismes nationaux de promotion et de protection des citoyens, en l'occurrence le système judiciaire burundais, se sont considérablement affaiblis et ne bénéficient d'aucune indépendance pour contrôler l'action des autorités en matière des droits de l'homme⁸¹.

8. SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIAS MIS EN DIFFICULTÉ

Il est devenu très difficile pour les organisations de la société civile de travailler au Burundi. À côté des mesures de répression initiées dans le prolongement de la crise politique de 2015 (radiation et suspension d'une dizaine d'organisations, harcèlement judiciaire des activistes, parfois suivi de départs en exil forcé)⁸², le gouvernement s'est lancé dans toute une série de réformes du cadre légal et réglementaire en rapport avec le fonctionnement des organisations de la société civile. Une nouvelle loi qui impose des contrôles plus stricts sur les actions des associations sans but lucratif a été promulguée en janvier 2017⁸³. À titre d'exemple et sans doute sur base des accusations souvent portées contre les organisations de la société civile comme étant au service de l'étranger, « les ressources financières d'origine étrangère doivent transiter par la banque centrale et doivent être accompagnés par un document illustrant leur origine et leur affectation [...] »⁸⁴. Même les organisations internationales œuvrant au Burundi, qui jusqu'à très récemment bénéficiaient d'une large flexibilité administrative et légale, ont vu leurs obligations se durcir et leurs activités soumises à des restrictions plus drastiques notamment en matière de choix des zones d'intervention, de recrutement de leur personnel (avec l'obligation de respecter les Accords d'Arusha en ce qui concerne les quotas ethniques), des modalités de rapportage, etc.⁸⁵.

⁸⁰ <http://www.dw.com/fr/le-burundi-ne-collaborera-jamais-avec-la-cour-p%C3%A9nale-internationale/a-41334400>, consulté le 8 janvier 2018.

⁸¹ Rapport n° A/HRC/36/CRP.1/Rev.1, p. 12.

⁸² <http://www.jeuneafrique.com/368403/societe/burundi-dix-organisations-de-societe-civile-radiees-suspendues-deux-medias-sanctionnes/>, consulté le 11 janvier 2018.

⁸³ Loi n° 1/02 du 27 janvier 2017 portant cadre organique des associations sans but lucratif.

⁸⁴ *Idem*, art. 74.

⁸⁵ Loi n° 1/01/ du 23 janvier 2017 portant modification de la loi n°1/011 du 23 juin 1999 portant modification du décret-loi n°1/033 du 22 août 1990 portant cadre général de la coopération

La modification du cadre légal régissant les organisations de la société civile est aussi venue après plusieurs mois de dénigrement et de harcèlement judiciaire, bref d'une véritable « chasse aux sorcières » contre certaines organisations, notamment celles qui sont accusées d'avoir été les instigateurs des manifestations de 2015. En octobre 2016, le ministère de l'Intérieur a définitivement radié cinq organisations de la société civile, en les accusant de s'être « écartées de leurs objectifs consignés dans leurs statuts et (de s'activer) plutôt à ternir l'image du pays et à semer la haine et la division au sein de la population burundaise »⁸⁶. Une semaine plus tard, le même ministère a procédé à la suspension de cinq autres organisations au motif que leurs activités « ne sont pas en conformité avec leurs objectifs consignés dans leurs statuts mais sont plutôt de nature à perturber l'ordre et la sûreté de l'État »⁸⁷. Notons que la Ligue burundaise des Droits de l'Homme « Iteka », la plus ancienne organisation de défense des droits de l'homme au Burundi, a été définitivement radiée en janvier 2017, après avoir co-publié avec le FIDH un rapport accablant sur la situation des droits de l'homme au Burundi⁸⁸. Toutes ces mesures ont suscité de vives protestations aussi bien au Burundi qu'à l'extérieur⁸⁹, sans pour autant amener le gouvernement à les revoir ou à reconsidérer la nécessité de respecter et de promouvoir le droit d'association en dehors de toute intimidation ou menaces d'arrestation⁹⁰.

La période 2016-2017 a également été marquée par la poursuite, par le gouvernement, des efforts de division de la société civile. Cela a été marqué par l'émergence, avec l'encouragement et/ou la complaisance du gouvernement, d'organisations de la société civile dite « pro-gouvernementales » et engagées de plus en plus dans des activités de soutien au gouvernement. Les mêmes organisations s'investissent – et c'est là où des questionnements sérieux par rapport à leur nature et leur futur émergent – dans de véritables campagnes de dénigrement et de diabolisation des autres acteurs de la société civile, en échange d'une grande liberté d'action sur le terrain. Ces démarches en faveur de la mise en place d'une société civile acquise à la cause du gouvernement datent d'avant la crise de 2015. Certains observateurs avaient même commencé à parler d'une véritable « *nyakurisation* » de la société civile⁹¹, à

entre la République du Burundi et les organisations non gouvernementales étrangères.

⁸⁶ Ordonnance ministérielle n° 530/1922 actant la radiation définitive de cinq organisations de la société civile (FORSC, FOCODE, ACAT, APRODH, RCP).

⁸⁷ Ordonnance ministérielle n° 530/1960 portant suspension provisoire de certaines a.s.b.l. (SOS-Torture/Burundi, la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA », COSOME, CPI et UBJ).

⁸⁸ FIDH et al., *op. cit.*

⁸⁹ <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38910#.WnNM4o9FxPa>, consulté le 12 février 2018.

⁹⁰ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/burundi>, consulté le 17 février 2018.

⁹¹ <http://www.iwacu-burundi.org/socit-civile-la-nyakurisation-aux-portes-2/>, consulté le 17 février 2018.

l'image du phénomène de division et d'atomisation des partis politiques de l'opposition, qui ont éclaté en des ailes concurrentes et, partant, trop faibles pour constituer un véritable contre-pouvoir face au parti majoritaire.

Dans un autre registre, la société civile a aussi continué, durant cette période, à être confrontée à des clivages entre les organisations encore opérationnelles sur le terrain au Burundi et celles qui continuent à mener leurs activités à partir de l'extérieur du pays. Ces dernières se sont souvent montrées distantes et parfois méfiantes à l'égard des organisations qui œuvrent encore au Burundi sur base d'accusations de proximité ou à tout le moins de complaisance à l'égard du pouvoir en place⁹². À leur niveau, les organisations restées à l'intérieur s'engagent difficilement à collaborer de manière ouverte avec les organisations en exil de peur de représailles de la part du gouvernement, qui qualifient ces dernières d'« opposition politique radicale ». Si cela devait perdurer, cette méfiance et ces frictions ponctuelles pourraient handicaper la cohésion dont la société civile a besoin pour continuer à peser sur l'échiquier national et international en faveur d'une solution durable à la crise burundaise. Mais beaucoup de ces organisations de la société civile, aussi bien celles qui sont au Burundi que celles qui travaillent depuis l'étranger, restent actives et engagées sur presque toutes les questions de l'heure (justice, dialogue politique, droits de l'homme, etc.) et enregistrent des succès importants notamment dans leurs efforts de monitoring et de documentation des violations des droits humains et de plaider au niveau international⁹³.

Pour ce qui concerne les médias, la crise de 2015 a fortement compromis les acquis en matière de liberté de la presse au Burundi ; et la situation a du mal à redevenir normale, notamment à cause de la destruction des radios privées à l'ombre du putsch manqué de mai 2015. Au cours de la période 2016-2017, des évolutions en faveur de la presse ont été observées notamment avec la réouverture de certaines stations ainsi que la poursuite des activités des journaux écrits indépendants, à l'instar du journal *Iwacu*. Mais cela évolue aussi en parallèle avec d'autres contraintes de droit et de fait peu favorables à une presse indépendante, dont des risques sérieux de sécurité, aggravés par l'enlèvement puis la disparition en juillet 2016 du journaliste Jean Bigirimana, du groupe de presse *Iwacu*⁹⁴. L'autocensure s'est progressivement installée auprès des journalistes et de leurs rédactions, soumis de plus en plus à des menaces de suspension chaque fois qu'ils diffusent des informations qui ne sont pas du goût du pouvoir. Des situations de ce genre sont d'ailleurs déjà arrivées, avec par exemple la suspension de la radio CCIB FM+, suivie de la

⁹²<https://www.yaga-burundi.com/2017/12/05/societe-civile-burundaise-deperdition/>, consulté le 20 février 2018.

⁹³ IFRI, *L'opposition burundaise en exil*, Paris, avril 2017, p. 19, disponible sur : <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/lopposition-burundaise-exil>, consulté le 17 février 2018.

⁹⁴<http://www.jeuneafrique.com/459753/societe/burundi-toujours-aucune-trace-journaliste-jean-bigirimana-disparu-y-a-an/>, consulté le 17 février 2018.

révocation et du départ en exil de son directeur et rédacteur en chef à cause de la diffusion d'un éditorial sur le massacre de réfugiés burundais à Kamanyola, en République démocratique du Congo⁹⁵.

Les anciennes radios privées, à savoir la Radio publique africaine, la Radio Bonesha, la Radio et Télévision Renaissance, ont vu leur licence d'exploitation révoquée par le Conseil national de la communication, ce qui les prive de la possibilité de rouvrir et de diffuser au Burundi dans un proche avenir⁹⁶. La presse a aussi du mal à se remettre du départ en exil de plusieurs dizaines de journalistes, dont certains restent dans le collimateur du pouvoir sur base de diverses accusations. Actuellement, le gouvernement affiche, à travers le Conseil national de la communication, une véritable volonté d'imposer des contrôles plus stricts aux activités de la presse, notamment à travers l'imposition et le renouvellement des cahiers de charges⁹⁷.

Il est à noter cependant que l'accès aux nouvelles technologies de la communication et de l'information a favorisé une grande résilience des médias burundais, en permettant notamment aux stations de radio détruites en 2015 de continuer à collecter et diffuser des informations factuelles sur le Burundi, soit en ligne, soit via le canal des réseaux sociaux. Ces derniers sont devenus de véritables canaux de transmission de l'information à grande échelle qui échappent partiellement aux organes de censure de l'État⁹⁸. Cela présente néanmoins le risque de voir ces réseaux se transformer en des vecteurs d'informations non vérifiées, sans oublier que beaucoup de gens n'y ont pas accès, avertit l'organisation Freedom House.⁹⁹

De manière générale, la liberté de la presse au Burundi reste problématique. Entre 2015 et 2017, le Burundi a perdu 15 places au classement mondial de la liberté de la presse établi par l'organisation Reporters sans frontières¹⁰⁰ ; et cette situation risque de perdurer longtemps encore.

9. EN MAL D'ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES FACE AU GEL DE L'AIDE

Plusieurs analyses convergent sur le fait que la crise sociopolitique de 2015 a fortement entamé l'économie burundaise, déjà si fragile. La période 2016-2017 a été caractérisée par un manque criant de devises, entraînant tantôt une hausse en cascade des prix des produits de première nécessité (carbu-

⁹⁵ <https://rsf.org/fr/actualites/des-suspensions-de-medias-font-peser-des-menaces-supplementaires-sur-la-liberte-de-la-presse-au>, consulté le 18 février 2018.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ <http://cnc-burundi.bi/news/le-cnc-rappelle-aux-organes-de-presse-dont-les-cahiers-de-charges-ne-sont-pas-actualises-de-les-mettre-jours-sans-delai/>, consulté le 21 février 2018.

⁹⁸ <https://www.theguardian.com/global-development/2016/jun/14/burundi-turns-to-whatsapp-political-turmoil-brings-media-blackout>, consulté le 16 février 2018.

⁹⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/burundi>, consulté le 18 février 2018.

¹⁰⁰ <https://rsf.org/fr/ranking/2017>, consulté le 18 février 2018.

rant, médicaments), tantôt leur pénurie, avec des répercussions directes sur le coût de la vie, devenu presque intenable pour des familles et des personnes aux revenus modestes.

Les prévisions de croissance sont restées sombres. D'après les estimations du FMI, le taux de croissance et celui de l'inflation pour le Burundi devraient être respectivement de 0% et 12,4 % en 2017 ; cela à la suite d'une année 2016 où la croissance n'a pas non plus atteint plus de 1%¹⁰¹. Le taux d'inflation devait aussi grimper et atteindre plus de 15% en 2017 alors qu'elle semblait avoir été stabilisée à environ 5,5% pour l'année 2016¹⁰². Le tableau dressé par la Banque africaine pour le développement (BAD) n'est pas non plus reluisant pour une véritable sortie de crise¹⁰³. Le produit intérieur brut par habitant est l'un des plus faibles au monde, environ 325 \$US par habitant. La crise politique qui n'en finit pas, l'absence d'une reprise de la coopération internationale, tout cela combiné aux faiblesses structurelles d'une économie peu diversifiée et fortement vulnérable aux chocs extérieurs expose le pays à des difficultés économiques qui risquent de s'aggraver.

Dans ce contexte, le Gouvernement a continué à tourner sur base de budgets d'austérité¹⁰⁴ permettant de couvrir au mieux les dépenses de fonctionnement sans pouvoir dégager des moyens pour le moindre investissement. Selon le PNUD, plus de 46,6% du budget total ont été consacrés aux dépenses générales (sécuritaires et non sécuritaires) et les services économiques n'ont bénéficié que de 15% au moment où c'est justement ce secteur qui devrait être le moteur de la croissance (agriculture, infrastructures de base telles que l'énergie et le transport, etc.)¹⁰⁵.

L'Union européenne, principal partenaire qui a pris des sanctions contre le Burundi depuis le début de l'année 2016, continue à conditionner le dégel de l'aide directe au gouvernement à des « *garanties sur le respect des droits de l'homme, le renforcement de l'État de droit, l'élargissement de l'espace politique et la liberté de la presse* »¹⁰⁶. Les alternatives envisagées par le gouvernement, notamment le recours à d'autres potentiels bailleurs de fonds peu regardants en matière des droits de l'homme ou l'exploitation des minerais

¹⁰¹ IMF, Economic Outlook, avril 2017.

¹⁰² <http://www.coface.com/Economic-Studies-and-Country-Risks/Burundi>, consulté le 13 février 2018.

¹⁰³ <https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/>, consulté le 13 février 2018.

¹⁰⁴ <http://www.iwacu-burundi.org/parcem-les-budgets-dausterite-jusque-quand/>, consulté le 7 janvier 2018.

¹⁰⁵ <http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/library/notes-techniques/Perspectives-croissance-economie-burundaise-et-analyse-budget-2017-de-l-Etat.html>, consulté le 2 janvier 2018.

¹⁰⁶ <http://www.iwacu-burundi.org/pas-daide-directe-mais-un-soutien-a-la-population/>, consulté le 9 janvier 2018.

à l'instar du nickel de Musongati ou des terres rares de Gakara¹⁰⁷, tardent à générer des ressources telles qu'annoncées en fanfare par les autorités¹⁰⁸, et cela en dépit de ces difficultés économiques et financières notoires auxquelles le pays fait face.

Il faut néanmoins noter que ces difficultés financières n'ont pas encore provoqué un effondrement de l'appareil administratif du pays ; les fonctionnaires ont continué à être payés, parfois avec retard. Certains observateurs attribuent cette apparente résilience entre autres aux ressources qui sont générées par la participation du Burundi aux opérations de maintien de la paix, dont l'AMISOM, qui constituent une véritable manne financière pour le gouvernement burundais¹⁰⁹.

Mais la crise économique a de graves conséquences sur la vie de la population. À côté des Burundais de l'intérieur qui vivent dans des conditions de paupérisation progressive, le pays compte encore des centaines de milliers de réfugiés à l'extérieur, lesquels font face à des conditions de vie très dures (pénurie de nourriture et des produits de première nécessité comme les médicaments, maladies, insécurité, etc.). Les récentes estimations du HCR font état d'environ 428.351 Burundais réfugiés dans les pays limitrophes¹¹⁰. Les appels du gouvernement du Burundi et même les pressions des gouvernements des pays voisins n'ont pas suffi pour encourager un mouvement de retour massif¹¹¹. Le HCR et d'autres organisations humanitaires parlent même d'un mouvement inverse de rapatriés qui sont repartis en exil suite notamment à la dégradation de leurs conditions de vie une fois de retour au pays. Il faut aussi noter que le Burundi compte encore des déplacés intérieurs, avec un nombre total estimé à environ 198.000 personnes, soit environ 2% de la population¹¹² ; déplacés pour des raisons diverses (sociopolitiques, catastrophes naturelles...), ils vivent pour la plupart dans des conditions extrêmement difficiles¹¹³.

¹⁰⁷ La mine de Gakara est déjà opérationnelle et à déjà procédé aux premières exportations : <https://www.agencecofin.com/terres-rares/0612-52657-burundi-gakara-devient-la-premiere-mine-de-terres-rares-a-entrer-en-production-en-afrique>.

¹⁰⁸ <http://www.iwacu-burundi.org/musongati-le-nickel-se-fait-toujours-attendre/>, consulté le 11 janvier 2018.

¹⁰⁹ Les estimations antérieures à 2016-2017 évaluaient à plus de 11,6 millions d'euros par an la somme générée par la participation du Burundi à l'AMISOM; <https://www.defense.gouv.fr/content/download/387837/5759607/file/CONS2015-BurundiRwandaOMP.pdf>, consulté le 16 janvier 2018.

¹¹⁰ <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi>, consulté le 11 janvier 2018.

¹¹¹ <https://bujumburanewsblog.wordpress.com/2017/08/27/la-tanzanie-demande-au-hcr-de-rapatrier-les-refugies-burundais/>, consulté le 3 février 2018.

¹¹² <https://www.iom.int/fr/news/loim-suit-les-deplacements-au-burundi>, consulté le 19 janvier 2018.

¹¹³ <http://www.iwacu-burundi.org/le-calvaire-des-deplaces-de-guerre/>, consulté le 14 janvier 2018.

Au cours de la période 2016-2017, le pays a fait face à une grave épidémie de paludisme; les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont indiqué plus de 7 millions de cas, ayant entraîné plus de 3 000 décès. C'est aussi l'une des crises sanitaires les plus mal gérées, vu que le gouvernement a pris un retard considérable avant de reconnaître le caractère épidémique de la situation et de pouvoir mobiliser une réponse efficace de la part des partenaires¹¹⁴. Le Burundi reste, selon l'ONG CARE international, l'une des crises humanitaires oubliées mais graves de l'année 2017, avec environ 2,6 de millions personnes, soit environ 27% de la population, qui ne savent pas comment nourrir leurs familles¹¹⁵.

Le malaise social est aussi alimenté par certaines mesures prises par le gouvernement du Burundi dans un véritable élan d'autoritarisme. Nous pouvons à titre d'exemple citer les mesures fort controversées de redéploiement du personnel enseignant sur tout le territoire national. Ceux qui ont osé formuler des revendications ont été menacés de voir leurs contrats résiliés. Également, suite sans doute à la mauvaise santé financière des caisses de l'État, les fonctionnaires ont vu l'indexation de leurs salaires ainsi que les primes gelées, entraînant pour un grand nombre une perte de revenus considérable dans un contexte d'accroissement exponentiel du coût de la vie¹¹⁶.

À ces différentes mesures sont venues s'ajouter très récemment les cotisations « volontaires » imposées à toute la population burundaise pour financer les élections de 2020, une mesure fortement décriée par plus de 36 syndicats et des parlementaires de la coalition *Amizero y'Abarundi*¹¹⁷. La mesure a été contestée aussi bien quant à son caractère jugé illégal, vu qu'il s'agit de cotisations fixées par ordonnance conjointe des ministres de l'Intérieur et des Finances¹¹⁸ en dehors de la loi budgétaire, mais aussi et surtout parce qu'elle impose des ponctions importantes, allant jusqu'à l'équivalent d'un mois de salaire pour les fonctionnaires. Or ces derniers étaient déjà soumis, au même titre que d'autres catégories professionnelles œuvrant dans le secteur informel, à toute une série de cotisations ponctuelles obligatoires. Malgré ces multiples oppositions, le gouvernement persiste et signe que cet argent sera collecté et il profère des menaces à peine voilées à tous ceux qui ne voudront pas s'en acquitter.

Ces conflits, qui viennent s'ajouter à d'autres problèmes sociaux récur-

¹¹⁴<https://www.yaga-burundi.com/2017/03/06/malaria-deni-dune-crise-gouvernement-burundais/n>, consulté le 16 janvier 2018.

¹¹⁵<https://www.care-international.org/suffering-in-silence/>, consulté le 23 février 2018.

¹¹⁶<http://www.iwacu-burundi.org/suppression-des-annales-et-primas-mise-en-place-dune-equipe-interministerielle-de-reflexion-et-de-propositions/>, consulté le 21 janvier 2018.

¹¹⁷<http://www.iwacu-burundi.org/contre-la-cotisation-aux-elections-de-2020/>, consulté le 19 février 2018.

¹¹⁸ Ordonnance ministérielle conjointe n° 530/540/1772 du 11 décembre 2017 portant modalités de collecte de la contribution de la population aux élections de 2020.

rents (conflits fonciers, accusations de sorcellerie), amènent davantage de tensions sociales dans un contexte socio-économique déjà trop fragile et préparent ainsi un terrain propice à toutes sortes de dérives telles des crimes (atteinte à la sécurité des personnes et des biens, règlements de compte de tous ordres...) et des manipulations politico-ethniques à même d'exacerber le conflit actuel.

10. UNE DIPLOMATIE RÉGIONALE ET INTERNATIONALE INEFFICACE

La crise de 2015 a provoqué de véritables secousses dans les relations diplomatiques entre le Burundi et bien d'autres pays. Les sanctions prises par l'Union européenne et les USA contre certains dignitaires burundais accusés de graves violations des droits de l'homme ont été renouvelées¹¹⁹. Le Burundi a aussi continué à formuler des accusations sévères contre la Belgique et l'UE, les accusant d'être à l'origine de différentes résolutions initiées par rapport à la situation au Burundi et plus récemment par rapport à la décision de la CPI d'ouvrir une enquête sur les violations des droits de l'homme commises au Burundi depuis l'éclatement de la crise de 2015.

Les relations sont également restées très tendues avec le Rwanda, avec des incidents sécuritaires à répétition. En novembre 2016, un attentat perpétré contre le conseiller en charge de la Communication à la présidence, Willy Nyamitwe, a été suivi par des accusations à l'encontre du Rwanda d'être le véritable commanditaire de ce crime¹²⁰. Le porte-parole du gouvernement profita aussi de cette occasion pour y impliquer la Belgique. De manière générale, ces deux pays sont devenus, dans le discours du pouvoir, indissociables de toutes sortes de problèmes d'ordre politique et diplomatique auxquels fait face le gouvernement.

Les relations ne sont pas non plus au beau fixe avec les Nations unies, et le gouvernement du Burundi n'a jamais cessé de s'en prendre à cette organisation ou à ses diplomates chaque fois qu'ils ont pointé du doigt les violations des droits de l'homme qui prévalent au pays ou le manque de volonté quant à la participation au dialogue interburundais d'Arusha. En février 2017, le Burundi a rejeté le rapport présenté par le secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité, arguant que son auteur, l'ambassadeur Jamal Benomar,

¹¹⁹Il s'agit de quatre personnalités-clés du régime dans le cadre des sanctions de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/10/23/burundi-eu-renews-sanctions-until-31-october-2018/>; la liste est étendue à huit personnes dans le cadre des sanctions prises par les USA : <http://www.iwacu-burundi.org/usa-burundi-les-sanctions-touchant-huit-personnalites-ont-ete-reconduites/>, consulté le 3 février 2018.

¹²⁰<http://www.iwacu-burundi.org/tentative-dassassinat-contre-willy-nyamitwe-les-deux-camps-sont-dechaines/>, consulté le 8 février 2018.

avait déjà été désavoué par le gouvernement du Burundi. Le porte-parole du gouvernement prit soin de dénoncer des « *lobbies aux intérêts et positions avérés contre le Burundi qui semblent avoir la main haute sur certains organes des Nations Unies jusqu'à influencer certains rapports* »¹²¹. C'est sur ce double ton de l'auto-victimisation (victime d'un complot international) et d'affirmation (revendication de la souveraineté nationale) que le Burundi a continué à réagir à toute démarche, initiative ou rapport de la part des instances onusiennes par rapport à la situation dans le pays. Dans certaines circonstances, cette stratégie a été payante en permettant d'activer une diplomatie de barrage, notamment par le rejet de certaines résolutions au Conseil de sécurité des Nations unies et/ou au Conseil des droits de l'Homme¹²².

Au niveau régional, les relations entre le Burundi et l'Union africaine semblent s'être légèrement apaisées vu que l'organisation est devenue de moins en moins active et regardante par rapport à la situation qui prévaut au pays, notamment après le départ de l'ancienne présidente de la Commission de l'Union africaine, Mme Nkosazana Dramini Zuma. Le Burundi tente aussi de regagner la confiance et la sympathie des pays africains, en inscrivant sa diplomatie déclaratoire et ses efforts de plaidoyer dans un registre de lutte contre le néocolonialisme et la domination occidentale sur les pays du Sud.

Au niveau de la communauté est-africaine, le Burundi navigue sur base des coalitions ponctuelles avec un engagement manifeste à construire une alliance avec la Tanzanie, pays auquel le président Nkurunziza a réservé sa première sortie à l'étranger depuis 2015¹²³. À plusieurs reprises, les présidents tanzanien et ougandais ont aussi pris position par rapport aux bras de fer entre le Burundi et la communauté internationale, notamment au sujet des sanctions de l'Union européenne¹²⁴ et de la récente décision de la CPI d'enquêter sur les crimes commis au Burundi¹²⁵. Il n'est pas par contre facile de prédire l'évolution de ces alliances de circonstances au sein de la Communauté est-africaine et de la région des Grands Lacs en général. Le récent conflit autour de l'élection du président de l'Assemblée législative est-africaine¹²⁶ avait en apparence encore une fois rapproché le Burundi et la Tanzanie, mais cette dernière a fait un revirement quelque temps après pour prendre acte de l'élection d'un

¹²¹ <http://www.iwacu-burundi.org/longform/retrospective-sur-2017/>, consulté le 24 février 2018.

¹²² <http://www.rfi.fr/afrique/20170727-le-conseil-securite-onu-reste-divise-question-burundaise>, consulté le 23 février 2018.

¹²³ <http://www.presidence.gov.bi/2017/07/20/le-president-pierre-nkurunziza-effectue-une-visite-detat-en-tanzanie/>, consulté le 3 février 2018.

¹²⁴ <https://www.voafrique.com/a/musveni-et-magufuli-plaident-pour-la-levee-des-sanctions-de-l-ue-contre-le-burundi/3863415.html>, consulté le 03 février 2018.

¹²⁵ <http://www.iwacu-burundi.org/museveni-et-magufuli-la-decision-de-la-cpi-annihilent-les-initiatives-de-paix-pour-le-burundi/>, consulté le 12 janvier 2018.

¹²⁶ <https://www.nation.co.ke/news/politics/Election-of-speaker-for-Eala-hits-deadlock/1064-4234370-9xioyfv/index.html>, consulté le 22 janvier 2018.

Rwandais à la tête de cette institution avant d'accueillir en grande pompe quelques semaines après le président rwandais sur le sol tanzanien¹²⁷.

De manière générale, on peut relever que le seul cordon diplomatique solide qui relie le Burundi à la communauté internationale reste sa participation aux opérations de maintien de la paix, et ce en dépit des protestations émises par certains activistes qui voient en cela une sorte d'appui au pouvoir de Bujumbura dans sa capacité de répression interne. Le Burundi reste le second contributeur le plus important à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) avec plus de 5 000 militaires déployés¹²⁸.

À côté de cela, le pays s'investit dans une sorte de diplomatie de barrage concernant des situations ponctuelles (vote des résolutions, par exemple), qui ne lui est pas en définitive profitable. Ce qui fait penser qu'au fond certains pays ne le défendent pas ou ne cherchent pas à œuvrer dans le sens d'une solution consensuelle à la crise burundaise, mais utilisent le Burundi comme une monnaie d'échanges pour faire avancer leurs intérêts ou prévenir des actions contre d'autres pays. Le Burundi ne parvient pas encore à mobiliser d'autres alliances et appuis substantiels à même de l'aider à faire face aux défis politiques et économiques actuels. Il vient d'ailleurs de revoir à la baisse ses ambitions diplomatiques en annonçant notamment la fermeture de ses ambassades à Oslo (Norvège) et à Téhéran (Iran)¹²⁹. Il est important de signaler que la crise entre le Burundi et ses partenaires financiers occidentaux continue à accroître le poids de la Chine dans la coopération au Burundi. Mais l'apport chinois reste loin de pallier le vide laissé par le retrait de certains bailleurs occidentaux ou à la diminution de leur aide.

11. CONCLUSION

La période couverte par la présente chronique reste caractérisée par de fortes divergences quant à la lecture qu'on peut faire de la situation de crise à multiples facettes que traverse le Burundi. Sur le plan intérieur, le gouvernement en place, et à plus forte raison le parti au pouvoir, estime que tout va bien et continue de s'investir dans des réformes politiques de grande envergure, en profitant d'une amélioration de la sécurité sur une bonne partie du territoire. Au même moment, l'opposition politique, les organisations de la société civile burundaise, l'ONU et bien d'autres institutions internationales n'ont cessé de s'inquiéter et de plaider pour des mesures fortes contre la persistance des violations des droits humains et le verrouillage de l'espace politique ; des

¹²⁷ <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Kagame-in-Dar-for-state-visit/2558-4263264-4er3wz/index.html>, consulté le 23 janvier 2018.

¹²⁸ <http://amisom-au.org/burundi/>, consulté le 03 janvier 2018.

¹²⁹ <http://www.infosgrandslacs.info/productions/le-burundi-fermera-son-ambassade-oslo-en-lan-2018>, consulté le 14 février 2018.

tendances inquiétantes qui prédisposent, selon plusieurs observateurs, à un retour aux démons de la violence politique et ethnique.

Le Burundi fait aussi face à une crise socio-économique profonde (même si le gouvernement tente toujours d'en minimiser les effets) suite notamment au gel de la coopération internationale. Avec le dialogue politique presque à l'arrêt, une coopération internationale handicapée par une logique d'auto-victimisation et d'isolationnisme, le Burundi aura du mal à regagner la confiance des bailleurs et à faire face à cette situation de fragilité socio-économique.

Dans cette situation d'incertitude politique, économique et sécuritaire, le mérite revient à la population burundaise pour sa capacité de résilience et de retenue face aux nouveaux dispositifs d'un pouvoir qui cherche à s'imposer par tous les moyens et aux difficultés des oppositions politiques à proposer et/ou imposer de véritables alternatives de sortie de crise à court terme.

L'évolution de la situation politique au plan interne et de la conjoncture géopolitique régionale (notamment après l'échec de la médiation sous-régionale) questionne aussi le rôle de la communauté internationale quant à l'aide qu'elle pourrait apporter au pays pour qu'il sorte de la crise actuelle. Entre le réalisme politique qui voudrait une coopération avec le gouvernement en place et la nécessaire intransigeance face au rétrécissement de l'espace démocratique et aux violations des droits de l'homme, la communauté internationale a besoin de revoir ses moyens d'action et sa cohérence.

Louvain-la-Neuve, février 2018

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda

1. INTRODUCTION

L'année 2017 s'est ouverte, au plan politique, sur la mise en œuvre de l'accord du 31 décembre 2016, signé par l'ensemble des parties prenantes tant du côté de l'opposition que de la MP. L'accord établit un certain équilibre entre les forces politiques au bénéfice de l'opposition et garantit l'inviolabilité de la Constitution. Il prévoit, entre autres : le respect de la Constitution et le refus de révision de celle-ci ; la date des élections au plus tard le 31 décembre 2017 ; le maintien des institutions électives dont la présidence, jusqu'à l'installation effective des nouveaux élus ; l'installation d'un nouveau gouvernement dirigé par un Premier ministre présenté par l'opposition non signataire de l'accord du 18 octobre 2016 et nommé par le président de la République ; la refonte totale du fichier électoral ; la redynamisation de la CENI ; la mise en œuvre de la décripation ; la création d'une institution chargée du suivi de l'accord : le Conseil national de Suivi de l'Accord et du Processus électoral (CNSA).¹ L'accord fut reconnu par les institutions internationales et les États partenaires comme la feuille de route dessinant de fait les modalités institutionnelles selon lesquelles la RDC serait gérée jusqu'aux élections de fin 2017. Une nouvelle étape de négociations s'amorça donc sous le nom d'« Arrangement particulier ». La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) resta le facilitateur de cette phase considérée comme la plus difficile.

2. LES INSTITUTIONS

2.1. Le législatif

2.1.1. *L'Assemblée nationale*

Dans son discours d'ouverture de la première session ordinaire de l'année 2017, le président Aubin Minaku fit observer que « Cette session sera (...) vouée aux enjeux électoraux. (...). Le gouvernement devrait, au plus tard le 10 avril (...) déposer en l'état les projets de loi liés aux élections hormis ce-

¹ Cf. Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa, 31 décembre 2016.

lui relatif à la détermination du quota des circonscriptions électorales parce qu'elle est tributaire de la clôture de l'enrôlement (...) le Gouvernement devra également veiller au dépôt urgent du projet de loi organique en vue de l'institutionnalisation du Conseil national de Suivi de l'Accord ». Après un état des lieux de la situation économique, il exposa les autres domaines à traiter durant cette session.²

Au plan du contrôle parlementaire deux motions de défiance furent déposées, l'une contre le ministre de l'Intérieur, l'autre contre le ministre de la Justice. Plusieurs questions écrites furent adressées aux membres du gouvernement ainsi que deux questions écrites avec débat.

Le 15 septembre s'est ouvert la seconde session parlementaire. Aubin Minaku rappela lors de son discours d'ouverture que la session « est, de par la volonté du Constituant essentiellement budgétaire ». Toutefois il en vint rapidement aux problèmes économiques. Il souligna à ce propos un fait évident à ses yeux : « Il est clair qu'actuellement, l'économie congolaise connaît de sérieuses difficultés et fonctionne (...) dans un contexte de crise de plus en plus aiguë ». Il cita le taux de croissance prévisionnel de 3,1 % pour l'exercice budgétaire 2017 ; le taux d'inflation prévu de 52,57% à la fin 2017, le cours indicatif du franc congolais par rapport au dollar américain se situant autour de 1.550 Fc. Il évoqua différentes « contraintes majeures à lever pour stabiliser le cadre macroéconomique et relancer durablement la croissance ». Au sujet du contexte politique il évoqua le « retard pris, par le gouvernement, dans le dépôt d'un projet de loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord ». Ensuite, il signala que la Chambre « accordera toute la diligence voulue à l'examen et au vote de la loi portant répartition des sièges par circonscription électorale ». Il assura qu'« à condition que le texte soit déposé par le Gouvernement dans les délais requis, le projet de loi modifiant et complétant la loi électorale sera examiné au cours de cette Session ». En outre, il évoqua les autres textes à examiner. Voici ce qu'il a dit en conclusion : « J'invite ceux des hommes politiques qui envisagent l'option de recourir à tort à la guerre et autres insurrections pour parvenir aux responsabilités politiques de revoir leurs calculs et de s'inscrire, de bonne foi, dans la logique du processus démocratique, à savoir l'organisation des élections ».³

Le 10 octobre a été mis en examen sur le plan politique le projet de loi portant sur l'institution, la composition, les attributions et le fonctionnement du CNSA. En matière financière le projet de loi sur le budget 2018 est déposé à l'Assemblée nationale le 15 novembre 2017 ; il se monte à 10.313 milliards de FC dont 912,5 milliards de FC destinés à la CÉNI. Il sera adopté par

² Assemblée nationale. RDC. « Discours d'ouverture de la session ordinaire de mars 2017 », 15 mars 2017.

³ Idem.

l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017. Quant au projet de loi modifiant et complétant la loi électorale n° 06/006 du 9 mars 2016, il a été déposé au bureau de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2017, mais il suscita de nombreuses critiques tant de l'opposition que de certains membres de la MP. Les modifications les plus controversées étaient l'introduction d'un taux de représentativité au niveau national de 3% (ramené à 1%), l'augmentation des cautions à verser pour poser sa candidature (1.600.000 FC pour le candidat député national et 1.000.000 FC pour le candidat député provincial) et enfin le vote informatisé qualifié de « machine à voter ». La loi fut néanmoins votée le 4 décembre. Les députés de l'opposition ne participèrent pas au vote étant hostiles au projet qui fut qualifié de discriminatoire, antidémocratique et liberticide.⁴

2.1.2. *Le Sénat*

Le président du Sénat, Léon Kengo, dans son allocution d'ouverture de la session du 15 mars 2017, commença par présenter le contenu de l'accord du 31 décembre 2016. Il souhaita que celui-ci « soit respecté et appliqué de bonne foi dans les meilleurs délais ». Il décrivit ensuite l'actuel « contexte socio-économique plus que morose » et rappela les conseils qu'il avait précédemment adressés à ce sujet au gouvernement.⁵

Le 4 avril, le vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, Emmanuel Ramazani Shadari, fut auditionné par le bureau ; les députés élus dans les provinces du Kasai le furent sur la situation dans celles-ci.⁶

Lors de la seconde session ordinaire, dans son discours d'ouverture Léon Kengo affirma que l'Accord global et inclusif « constitue, pour le moment, la seule piste susceptible de sortir le pays de la crise qui le mine ». Il montra que c'est la population qui « tombe victime de l'enlisement institutionnel » et en déduisit que « la CÉNI a le devoir républicain de publier un calendrier électoral acceptable par tous ». À propos du projet de loi concernant les finances il précisa les paramètres sur lesquels il est basé à savoir : « Taux de croissance du PIB : 4,60%, taux d'inflation moyen : 25,10%, taux de change moyen pour un dollar : 1.889,50 francs, PIB nominal 68.617,10 milliards de francs » (à noter que ces chiffres ne sont pas les mêmes que ceux cités par Aubin Minaku). Après avoir présenté les éléments de la crise économique, il proposa une série de solutions.⁷

⁴ Actualité.cd, 4 décembre 2017.

⁵ « Allocution du Président du Sénat à l'ouverture de la session ordinaire de mars 2017 », 15 mars 2017 in *Forum des As*, 16 mars 2017.

⁶ *RFI*, 5 avril 2017.

⁷ Sénat, Allocution du Président du Sénat à l'occasion de l'ouverture de la Session ordinaire de la Chambre Haute de septembre 2017 in <https://www.rdcintello.xyz/rentree-parlementaire-senat-leon-kengo-reclame-le-calendrier-electoral-acceptable-par-tous>.

Sur le plan législatif, le projet de loi modifiant et complétant la loi électorale fut votée le 15 décembre. Le projet voté par le Sénat différant de celui de la Chambre basse en ce que le taux de représentativité avait été établi au niveau de la circonscription électorale plutôt qu'au niveau national, les projets furent transmis à la commission paritaire mixte. Aucun accord n'ayant été obtenu, le projet de l'Assemblée nationale fut donc adopté.⁸ Le même jour fut voté le projet de budget pour l'exercice 2018 identique à celui de l'Assemblée nationale.⁹

2.2. L'exécutif central et provincial

2.2.3. *Le gouvernement*

Le gouvernement de Samy Badibanga Ntita nommé le 17 novembre 2016 n'eut qu'un temps, l'accord du 31 décembre 2016 prévoyant la nomination d'un Premier ministre issu du Rassemblement. Le 6 avril 2017 Bruno Tshibala Nzenze fut nommé Premier ministre (ordonnance présidentielle n°17/100). La cérémonie d'investiture de son gouvernement eut lieu le 16 mai. Mais des membres du Rassemblement la boycottèrent. Une motion opposée à la nomination de Tshibala considérée comme violant l'esprit et la lettre de l'accord du 31 décembre 2017 avait été déposée. Les membres de la MP l'ayant repoussée, les députés du Rassemblement quittèrent la séance pour marquer leur désaccord.¹⁰

La composition du gouvernement sera la suivante : 3 vice-Premiers ministres, 9 ministres d'État, 35 ministres et 11 vice-ministres ; en fait, peu de changements par rapport au gouvernement précédent. Les portefeuilles clés demeurent inchangés : Léonard She Okitundu aux Affaires étrangères ; Emmanuel Ramazani à l'Intérieur et à la Sécurité ; Crispin Atama Tabe à la Défense ; Alexis Thambwe Mwamba à la Justice et comme Garde des sceaux ; Yves Yav Milang aux Finances ; Lambert Mende à la Communication et Médias ; Martin Kabwelulu aux Mines. Plusieurs membres de l'opposition conservent également leur portefeuille et quelques transfuges de l'opposition appartenant pour la plupart à l'aile dissidente du Rassemblement font leur entrée au gouvernement.¹¹

Le programme du gouvernement fut axé sur les missions lui ayant été assignées par l'accord du 31 décembre 2016. En ce qui concerne l'organisation des élections dans les délais convenus, elle porta principalement sur la mo-

⁸ Politico.cd, 15 décembre 2017.

⁹ *Radio Okapi*, 15 décembre 2017.

¹⁰ Actualité.cd, 5 septembre 2017.

¹¹ *APA News*, 9 mai 2017 ; *Radio Okapi*, 10 mai 2017.

bilisation des ressources intérieures et extérieures en veillant à ce que l'aide d'appoint des partenaires extérieurs ne soit pas l'occasion d'une ingérence dans les affaires intérieures de la RDC. L'essentiel du programme fut consacré à l'économie.¹² Bruno Tshibala déposa le 26 mai le projet de budget 2017 au bureau de l'Assemblée nationale ; le 31 de ce mois, il répondit aux questions de députés, certains d'entre eux estimant que ce budget augmenté de 68,8 % était irréaliste¹³ ; le projet de budget fut néanmoins jugé recevable et cela bien qu'une délégation du FMI, présente à ce moment à Kinshasa, ait également trouvé qu'il était basé sur des hypothèses « totalement irréalistes ».¹⁴

Le vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Léonard She Okitundu entreprit de défendre la politique de la présidence et du gouvernement dans les États africains et d'autres pays à l'étranger, pratiquant ce qui fut appelé « une diplomatie active ». Il fit de même au sein des institutions internationales ; il plaida en faveur de la candidature de la RDC au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, et s'opposa à l'envoi au pays d'experts internationaux indépendants.

Organisé par le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, le Forum pour la paix (19-21/9/2017) s'ouvrit le 19 septembre à Kananga en présence de Joseph Kabila. Dans l'allocution qu'il prononça à cette occasion celui-ci posa la question de savoir « Comment sommes-nous descendus si bas pour déshumaniser nos propres sœurs et frères et même des étrangers ? (...). Aucun auteur des crimes ne devrait échapper à la sanction, unique moyen de dissuader ceux qui s'aventureraient à troubler l'ordre public ». Il imputa les violences au Kasaï « à une milice recrutée par les forces du mal au service d'une idéologie mystico-tribale ». Le lendemain, les travaux dans les ateliers commencèrent et une série de recommandations furent adoptées. Toutefois, l'opposition ne fut pas présente au forum estimant qu'il était « un mini congrès du PPRD ».¹⁵

Le Premier ministre Tshibala a été contesté par le député Henri-Thomas Lokondo Yoka le 10 novembre pour n'avoir pas encore déposé le projet de budget 2018 en violation de la Constitution exigeant que le projet de loi de l'année soit déposé au plus tard le 15 septembre ». En conséquence, il sollicita l'interpellation du premier ministre ce qui fut approuvé à l'unanimité.¹⁶ Le projet de loi fut finalement déposé in extremis au bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre.

¹²TSHIBALA, B. 14 mai 2017, in Politico.cd, 15 mai 2017.

¹³ *Radio Okapi*, 1^{er} juin 2017.

¹⁴ Politico.cd, 7 juin 2017.

¹⁵*Radio Okapi*, 19 septembre 2017 ; *La Prospérité*, 20 septembre 2017 ; *ACP*, 21 septembre 2017 ; *Forum des As*, 20 septembre 2017.

¹⁶ *Radio Okapi*, 11 novembre 2017.

2.2.4. *Le Conseil national de suivi de l'Accord (CNSA)*

Bien que n'ayant pas encore de statut légal, le CNSA commença à fonctionner sous la présidence de Joseph Olenghankoy Mukundji, désigné à cette fonction le 22 juillet. Les réunions tripartites pouvaient donc commencer à avoir lieu. Suite à sa séance plénière du 21 novembre, le CNSA annonça qu'avait été mise en place une commission destinée à se tenir informée de l'application des mesures de décrispation initiées par ledit accord en ce qui concerne notamment Moïse Katumbi, Franck Diongo, Diomi Ndongala et Jean-Claude Muyambo. La commission était chapeautée par Olenghankoy lui-même.¹⁷

2.2.5. *La tripartite Gouvernement - CNSA - CÉNI*

La Tripartite Gouvernement-CNSA-CÉNI tint sa première réunion à Kananga du 28 au 31 août 2017 dans le cadre d'un atelier portant sur l'évaluation du processus électoral, en présence d'experts et d'observateurs de l'Assemblée nationale, de membres de partis d'opposition et de la MP, de membres de la société civile, de la MONUSCO, du PNUD, de l'OIF, de l'UA et de la SADC, ainsi que les institutions provinciales du Kasai-Central. La Tripartite dressa à cette occasion un état des lieux du processus électoral et identifia les contraintes auxquelles elle était confrontée.¹⁸ Elle se réunit à nouveau du 14 au 19 octobre 2017 avec la participation d'experts nationaux et internationaux de l'UE, de l'OIF, de la MONUSCO, de l'UA, de la SADC, du PNUD/PACEC, du CSAC et du CNDH. Quatorze recommandations furent adoptées, portant principalement sur la question des élections.¹⁹

2.2.6. *L'exécutif provincial*

La gestion politique et administrative des provinces posa d'énormes difficultés. Très tôt des provinces issues du démembrement se plaignirent de l'insuffisance de leurs ressources financières. Des problèmes de gestion se posèrent également dans nombre d'entre elles. Dans plusieurs provinces les autorités furent critiquées par les assemblées provinciales ou par leur parti. La CÉNI eut dès lors à s'occuper de l'élection de 8 gouverneurs et vice-gouverneurs ayant été déchus de leur fonction par des motions de censure des assemblées provinciales ou ayant perdu la confiance de leur parti. La date du premier tour de l'élection fut fixée au 6 août 2017. Mais des difficultés ap-

¹⁷ 7sur7.cd, 22 novembre 2017.

¹⁸ « Tripartite Gouvernement-CNSA-CÉNI », Communiqué final, Rencontre CNSA-Gouvernement-CÉNI pour l'évaluation du processus électoral, Kananga, 31 août 2017 in le Potentiel oneline 1er septembre 2017.

¹⁹ « Tripartite Gouvernement-CNSA-CÉNI », Primature, Cabinet du Premier ministre, Communiqué final sur l'évaluation du processus électoral, RDC, Kinshasa, 19 octobre 2017.

parurent. L'élection fut suspendue au Kasai-Central pour vacance au sein de l'exécutif, à la Mongala faute de candidats, et en Équateur la CÉNI renonça à l'élection du vice-gouverneur. Dans le Haut-Katanga la Cour suprême de justice intervint deux fois et la Cour constitutionnelle une fois mais son arrêt ne fut pas pris en considération.

En ce qui concerne les graves embarras de fonctionnement, les fonds provenant de la Caisse de péréquation accordés aux provinces par la Constitution (article 181) furent de façon générale inférieurs aux 40% des recettes nationales à répartir entre les provinces ; ils furent aussi distribués, quand ils le furent, de façon irrégulière. Ce qui entrava et continue d'entraver les capacités de gestion des provinces. Outre ces difficultés, les provinces connurent des problèmes sécuritaires (voir ci-après) ; des problèmes d'environnement dont la déforestation ; des problèmes de santé dont, selon l'OMS, la propagation du choléra.

Présidée par Joseph Kabila, la 6ème conférence des gouverneurs de province programmée initialement du 16 au 18 octobre 2017 eut lieu, comme prévu antérieurement, à Goma du 18 au 19 décembre.

2.3. La présidence

L'accord du 18 octobre 2016 en clôture du Dialogue de la Cité de l'Union africaine n'ayant pas résolu la crise politique et la CENCO se déclarant prête à engager de nouvelles négociations, le président Kabila donna à celle-ci le feu vert. Un dialogue du Centre interdiocésain a donc été organisé. Le 4 janvier 2017 les membres de la CENCO furent reçus par le président Kabila pour lui remettre le texte de l'accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 auquel avaient abouti les négociations. Restaient à organiser les concertations destinées à mettre l'accord en application. La CENCO reçut à nouveau le consentement de Kabila pour mener ce qui fut appelé « Arrangement particulier », mais elle échoua à obtenir le consensus du Rassemblement et de la MP sur les procédures de nomination du premier ministre et du Conseil national de Suivi de l'accord. Et le 27 mars elle mit un terme à son intervention. Elle en appela alors à l'implication personnelle et à la responsabilité du chef de l'État en tant que garant de la Nation pour la mise en œuvre rapide de l'accord de la Saint-Sylvestre. Elle fut reçue par Kabila pour lui rendre compte de la situation et lui transmettre les propositions de compromis qu'elle avait élaborées.

Kabila s'empressa de prendre la relève. Trois jours plus tard, il mit en place une commission chargée d'organiser des consultations avec les parties prenantes. Les 3 et 4 avril il mena lui-même ces contacts. Le 5 avril il tint, plus tôt que de coutume, son discours sur l'état de la nation. Au sujet du processus électoral il déclara notamment : « Je voudrais annoncer solennellement à notre peuple, que les élections auront bel et bien lieu (...) Ce processus étant l'œu-

vre des Congolais, financé par les Congolais eux-mêmes, aucune ingérence étrangère (...) ne sera tolérée (...) il s'agit là d'une question de politique intérieure et relevant, en conséquence, de la souveraineté nationale ».²⁰ Le 7 avril parut l'ordonnance nommant le Premier ministre Bruno Tshibala.

Kabila effectua des visites officielles au Gabon, en République du Congo, en Afrique du Sud, en Angola et en Éthiopie. Du 30 mai au 4 juin, il se rendit pour la première fois dans l'espace kasaien quelque dix mois après le début des violences. Il alla d'abord à Kananga et ensuite à Mbuji-Mayi.²¹ Le 12 juin il se rendit également à Tshikapa. À Lubumbashi, il promulgua la loi de finances 2017 le 28 juin. Le budget s'élève à 7.783.294.528 dollars US. Le 30 juin, il s'abstint de prononcer l'habituel discours commémorant l'accession du Congo à l'indépendance, ce que la presse ne manqua pas de relever.

Kabila arriva le 2 juillet à Addis-Abeba pour assister au 29ème sommet de l'Union africaine. Une résolution concernant la RDC et qui dénonça « les sanctions unilatérales et injustes » fut adoptée à la grande satisfaction des autorités congolaises.²²

Kabila opéra à partir des premiers jours de juillet des changements importants : nominations, permutations, mises à la retraite dans les entreprises publiques, l'administration publique, la police et l'armée. Il signa le 3 juillet 2017 les ordonnances nommant de nouveaux mandataires dans une série d'entreprises publiques.²³ Le 10 juillet, trois ordonnances furent adoptées concernant la retraite d'une série de fonctionnaires.²⁴ Sept jours plus tard, ce furent des ordonnances portant sur des changements dans l'armée et la police qui seront adoptées.

Une réunion tripartite entre les présidents de la RDC, de l'Angola et de la République du Congo eut lieu le 9 septembre à Brazzaville. Les questions à discuter portèrent sur la sécurité régionale et la coopération entre les trois pays.²⁵

Kabila se rendit à Brazzaville du 19 au 21 octobre 2017 pour participer au 7ème sommet ordinaire de la CIRGL et à la 8ème réunion de haut niveau du mécanisme régional de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération concernant la RDC et la région.²⁶ Le 27 octobre il a reçu Nikki Haley, l'envoyée spéciale de Donald Trump pour un entretien en tête-à-tête.

²⁰ KABILA, J. Discours sur l'état de la nation devant les chambres du Parlement réunies en Congrès, le 5 avril 2017 à Kinshasa, in Radio Okapi.

²¹ *Le Courrier de Kinshasa*, 2 juin 2017.

²² *RFI*, 5 juillet 2017.

²³ *La Prospérité*, 14 juillet 2017.

²⁴ *Forum des AS*, 13 juillet 2017.

²⁵ *Politico.cd*, 9 septembre 2017.

²⁶ *ACP*, 21 octobre 2017.

2.4. La Commission électorale nationale indépendante

En vertu de l'article 211 de la Constitution du 18 février 2006, « La Commission électorale nationale indépendante est chargée de l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum ». L'ensemble des différentes phases des scrutins est donc bien l'apanage exclusif de la CÉNI. Elle fut en fait grâce à ces compétences un exécuteur de la politique du glissement adoptée par Kabila et la MP. La première phase de l'organisation des élections, l'enrôlement des électeurs, commencée le 31 juillet 2016 et qui aurait dû être clôturée le 31 juillet 2017 connut des retards provoqués selon elle par les événements ayant ébranlé la région du Kasai. La procédure d'enrôlement connut de multiples problèmes. À titre d'exemple : plaintes pour inexpérience des agents affectés à l'enrôlement dans les quatre provinces de l'Équateur, le Haut-Katanga et au début de l'enrôlement à Kinshasa ; monnayage des jetons d'accès aux locaux électoraux et ce notamment par la police ; sujets rwandais arrêtés en possession de cartes d'électeurs ; à Beni menace par des agents électoraux de paralyser toutes les opérations si les deux mois d'arriérés de leur salaire ne leur étaient pas payés dans un délai fixé ; déportation des électeurs par des futurs candidats députés nationaux ou provinciaux ... sans évoquer des difficultés logistiques telles que, par endroit, un manque de carburant pour alimenter les groupes électrogène ou l'insuffisance de cartes d'électeur.

Dès que les chiffres de l'enrôlement diffusés à titre provisoire par la CENI furent connus à 98 %, ils furent contestés par l'opposition. Martin Fayulu fit remarquer plusieurs anomalies et incohérences des données présentées. Il en conclut que la CÉNI préparerait une fraude à grande échelle.²⁷ Le Rassop établit un tableau du nombre d'électeurs enrôlés par province et circonscription électorale en 2006, 2011 et 2017 indiquant à chaque fois la progression d'une élection à l'autre. Ce qui confirma les imperfections constatées par ailleurs²⁸ ; et ce qui amena dès ce moment à mettre en doute la crédibilité des futures élections.

La CÉNI fut critiquée pour la façon dont elle gérait ses finances. Lui furent reprochées, entre autres, une gestion opaque, une programmation administrative quasi voire totalement inexistante, des transactions frauduleuses. Jean-Jacques Lumumba (ex chef du département des engagements à la BGFI), interrogé à ce sujet par *la Libre Afrique* confirma « les opérations 'non orthodoxes' pratiquées par la CÉNI avec la BGFI ». ²⁹ En conséquence, un audit financier fut estimé nécessaire et demandé par la société civile. La CÉNI et la

²⁷ *Jeune Afrique*, 31 août 2017.

²⁸ *RFI*, 31 août 2017.

²⁹ CROS, M.-F., in *La Libre Belgique* du 14 novembre 2017.

BGFI démentirent l'une et l'autre ces accusations.

Le 10 octobre la CÉNI fit savoir que 504 jours à compter à partir de la fin de l'enrôlement lui seraient nécessaires avant qu'elle puisse organiser les élections. Or fin décembre les opérations d'enrôlement n'étaient toujours pas terminées. Cependant, après le message de Donald Trump délivré à Kabila par Nikki Haley parut le 5 novembre la « Décision n°065/CÉNI/BUR/17 portant publication du calendrier des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales ». Le jour des « scrutins directs combinés présidentiel, législatifs national et provincial est fixé au dimanche 23 décembre 2018 ».³⁰ D'une façon générale l'opposition rejeta catégoriquement ce calendrier ; par contre, comme prévu, le pouvoir en place l'adopta en tant que feuille de route des futures élections.

3. LES ACTEURS

Ce fut, au sein de la MP que refit surface le thème du référendum dans les premiers jours du mois de septembre, notamment par une plateforme dénommée Front pour le Référendum. Mais la MONUSCO affirma que l'organisation d'un référendum dans le contexte actuel en RDC était inopportune et rappela les mesures prévues à ce sujet dans l'accord du 31 décembre 2016.³¹ Au sein de la MP elle-même des divergences apparurent. En effet, au cours d'un point de presse, André Alain Atundu déclara que « Je n'ai jamais reçu l'ordre de l'autorité morale ni du secrétaire général, ni encore moins du bureau politique d'inscrire la Majorité sur la voie des préparatifs d'un quelconque référendum ».³²

3.1. L'opposition

L'opposition se révéla du fait de la création du G7 en 2015 et surtout de celle du Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement l'année suivante (10 juin), une force politique importante sur la scène politique congolaise. Cela ne signifie pas pour autant que l'opposition soit devenue un corps homogène, loin de là. Mais un commun dénominateur réunit néanmoins ses membres : le respect de la Constitution et le rejet d'un troisième mandat pour Kabila. Certes, le Rassemblement se trouva fragilisé suite au décès d'Étienne Tshisekedi non seulement en raison de la disparition de son leader charismatique mais aussi du fait que les fonctions devenues vacantes au Rassemblement furent attribuées à Félix Tshisekedi pour la présidence et à

³⁰ CÉNI, 5 novembre 2017.

³¹ MONUSCO, Conférence de presse, seconde partie consacrée aux questions-réponses, audio in Radio Okapi, 13 septembre 2017.

³² *La Prospérité*, 14 septembre 2017.

Pierre Lumbi pour la présidence du Conseil des sages, ce qui devait susciter des frustrations notamment dans le chef de Joseph Olenghankoy et de Bruno Tshibala ainsi que l'organisation de « doublons ». La MP n'eut dès lors aucune difficulté à les débaucher. Tshibala fut nommé premier ministre et Joseph Olenghankoy président du CNSA. Le Rassemblement demeura cependant une des forces politiques dominantes.

Toutes les manifestations publiques, voire même les réunions privées, ont été interdites sur toute l'étendue du territoire national et les organes de sécurité déployés en force à chaque marche, ville morte, ou meeting. Les groupements de plus de 5 personnes furent prohibés et toute transgression sévèrement et parfois brutalement réprimée. Plusieurs opérations « ville morte » furent organisées par le Rassop avec des bilans très différents selon la MP ou les organisateurs. Il annonça qu'une grande marche pacifique serait organisée le 28 novembre 2017 pour dénoncer le calendrier électoral présenté par la CÉNI. Une confrontation faillit se produire avec d'autres manifestations initiées par la mouvance présidentielle mais elle fut évitée. Félix Tshisekedi estima « sans objet » la décision du gouverneur de la ville de Kinshasa, André Kimbuta, d'interdire ladite marche. « Pas question de nous priver de nos droits et libertés (...) j'appelle les Congolaises et les Congolais à participer à la marche du 30 novembre ». ³³ Se heurtant à un important déploiement des forces de l'ordre, la marche se transforma en ville morte bien que par endroits des manifestants aient bravé les agents de sécurité. Comme d'habitude, la MP déclara que la manifestation était un échec tandis que le Rassop considéra la manifestation comme ayant été un grand succès. Une nouvelle manifestation fut annoncée pour le 19 décembre. Elle eut bien lieu mais ne rencontra qu'une faible mobilisation.

3.2. La société civile

Les organisations de la société civile ont acquis au fil du temps une importance politique croissante et spécifique. Ces mouvements adoptèrent comme credo le respect absolu de la Constitution. Dans cette logique, elles s'opposèrent au prolongement d'un an du pouvoir présidentiel prévu par l'accord de la Saint-Sylvestre. Ces formations, la Lucha, Filimbi, Compte à rebours, Collectif des Actions de la société civile, et Les Congolais debout, entendaient se distinguer des partis politiques ; elles furent présentes sur la scène politique par leurs prises de position publiques et l'organisation de manifestations pacifiques qui leur valurent et leur valent toujours de nombreuses arrestations. C'est au cours de l'année 2017 qu'eut lieu la création de « Les Congolais debout » mouvement soutenu par Sindika Dokolo qui retint en particulier l'at-

³³ TSHISEKEDI, F. in Actualité.cd, 26 novembre 2017.

tention. Une journée « ville morte » sur toute l'étendue du pays fut organisée par la Lucha le 15 novembre 2017 afin de réclamer l'alternance. Dans une déclaration devant la presse, Félix Tshisekedi déclara que le Rassemblement donnait son soutien total à cette opération. Une fois de plus, les bilans furent contrastés, la MP parlant d'un échec, les organisateurs estimant que la population avait répondu favorablement à leur appel. Si ce fut le cas dans certaines villes de l'est, à Kinshasa les résultats furent limités.

3.3. L'Eglise catholique

L'Eglise catholique fut un acteur important de la scène politique congolaise depuis l'année 2016. En effet, via la CENCO elle joua un rôle déterminant dans les négociations dont elle fut le médiateur et qui se conclurent par l'adoption de l'accord du 31 décembre 2016. Mais dans le cadre de l'« Arrangement particulier » destiné à le mettre en œuvre, elle échoua à obtenir le consensus du Rassemblement et de la MP comme signalé plus haut. Elle continua cependant à suivre les méandres de la vie politique congolaise ; en témoignent, par exemple, sa déclaration du 20 avril 2017, le rapport sur la décrispation politique élaboré en son sein, sa désapprobation du processus de désignation du président du CNSA, son message intitulé « Le pays va très mal » qu'elle publia le 23 juin 2017. Dans un message du 2 décembre 2017, le Comité laïc de Coordination (CLC) ajouta sa voix aux déclarations de la CENCO ; il souligna que « Les conditions de vie de nos populations sont plus que précaires alors qu'une minorité de citoyens continue à s'enrichir de manière insolente et avec arrogance. Le seuil du tolérable est dépassé ». Ce comité organisa le 31 décembre une messe de 6h.30 à 8h.30 suivie d'une marche pacifique à Kinshasa et dans d'autres provinces du pays ; 160 lieux de culte furent ainsi mobilisés. Le pays fut littéralement verrouillé par les forces de l'ordre et les services internet et SMS furent coupés dès le 30 décembre. Une fois de plus, le dispositif de sécurité a fait à cette occasion un usage disproportionné de sa force. Le bilan fut de 4 civils et 1 policier tués selon la police, 8 tués selon l'ONU, 11 tués, des centaines de blessés ainsi que de nombreuses arrestations selon le Rassop.

3.4. La sécurité

L'insécurité prit des proportions de plus en plus en plus alarmantes. De nouvelles régions furent touchées par des affrontements meurtriers tandis que les provinces de l'est demeuraient les cibles des groupes armés. Les types de violence se multiplièrent et devinrent de plus en plus barbares : décapitation, victimes brûlées vives, enlèvements etc. Il devint de plus en plus évident que

les forces de sécurité étaient incapables de faire face à l'ensemble du défi sécuritaire. Le nouveau Baromètre sécuritaire du Kivu (créé par Human Rights Watch et le Groupe d'étude sur le Congo (GEC)) firent savoir que de juin à novembre 2017 au moins 526 civils avaient été tués dans les deux Kivu, 1087 personnes enlevées et qu'au moins 7 viols massifs avaient été perpétrés.³⁴ Il est impossible dans ce bref tour d'horizon de rendre compte des massacres qui affectèrent quasi quotidiennement l'un ou l'autre lieu du pays. (Voir à ce sujet les Ephémérides publiées hebdomadairement par Jean-Claude Willame sur internet). Seuls quelques cas seront évoqués ici.

À Kinshasa et dans la province du Kongo-Central, Bundu dia Mayala refit surface le 24 janvier 2017. La police nationale congolaise est intervenue tirant à balles réelles pour disperser un groupe de militants à Kimpese. Début février, des affrontements meurtriers ont eu lieu entre policiers et adeptes du mouvement. Le 17 mai, Bundu dia Mayala mena une attaque contre la prison centrale de Makala ; une cinquantaine de prisonniers s'évadèrent dont le chef spirituel Ne Muanda Nsemi. De nouvelles échauffourées eurent lieu à Kinshasa, et dans plusieurs villes du Kongo-Central le 7 août attribuées à Bundu dia Mayala. Il y eut selon les informations officielles 17 morts, 12 à Kinshasa, 2 à Matadi, 3 à Moanda. Une trentaine de personnes présumées coupables des violences furent présentées publiquement le 9 août.³⁵

Beni, qui en 2016 avait subi des attaques à ce point meurtrières qu'elle apparut comme une ville martyre, fut à nouveau l'objet de violences répétées après environ 6 mois d'une relative accalmie. Bilan : le 19 juin 25 présumés Maï-Maï et 3 combattants de l'armée tués dans des affrontements avec les FARDC à Kabasha (localité à environ 24 km de Beni) ; le 22 juin, à Beni affrontements autour de deux positions des FARDC : 13 assaillants tués, 3 militaires des FARDC tués et 6 blessés : le 16 juillet deux abbés enlevés par des hommes armés ; la nuit du 3 au 14 août, 42 morts d'après les sources officielles, au moins 51 d'après la société civile dont 2 officiers congolais. Le ministre de la Communication et des Médias, Lambert Mende estima que les massacres étaient des « actes de terrorisme islamiste ». ³⁶ Cependant, un rapport du Groupe d'Etudes sur le Congo démontra que la milice ADF ne fut pas la seule impliquée. Le rapport souligne que de nombreuses preuves indiquent que « des membres des FARDC ont activement participé aux massacres ». ³⁷

Depuis la mi-août 2016, c'est la région du Kasāi, calme jusqu'alors, qui est devenue le théâtre de massacres innommables. L'origine des affrontements fut un problème d'ordre coutumier et foncier. Le chef du groupement Bashila

³⁴ Human Rights Watch, RDC, communiqué de presse, RD Congo : le nouveau «Baromètre sécuritaire du Kivu » cartographie les violences dans l'est, 7 décembre 2017.

³⁵ *Radio Okapi*, 7 août et 9 août 2017.

³⁶ *Le Potentiel* online, 15 août 2017.

³⁷ Groupe d'étude sur le Congo, « Qui sont les tueurs de Beni ? », Rapport d'enquête n° 1, New-York, 21 mars 2016.

Kasanga, Ntumba Mupala Anaclet, portant le titre traditionnel de « Kamwina Nsapu » est mort le 25 mars 2012. Lui succéda selon les règles traditionnelles son neveu, Jean Prince Mpandi. Mais il ne fut pas reconnu d'emblée par les autorités compétentes ; or il se trouve que, selon la loi, « L'exercice des attributions de chef coutumier est subordonnée à l'investiture et la reconnaissance par les autorités publiques compétentes » (loi n° 15/015 du 25 août 2015). Néanmoins, au fil du temps son influence grandit ; ses discours fondés sur la défense du patrimoine foncier, terre des ancêtres, le renvoi des étrangers et l'opposition au pouvoir en place rencontrèrent une audience certaine surtout parmi la jeunesse. Cette attitude lui valut la suspicion des services de sécurité. Le 3 avril 2016 une mission d'enquête militaire perquisitionna sa demeure à la recherche d'armes ; aucune ne fut trouvée. Une tentative de viol eut lieu sur l'épouse du Kamwina Nsapu ; les militaires s'en prirent en outre à certains biens appartenant au chef traditionnel. Ce fut le début d'une insurrection sanglante où miliciens acquis à la cause du Kamwina Nsapu et forces de l'ordre s'affrontèrent avec une violence et une barbarie sans égale jusque-là. Les milices Kamwina Nsapu seront accusées de recruter des enfants participant à leurs combats. Deux experts de l'ONU, Michael Sharp et Zaida Catalan, en mission au Kasai-Central furent assassinés, Zaida Catalan ayant été décapitée.³⁸ Le conflit s'étendit rapidement incluant bientôt outre le Kasai-Central, le Kasai, le Kasai-Oriental, la Lomami, le Tanganyika et le Sankuru. On découvrit au fur et à mesure des événements plusieurs dizaines de charniers. Quant au bilan, une « Note technique » établie par la Nonciature apostolique en RDC signala, à propos des dommages civils : 3.383 décès, 20 villages complètement détruits (10 par les FARDC, 4 par les miliciens, 6 par des inconnus), 3.698 habitations privées détruites ; parmi les dommages subis par les institutions ecclésiastiques : 1 évêché détruit, 60 paroisses endommagées ou fermées, 34 maisons religieuses fermées ou endommagées, 31 centres de santé catholiques endommagés ou fermés, 141 écoles catholiques endommagées ou fermées, 5 séminaires endommagés ou fermés.³⁹ Le bilan présenté par la ministre des Droits humains, Marie-Ange Mushobekwa-Likulia fut de 1300 morts « essentiellement tués par ce que les médias internationaux appellent les miliciens » ajoutant que ces actes relèvent du terrorisme.⁴⁰

Le 17 mai des prisonniers de la prison centrale de Makala à Kinshasa s'évadèrent. Selon les sources le bilan fut d'une cinquantaine, de plusieurs centaines, ou encore de 4.216 d'après Radio Okapi, dont le chef coutumier Kamwina Nsapu.⁴¹ Le mouvement fit boule de neige et bientôt toute une série

³⁸ *Radio Okapi*, 15 août 2017.

³⁹ Nonciature apostolique en RDC, Note technique, Violence dans le Grand Kasai, Kinshasa, 19 juin 2017 in Actualité.cd, 20 juin 2017.

⁴⁰ *Radio Okapi*, 19 octobre 2017.

⁴¹ *Radio Okapi*, 17 mai 2017 ; BBC, 18 mai 2017.

d'évasions de prisons locales se produisirent à travers le pays. Au début de l'après-midi du 14 juillet, un groupe de jeunes gens portant des bandeaux rouges envahirent le marché central de Kinshasa semant la panique. D'après les sources disponibles, le bilan s'élève à 2 ou 3 ou 5 personnes tuées parmi lesquelles l'administrateur du marché et le sous-commissaire adjoints ainsi que 6 policiers gravement blessés. Avant de disparaître, ces jeunes incendieront deux commissariats de police.⁴²

Le 7 décembre, la base de la MONUSCO située près du pont Semuliki (territoire de Beni) fut attaquée par des hommes armés. Bilan : au moins 15 casques bleus tanzaniens tués et 53 blessés. Du côté des FARDC on annonça un officier blessé, un soldat manquant à l'appel et 72 attaquants tués. Antonio Guterres affirma : « C'est la pire attaque contre des soldats de la paix des Nations Unies dans l'histoire récente de l'organisation ».⁴³

4. LES RELATIONS INTERNATIONALES

4.1. Les institutions africaines

Le président Kabila et le ministre She Okitundu assistèrent au 19ème sommet de l'Union africaine (UA) à Addis-Abeba du 3 au 4 juillet 2017. Grâce à leur lobbying une résolution dénonçant « les sanctions unilatérales et injustes » fut adoptée.⁴⁴

Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union se réunit le 23 août. Il exprima « sa vive préoccupation face à la persistance des violences et de l'insécurité au centre et dans l'est du pays (la RDC) ... y compris les évasions des prisons par les prisonniers ». Il prit note des nominations de Bruno Tshibala, comme Premier ministre et de Joseph Olenghankoy comme président du CNSA. Il avalisa en tous points la lecture de la situation faite par Kabila et les autorités centrales.⁴⁵

Le 1er novembre le président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki Mahamat, reçut Corneille Nangaa. Il salua les efforts de la CÉNI et souligna « l'importance que revêt la publication rapide d'un calendrier électoral crédible et aussi consensuel que possible (...) et (...) l'apaisement du climat politique actuel en RDC ». Il termina en assurant que l'Union africaine était disponible à accompagner et soutenir le processus électoral.⁴⁶

Lors du 7ème Sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement,

⁴² RFI, 15 juillet 2017 ; VOA, 14 juillet 2017.

⁴³ Politico.cd, 9 décembre 2017.

⁴⁴ RFI, 5 juillet 2017.

⁴⁵ Union Africaine, Conseil de Paix et de sécurité, 712ème réunion, Communiqué, PSC/PR/COMM(DCCXII), 23 août 2017.

⁴⁶ Union Africaine, Communiqué du 1er novembre 2017, in *Le Phare*, 3 novembre 2017.

la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) appela à la mise en œuvre rapide de l'Accord politique global et inclusif signé le 31 décembre 2016 à Kinshasa ; elle recommanda « que les opérations des FARDC avec l'appui de la MONUSCO/FIB menées conformément au nouveau mandat de la MONUSCO, soient maintenues et renforcées en vue de neutraliser tous les groupes armés en particulier l'ADF et les FDLR » ; elle exhorta « la MONUSCO, l'UA, la CIRGL, la SADC et la Communauté internationale, à accélérer le rapatriement au Rwanda d'anciens combattants des FDLR ». ⁴⁷

Le 18 mars 2017 la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) tint au Swaziland un Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement. Selon le communiqué final le Sommet se prononça sur la situation en RDC en ces termes : « Summit noted and commended CENCO for the renewed mediation efforts, and urged the DRC stakeholders to finalize the Specific Arrangements for the implementation of the 31 december 2016 political agreement, in particular, the nomination of the Chairperson of the National Monitoring Committee and encouraged the opposition to expeditiously submit the nominees for the Prime Minister ». ⁴⁸ Le Rassemblement réagit le lendemain soulignant entre autres que « contrairement à ce qui est affirmé au point 15 du Communiqué de la SADC du 18 mars 2017, l'accord ne prévoit nulle part la présentation d'une liste de plusieurs noms pour la nomination du Premier ministre ». ⁴⁹

Le 37ème sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de la SADC eut lieu du 19 au 20 août à Pretoria. Le président Kabila fut représenté par le premier ministre Bruno Tshibala. Le président Jacob Zuma fit savoir qu'un envoyé spécial serait nommé avec mission de suivre le processus électoral en RDC et qu'il « ne serait pas possible de tenir les élections en 2017 ». Dès lors, il demanda à la CÉNI de faire connaître le calendrier électoral. ⁵⁰ Bruno Tshibala défendit les thèmes politiques habituels de la MP. Il souligna : « Il ne faut pas permettre aux puissances extérieures au continent de s'ingérer dans les affaires africaines et de prendre des sanctions intempestives contre les dirigeants africains ». ⁵¹ L'opposition prit très mal les prises de position de la SADC. Le Rassemblement estima qu'elles « vont à l'encontre des aspirations profondes du Peuple congolais (...) la SADC devrait se montrer solidaire du

⁴⁷ « Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs », Communiqué de presse, 7ème Sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement, 17 octobre 2017.

⁴⁸ SADC, « Communiqué of SADC Heads of State and Government », Lozitha Palace, (Mandvulu), Kingdom of Swaziland, March 18, 2017.

⁴⁹ Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement, Mise au point du Rassemblement du 20 mars 2017.

⁵⁰ *Jeune Afrique*, 21 août 2017.

⁵¹ TSHIBALA, B., 19 août 2017 in ACP 21 août 2017.

peuple congolais et non soutenir un individu ».⁵²

4.2. Les institutions internationales

Lors de la 72ème Assemblée générale des Nations Unies (19 – 25 septembre 2017) sur le thème « Priorité à l'être humain : paix et vie décente pour tous sur une planète préservée » une réunion concernant la crise politique en RDC eut lieu en marge de celle-ci présidée par le secrétaire général adjoint, Jean-Pierre Lacroix. Étaient présents les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et des représentants de la RDC, de l'ONU, de l'UE, de l'UA, de la SADC, de la CIRGL, de l'OIF et de la CEEAC. La réunion s'est tenue à huis clos mais une note de synthèse a été publiée ; si l'on s'en tient à ce texte, rien de particulier ne fut évoqué : « un engagement exprimé par les autorités congolaises ... de respecter la Constitution, « la mise en œuvre rapide et complète de l'accord du 31 décembre 2016 », « la nécessité du respect scrupuleux des droits de l'homme », « la nécessité de mesures de confiance supplémentaires », l'inquiétude à propos de la « crise de sécurité », l'encouragement à un soutien international soutenu de l'aide humanitaire.⁵³ Joseph Kabila prononça son allocution le 23 septembre ; il évoqua les « attaques terroristes menées par certains groupes armés ; il déplora la barbarie avec laquelle « une milice mystico-tribale » avait semé la terreur ; à propos des élections il affirma que « le cap vers les élections crédibles, transparentes et apaisées est définitivement fixé et que notre marche vers cette direction est irréversible. Le tout, sans ingérence extérieure ni dictat quelconque » ; enfin, en ce qui concerne la MONUSCO il souligna « depuis plusieurs années, nous exigeons le redimensionnement de la MONUSCO ».⁵⁴ En marge de l'Assemblée, Kabila eut un entretien en tête-à-tête avec le premier ministre belge Charles Michel. Didier Reynders rencontra, également en tête-à-tête, son homologue She Okitundu, puis le docteur Mukwege.

Étaient également à New York Félix Tshisekedi, Moïse Katumbi et Sindika Dokolo pour des rencontres informelles. Ils rendirent publique à cette occasion la « Déclaration de New York », où ils disent entre autres : « devant la perspective de la non-tenue des élections le 31 décembre 2017, au plus tard, exigeons une transition sans Kabila, devenu illégal et illégitime (...) demandons à la communauté internationale, spécialement les membres du Conseil

⁵² Rassemblement des forces politiques et sociales acquises au changement, 21 août 2017 in *Le Potentiel*, 23 août 2017.

⁵³ Assemblée générale des Nations Unies, Note aux correspondants, Réunion sur la RDC en marge de la 72ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Résumé du président, 20 septembre 2017 in *mediacongo*, 20 décembre 2017.

⁵⁴ KABILA, J., « Allocution de son Excellence Monsieur Kabila Kabange », président de la RDC à la 72ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies, RDC, New York, 23 septembre 2017.

de sécurité (...) de s'assumer pleinement au regard de la détérioration constante de la situation en RDC».⁵⁵

Le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité le 31 mars 2017 la résolution 2348 qui devint une référence pour nombre de discours de l'opposition. Brièvement, ses principales dispositions sont les suivantes. Le Conseil « demande à toutes les parties prenantes (...) de mettre en œuvre sans délai l'accord du 31 décembre 2016, en toute bonne foi et dans son intégralité (...). Demande au Parlement pendant la session ordinaire ouverte le 15 mars 2017, de modifier la loi électorale (...). Demande notamment au gouvernement (...) d'amener à répondre de leurs actes les auteurs de violations du droit international humanitaire ou de violations des droits de l'homme ou d'atteinte à ces droits ... Condamne fermement tous les groupes armés opérant en RDC (...). Décide de proroger jusqu'au 31 mars 2018 le mandat de la MONUSCO (...) décide que la MONUSCO maintiendra un effectif maximum autorisé de 16.215 militaires, 660 observateurs militaires et officiers d'état-major, 361 policiers et 1.050 membres d'unité de police constituées ». Sont précisées ensuite les priorités stratégiques de la MONUSCO. Les effectifs de la MONUSCO furent ainsi diminués de 3.600 unités militaires et de 100 unités d'observateurs et officiers d'état-major.⁵⁶ La MONUSCO fut souvent critiquée pour son manque d'efficacité, un rapport interne dit Rapport Cruz de 2013 ayant lui-même fait le constat de ses faibles performances.⁵⁷ En témoigne le fait que ses interventions sur le terrain, pas plus que celles de l'armée congolaise, n'ont réussi à pacifier la région de l'Est. Néanmoins il faut reconnaître qu'elle rend des services réguliers et indispensables à la RDC.

Le 4 mai, les membres du Conseil de sécurité déclarèrent avoir « pris note de la nomination, le 7 avril 2017, d'un nouveau premier ministre Bruno Tshibala, et des réactions des parties prenantes nationales, notamment le Rassemblement, ainsi que de la déclaration de la Conférence épiscopale nationale du Congo en date du 20 avril 2017 ». Ils demandèrent, entre autres, « de nouveau la mise en œuvre sans délai de l'accord en toute bonne foi et dans son intégralité, afin que soient organisées, au plus tard en décembre 2017 des élections crédibles et inclusives (...) conformément à la Constitution et à la résolution 2348 ».⁵⁸

Le Conseil de sécurité procéda le 15 août à l'examen du rapport final du Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC. Les membres du Conseil s'inquiétèrent du pillage des ressources et leurs conséquences, de la lenteur

⁵⁵ « Déclaration de New York », 18 septembre 2017 in 7sur7.cd, 19 septembre 2017.

⁵⁶ Conseil de sécurité, Nations Unies, CS/12757, séance 7903, couverture des réunions, 21 mars 2017.

⁵⁷ *Echos de la MONUSCO*, Tom Tshibangu « Le Conseil de sécurité de l'ONU condamne fermement les attaques contre les casque bleus », *Actualités*, Vol. X, n°77, 18 janvier 2018.

⁵⁸ Conseil de sécurité, Nations Unies, SC/12809, Communiqué de presse, « Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur la situation en RDC », 4 mai 2017.

de la mise en œuvre de l'accord du 31 décembre 2016 et de l'incertitude persistante quant au processus électoral. Léonard She Okitundu présent à la réunion tint un discours rassurant à propos de l'organisation des élections. Il fit savoir que « l'accord du 31 décembre est déjà mis en application » et jugea « inopportun » la mise en place d'une enquête internationale indépendante sur l'assassinat des deux experts de l'ONU.

Entre janvier et juin 2017, le Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'Homme documenta « 2.822 violations et atteintes aux droits de l'homme sur l'ensemble du territoire de la RDC, soit une forte augmentation par rapport à l'année précédente ». Près de 58% (1.627 cas) de ces violations furent commises par des agents de l'État dont la PNC, les FARDC, l'ANR (Agence nationale de renseignements) et les autorités administratives ou judiciaires.⁵⁹

Le Haut-commissaire aux droits de l'homme, Zeid Ra'ad Al Hussein, dans le cadre du Dialogue interactif sur la RDC dressa un tableau circonstancié des événements dramatiques qui endeuillaient les provinces du Kasaï. Il cita les chiffres de 1,3 millions de personnes déplacées internes et de 30.000 réfugiés enregistrés en Angola. Au sujet des investigations sur le terrain il signala que « les autorités ont cherché à limiter l'ONU et l'Union africaine à des rôles de soutien ». Il termina en encourageant « vivement le Conseil à diligenter une enquête internationale indépendante sur la situation des droits de l'homme dans les provinces du Kasaï ». ⁶⁰ Mais les États africains présents ne l'entendirent pas de la sorte ; treize d'entre eux, l'Afrique du Sud, le Botswana, le Burundi, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, l'Éthiopie, le Nigéria, la République du Congo, le Rwanda, la Tunisie, et le Togo se déclarèrent opposés à l'organisation d'une enquête indépendante au Kasaï. Le principe de la souveraineté des États fut mis en évidence et les pays africains défendirent la proposition de la RDC, à savoir que la communauté internationale coopère aux enquêtes menées par le gouvernement congolais.⁶¹ Finalement une résolution (4/HRC/95/L.36) fut adoptée sans vote : il était demandé « au Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'envoyer une équipe d'experts internationaux pour déterminer (...) les faits et les circonstances des violations présumées des droits de l'homme et du droit humanitaire dans les régions du Kasaï (...) ». ⁶²

Dans un communiqué de presse du 6 mars 2017 l'Union européenne salua l'accord du 31 décembre 2016, « seule voie pour asseoir la légitimité néces-

⁵⁹ BCNUDH, « RD Congo : note du BCNUDH sur les principales violations des droits de l'homme entre janvier et juin 2017 », Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC, Nations Unies, n.d.

⁶⁰ ZEID RA'AD AL HUSSEIN, « Déclaration du Haut-Commissaire dans le cadre du Dialogue interactif sur la RDC », 35ème session du Conseil des droits de l'Homme, Nations Unies, Droits de l'Homme, Haut-Commissariat, 20 juin 2017.

⁶¹ *Le Phare*, 21 juin 2017.

⁶² Conseil des droits de l'homme, 23 juin 2017.

saire aux institutions qui devraient gérer la transition ». Elle souligna l'urgence de la mise en œuvre de l'accord « afin d'aboutir aux élections avant la fin de 2017 » ; elle réitéra « son plein soutien » à la CENCO et estima qu'il était urgent « d'assurer la mise en œuvre des mesures de décrispation ». Elle renouvela aussi son appel à « des mesures supplémentaires en matière de transparence et de gouvernance de la CÉNI ainsi qu'à la détermination urgente d'un calendrier électoral et d'un budget réalistes et consensuels » ; elle déplora « l'émergence des foyers de violence dans les trois provinces du Kasaï et au Kongo Central » et se dit « gravement préoccupée par la détérioration de la situation humanitaire dans plusieurs régions du pays » ; enfin, elle affirma être « disposée à apporter son soutien y compris financier à un processus électoral qui remplirait toutes les conditions nécessaires (...) et à poursuivre son soutien à la population congolaise ». ⁶³

L'Union européenne qui avait imposé en 2016 des sanctions contre plusieurs personnalités congolaises, adopta le 29 mai 2017 « la décision d'exécution (PSC) 2017/905 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la RDC ». Ces mesures portent sur les personnes suivantes : Évariste Boshab, Gédéon Kyungu Mutanga, Alex Kande Mupompa, Jean-Claude Kazembe, Lambert Mende, Muhindo Akili Mundos, Eric Ruhorimbere, Emmanuel Ramazani Shadari et Kalev Mutond. Elles furent justifiées chacune individuellement. ⁶⁴

Le Conseil de l'Union adopta une déclaration détaillée. Se référant à la Constitution, à l'accord de la Saint-Sylvestre, à la résolution 2348 du Conseil de sécurité et à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, il estima « qu'il est déterminant (...) de garantir que la date des élections désormais fixée au 23 décembre 2018 soit respectée ». Il condamna « les violations des droits de l'homme ainsi que les actes de harcèlement à l'encontre d'acteurs politiques de l'opposition, de représentants des médias et de la société civile, ainsi qu'à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme ». Il souligna la nécessité de respecter la Constitution et l'urgence de la mise en œuvre intégrale des mesures de décrispation politiques prévues par l'accord de la Saint-Sylvestre ». Il réaffirma « sa volonté d'appuyer des élections crédibles et inclusives ». Mais il ajouta qu'il évaluera la mise en œuvre des mesures mentionnées. Il salua le rôle essentiel de la MONUSCO et s'alarma de la situation humanitaire dramatique. Il affirma que l'UE « continuera à déployer son soutien à la population congolaise ». Il termina en soulignant

⁶³ Conseil de l'Union européenne, Affaires étrangères et relations internationales, Communiqué de presse 112/17, Conclusions du Conseil sur la RDC, 6 mars 2017.

⁶⁴ Union européenne, « Décision d'exécution (PESC) 2017/905 du Conseil du 29 mai 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la RDC », in *Journal officiel de l'Union européenne*, 29 mai 2017 ; Union européenne, Conseil européen, Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, « Déclaration de l'UE sur la situation en RDC », 29 mai 2017.

que « Une sortie de crise pacifique et respectueuse de l'esprit de consensus de l'accord politique de la Saint-Sylvestre et de l'aspiration du peuple congolais à élire ses représentants sera déterminante pour la définition des relations entre la RDC et l'UE ». ⁶⁵

La Haute-Commissaire adjointe aux droits de l'homme, Kate Gilmore, estima le 26 septembre devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU que la situation dans la région du Kasai restait l'une des pires au monde. Elle cita, notamment, une centaine de villages détruits, 1,6 million de personnes déplacées dont 35.000 réfugiés en Angola. Selon elle, le système judiciaire n'a pas fait montre d'indépendance. ⁶⁶

4.3. Les relations interétatiques

Au cours du mois de mai, l'Angola entreprit de sécuriser sa frontière avec la RDC. L'infanterie de son armée ainsi que des chars et une artillerie lourde furent déployés au nord-est du pays. ⁶⁷ Le 17 mai l'Angola et les États-Unis signèrent un protocole d'accord sur la coopération militaire bilatérale. La Commission militaire américaine à la Chambre des représentants autorisa le 20 mai le Pentagone à vendre des armes à l'Angola. ⁶⁸ Fin juillet se tint la commission mixte Angola-RDC. Kabila arriva à Luanda le 30 de ce mois pour s'entretenir avec son homologue angolais Eduardo Dos Santos. Des accords furent signés dans les domaines des hydrocarbures, de la construction et travaux publics, de la géologie et mines et de l'agriculture. ⁶⁹

Le Vatican commença à s'intéresser de près à la RDC dès 2015. Le 19 février 2017, au terme de la prière de l'Angélus, le Pape lança un appel pour le retour au calme suite aux affrontements « brutaux et violents » opposant depuis six mois les forces de l'ordre aux milices Kamwina Nsapu. Il déclara « Je ressens une forte douleur pour les victimes et spécialement pour les nombreux enfants arrachés à leur famille et retirés de l'école pour être utilisés comme enfants soldats ». ⁷⁰ Il annonça lors d'une interview au journal *Die Zeit* qu'un voyage au Congo avait été prévu mais qu'avec Kabila ça n'allait probablement pas marcher. ⁷¹

Les États-Unis estimèrent que la mise en œuvre complète et rapide de

⁶⁵ Conseil de l'Union européenne, Résultat des travaux, Objet RDC - Conclusions du Conseil, 15633/17, COAFR 328 , CFSP/PESC 1135, RELEX 1106, COHOM163, COHAFA 109, Bruxelles, 11 décembre 2017.

⁶⁶ MONUSCO, Centre d'actualité de l'ONU, Les dépêches du service d'information de l'ONU, 27 septembre 2017.

⁶⁷ Politico.cd, 21 mai 2017.

⁶⁸ *La Libre Afrique*, 21 mai 2017.

⁶⁹ *Congo Forum*, 31 mai 2017.

⁷⁰ Politico.cd, 14 mars 2017.

⁷¹ Idem.

l'Accord de la Saint- Sylvestre conformément à la résolution 2348 du Conseil de sécurité était essentielle pour assurer le premier transfert démocratique et pacifique du pouvoir en RDC. Ils soulignèrent que malheureusement l'incertitude quant à l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre l'accord et à organiser des élections d'ici à la fin de 2017 créait une inquiétude dans toute la RDC. Ils encouragèrent l'opposition à travailler avec la CENCO et d'autres signataires de l'accord et exhortèrent le gouvernement et l'opposition politique à s'abstenir de toute déclaration ou action susceptible d'inciter à la violence.⁷²

Les États-Unis ont pris par ailleurs position très fermement contre la nomination de la RDC au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'ambassadeur des USA aux Nations Unies, Nikki Haley, s'exprimant au Conseil des droits de l'homme, s'éleva contre cette nomination en appelant à « la décence et au bon sens » et évoqua « un gouvernement qui inflige des comportements prédateurs à son propre peuple ».⁷³

Nikki Haley, arriva le 25 octobre à Kinshasa en tant qu'envoyée spéciale du président des États-Unis. Le lendemain matin elle s'embarqua pour Goma où elle eut un entretien avec les responsables de la MONUSCO et des partis politiques. Elle se rendit à Kitchanga pour visiter le camp Mungote de déplacés internes. Rentrée à Kinshasa le 27 octobre elle eut des entretiens avec Maman Sidikou, Aubin Minaku, la CÉNI, la CENCO, les leaders de l'opposition et de la société civile. En dernier lieu elle fut reçue durant 90 minutes par Joseph Kabila ; peu de choses filtrèrent de cette rencontre ; cependant à l'issue de l'entretien Nikki Haley déclara que « ce fut une conversation ferme et franche » ; et elle ajouta « qu'elle avait clairement fait savoir que les États-Unis voulaient voir des élections en RDC en 2018 et que son pays n'accepterait plus aucun report ».⁷⁴

Les États-Unis ont salué l'annonce faite par la CÉNI que les élections auraient bien lieu en décembre 2018 ; ils estimèrent que « la RDC a fait un pas significatif vers la réalisation de sa première passation de pouvoir pacifique et démocratique ». Les États-Unis ont noté aussi la nécessité pour le gouvernement de la RDC de « mettre en œuvre les mesures visant à établir la confiance incluses dans l'Accord de décembre ».⁷⁵

Le 17 novembre, une rencontre entre le Secrétaire d'État américain et 37 ministres des affaires étrangères des États africains fut initiée par l'administration du président des États-Unis en rapport avec le dialogue stratégique annuel entre les États-Unis et l'UA. À l'ordre du jour figuraient les questions

⁷² Ambassade des États-Unis en RDC, Actualités, Communiqués de presse, 11 avril 2017.

⁷³ CAS-INFO.CA, 29 mars 2017.

⁷⁴ Politico.cd, 27 octobre 2017.

⁷⁵ Ambassade des États-Unis en RDC, « Les États-Unis saluent l'annonce du calendrier électoral en RDC », Département d'État des États-Unis, Déclaration de Heather Nauert, Porte-parole, 7 novembre 2017.

sécuritaires régionales, les opérations du maintien de la paix et la situation en RDC. L'absence de celle-ci à cette rencontre fut remarquée.⁷⁶

En Belgique, Didier Reynders, vice-Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des institutions culturelles fédérales, a reçu son homologue congolais, Léonard She Okitundu en février 2017. Ils abordèrent notamment les questions suivantes : les relations bilatérales, la mise en œuvre de l'accord du 31 décembre 2016, les mesures de décriminalisation et les obsèques d'Étienne Tshisekedi.⁷⁷

Didier Reynders demanda que soit organisée « une enquête internationale indépendante » sur les violences qui avaient eu lieu dans trois provinces du Kasai.⁷⁸ Il a pris acte le 8 avril de la nomination de Bruno Tshibala comme Premier ministre de la RDC « qui s'écarte de la lettre et de l'esprit de l'Accord de la Saint-Sylvestre (...). Comme l'Union européenne, la Belgique est préoccupée par le fait que les autorités de transition ne disposent pas du large soutien nécessaire ». Faisant écho à la Résolution 2348 des Nations unies et aux conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne du 6 mars, le Ministre rappelle la nécessité de mettre intégralement en œuvre l'Accord de la Saint-Sylvestre. « Cela comprend également la levée des restrictions aux droits et libertés. Dans ce contexte, et suite à la forte détérioration de la situation sécuritaire et des droits de l'homme dans différentes parties du pays, la Belgique se concertera avec ses partenaires internationaux concernant les relations avec la RDC ».⁷⁹ Il n'est pas nécessaire de préciser que cette déclaration de Didier Reynders fut mal reçue par son homologue She Okitundu.

Cinq jours plus tard, le porte-parole du ministère belge de la Défense, Laurence Mortier, devait déclarer ce qui suit à l'hebdomadaire *Jeune Afrique*: « Notre attaché de Défense à Kinshasa a reçu un courrier nous informant de la suspension de notre coopération militaire ».⁸⁰ Cette coopération portait essentiellement sur des actions de formation.

Le 14 juin on annonça que le juge Michel Claise venait d'être désigné par le Parquet de Bruxelles, le chargeant d'instruire un dossier impliquant, entre autres, le ministre de la Justice, Alexis Thambwe Mwamba.⁸¹

Le 27 novembre 2017, Didier Reynders était à Kinshasa venu inaugurer les nouveaux locaux de l'ambassade de Belgique. Aucun membre du gouvernement congolais n'assista à la cérémonie. Toutefois, le gouverneur de la Ville-province de Kinshasa, André Kimbuta et le président de la CÉNI, Corneille

⁷⁶ *Médiacongo*, 19 novembre 2017.

⁷⁷ REYNDERS, D. 10 février 2017, in *L'Avenir*, 12 février 2017.

⁷⁸ *Belga*, 23 février 2017.

⁷⁹ REYNDERS, D. Royaume de Belgique, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Accueil, Newsroom, « Didier Reynders prend acte de la nomination de Bruno Tshibala comme Premier ministre de la RDC », 8 avril 2017.

⁸⁰ *Jeune Afrique*, 13 avril 2017.

⁸¹ *Le Soir*, 14 juin 2017.

Nangaa, étaient présents ainsi que de nombreux opposants. Une cinquantaine de manifestants avaient été autorisés à faire un sit-in devant le bâtiment de l'ambassade, scandant des slogans hostiles à la Belgique. « Je dois constater que toutes les manifestations ne sont pas interdites ! » fit observer Didier Reynders. Il déclara que « la Belgique continuera à parler à tout le monde et à promouvoir des solutions entre Congolais. Il ne nous appartient pas à faire des choix. Ces choix appartiennent aux Congolais eux-mêmes à l'occasion des élections libres et transparentes. Nous ne soutenons aucun courant politique ».⁸²

Comme signalé plus haut, les pays partenaires de la RDC, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada se dirent préoccupés de la situation de crise politique affectant la RDC et condamnèrent les actes de violence et les violations des droits de l'homme qui s'y produisaient. Ils insistèrent sur le respect de la Constitution et la mise en œuvre de l'Accord de la Saint-Sylvestre. Il n'en demeure pas moins que d'une manière générale, ils se dirent prêts à poursuivre leur aide humanitaire envers la RDC.

5. CONCLUSION

Il apparaît au fil de cette chronique politique de la RDC durant l'année 2017, que l'insécurité y demeure un problème essentiel et sans solution apparente. Que du contraire : l'État est devenu en lui-même un facteur d'insécurité de par ses méthodes répressives utilisées contre l'opposition et du fait de son silence quant à la succession (éventuelle) de Kabila créant ainsi un climat anxiogène et mortifère. Par ailleurs l'opposition joue perdant son action étant freinée par ce dispositif répressif et ses difficultés à mobiliser activement la population. Ses revendications restent axées toujours sur les mêmes thèmes : départ de Kabila, respect de la Constitution, mise en œuvre de la décriminalisation. Mais elle ne présente pas de vision structurée d'un mode de gestion de la transition ni, à plus long terme, d'un programme de gouvernement. De plus, comme ce fut toujours le cas en RDC, l'opposition reste profondément divisée et quelques déclarations réclamant son rapprochement voire son unité demeurent sans échos. Enfin, la personnification du pouvoir ancrée dans la culture traditionnelle africaine et qui caractérise l'ensemble de la classe politique congolaise, déforce particulièrement cette opposition accusée de poursuivre des intérêts personnels. De son côté, suite à l'échec des négociations de l'arrangement particulier, la MP a renforcé au contraire ses capacités d'action politique. En outre, elle dispose de moyens largement supérieurs à ceux de l'opposition, elle profite de toutes les opportunités qui se présentent pour opérer le glissement et adopte des mesures censées lui garantir une victoire électorale.

⁸² L'avenir.net, 27 novembre 2017 ; Cros, M.F., *La Libre Belgique* du 27 novembre 2017.

La population est la principale victime de cet état de choses. En mars 2017 le PNUD a classé la RDC, dans la catégorie des États à développement faible et au 176^{ème} rang sur 188 pays.⁸³ Sur le plan humanitaire, c'est seulement ou peu s'en faut l'aide extérieure publique et privée qui apporte quelque réconfort aux plus démunis. Récemment l'Eglise catholique par le biais du Comité laïc de Coordination (CLC) de l'archidiocèse de Kinshasa est entrée directement en lice avec la marche du 31 décembre, marche qui fut réprimée dans le sang par le dispositif de sécurité. Une fois de plus, l'utilisation disproportionnée de ses forces de ce dernier et ses méthodes brutales suscitèrent d'acribes critiques tant en RDC qu'à l'étranger. Le CLC entrainera-t-il un changement dans les jeux de pouvoir au sein de l'arène politique congolaise ? Tel est le questionnement sur lequel se termine l'année 2017. En fin de compte, c'est une autarcie pure et dure qui s'installe sans obstacles majeurs et l'impasse qui demeure.

Bruxelles et Tervuren, décembre 2017

⁸³ PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), Rapport sur le développement humain pour tous, 21 mars 2017.

RWANDA

by Filip Reyntjens

1. INTRODUCTION

The political year has shown a great deal of continuity with previous ones. Rwanda remains a *de facto* single-party state in which political freedoms remain strongly constrained. Civil rights, in particular freedoms of opinion, expression and association, are violated. Reports by international human rights groups show recurring patterns of torture and ill-treatment, illegal detention and even extrajudicial killings. Doubts have increasingly arisen about the evidence base of progress in socio-economic development.

As my previous chronicle¹ covered the period from mid-2015 to mid-2016, this one addresses developments from mid-2016 to the end of 2017. In the future, this political chronicle will cover calendar years.

2. POLITICAL GOVERNANCE

2.1. Presidential election

A presidential election is usually an important moment in a nation's political life. Not so in Rwanda, where the outcome is known beforehand and the event fails to create the slightest excitement in public opinion. A Kenyan daily called it "more of a coronation than real contest"², while an op-ed in *The New York Times* referred to it as "the ritual confirmation of the power in place"³. An editorial in the ruling party's daily confirmed the feeling, suggesting that the polls were an unimportant interlude.⁴ To understand the irrelevance of the election held on 4 August 2017, a brief look at what preceded is in order. Nearing the end of his second and constitutionally last seven-year term, Kagame repeatedly denied that he would seek re-election, even stating that he would consider it a failure on his part if he didn't find someone to replace him and that "those who seek a third term will seek a fourth and a fifth"⁵. His position

¹ REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2015-2016", in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (Eds.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2015-2016*, Antwerp, UPA, 2016, pp. 257-278.

² "Rwanda heads to polls but it's more of a coronation than real contest", *The Standard*, 28 May 2017.

³ INGELAERE, B., "Rwanda's Forever President", *The New York Times*, 2 August 2017.

⁴ "Editorial: Now that the elections are done, time to get back to work", *The New Times*, 6 August 2017.

⁵ "Le président rwandais Paul Kagamé annonce sa candidature à un troisième mandat", *Le*

remained ambiguous for a long while, but he made things very clear in May 2013. After Justice Minister Karugarama told *The Observer* that Kagame had to leave power in 2017 on account of the rule of law, he was promptly sacked. Already in 2012 a campaign had started to “convince” Kagame to “abide by the people’s wish” to stay in office after 2017. In early 2015, the regime organised a drive of “spontaneous” petitions addressed to parliament demanding a constitutional revision. Almost 4 million Rwandans signed them, many under considerable duress, in an operation that could not possibly have been organised without Kagame’s knowledge and direction.

During “consultations” held throughout the country, MPs and senators only found ten individuals, out of a population of eleven million, who opposed the initiative. Both houses of parliament unanimously approved the constitutional amendment, which was then submitted to a referendum. On 18 December 2015, after a one-sided campaign (only the small Democratic Green Party disagreed), 98.3 percent of the electorate endorsed the revised constitution. Article 101 as amended maintains the two-term limit and reduces the term length from seven to five years. However, a transitional provision in article 172 provides for an additional seven-year term for the incumbent, who can also be a candidate for two more five-year terms after 2024. As Kagame has effectively ruled the country since 1994, he could thus potentially stay in power for forty years.

While he had always been evasive about his ambitions, on 31 December 2015 President Kagame announced that he would be a candidate in 2017: “You have asked me to lead this country again after 2017. Given the importance you attach to this, I can only accept”.⁶ While the issue of term limits has led to protests and even violence in many African countries, in Rwanda there was no debate or protest. This is not surprising given that there has not been a single public demonstration which was not organised by the regime in Rwanda since the RPF took power.

At “primaries” organised by the RPF throughout the country, Kagame was selected as the party’s flagbearer with 100 percent of the votes. Others too declared their intention to stand. Frank Habineza was announced as the Democratic Green Party’s (DGP) candidate in December 2016. In early May 2017, an atypical independent candidate said she intended to join the race. In February, 35-year-old Diana Rwigara had denounced flawed governance practices and human rights abuse in an outspoken fashion unheard of in Kagame’s Rwanda. Stating that “people are tired, people are angry”, she invited Rwandans to shed fear and stop being silent.⁷ In the days following her

Monde, 1st January 2017.

⁶ Ibidem.

⁷ “Diane Rwigara Lashes Out At Rwanda’s Corrupt Authorities”, *Iwacu Heza*, 26 February 2017.

announcement as a candidate, doctored nude photographs of her circulated on social media. Two other aspirants announced their intention to stand. One was not allowed access to Rwanda, while the other was denied room by Kigali hotels to hold a press conference. On 5 June, the two main “opposition” parties announced that they would not field a candidate and declared their support for Kagame’s bid. So, unlike in 2003 and 2010, even the semblance of a competitive electoral process disappeared.

The challenges facing independent candidates just to be allowed to stand are daunting. To become eligible, they need to collect 600 signatures from all 30 districts, including a minimum of 12 in each district. This may not seem much, but in an environment that does not tolerate criticism of the regime it takes a great deal of courage to openly expose oneself as an opposition supporter. Candidates were not allowed to campaign before their bid was declared admissible by the National Electoral Commission (NEC), which only happened on July 7th, just a week before the start of the campaign that lasted for a mere three weeks. Parallel to such bureaucratic requirements, opposition parties—in particular the non-registered FDU-Inkingi—have seen their cadres abducted, arrested, “disappeared” or killed, hardly an environment in which campaigning against the incumbent is comfortable. It is not surprising under these circumstances that the head of the EU delegation in Kigali said that “you would not lose any money if you bet on Mr. Paul Kagame”, noting how limiting the rules were for challengers and pointing at an environment “in which I suspect the outcome will be fairly predictable”.⁸

In addition to Kagame, two candidates were allowed to run: the DGP’s Frank Habineza and an independent, former journalist Philippe Mpayimana. As Kagame could not be credited with a score less than the 98.3 percent at the referendum, he obtained 98.79 percent, against 0.73 for Mpayimana and 0.48 for Habineza. The official turnout was a colossal 98.15 percent. Whether Rwandans effectively came out in large numbers and for whom they voted is quite irrelevant: electoral experiences in the past have shown that local officials and the NEC arrange the outcome.⁹ This probably explains why Kagame scored between 98.38 and 99.30 percent in all provinces. While African observer missions, at least according to *The New Times*¹⁰, found the elections free and fair, some of Rwanda’s international partners were less impressed. US Acting Assistant Secretary for African Affairs Donald Yamamoto expressed “serious concerns about weak democratic institutions, freedom of speech, and respect for human rights” and “deep disappointment with President Kaga-

⁸ “EU Official in Rwanda Predicts Kagame Election Victory”, *VOA*, 5 May 2017.

⁹ REYNTJENS, F., *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, New York, Cambridge University Press, 2013, pp. 26-56.

¹⁰ “Polls met international standards, observers say”, *The New Times*, 7 August 2017. Also see “Regional observers comment Rwanda’s presidential election”, Kigali, Xinhua, 7 August 2017.

me's decision" to run for a third term. He observed that the 2017 presidential election showed "notable shortcomings", including "voting irregularities" and "concerns over the integrity of the vote-counting process". He pointed to the targeting of opposition figures and suggested that "tight restrictions remain on political opposition and critics of the ruling party".¹¹ The UK noted irregularities in ballot counting, vote tabulation and the registration of candidates. British High Commissioner William Gelling also expressed concern over "the targeting of opposition figures".¹²

In the period between the referendum and the presidential poll, Human Rights Watch documented an ongoing pattern of harassment, arrests, and detention of opposition party leaders and supporters, activists, and journalists. It observed a "context in which Rwandans who have dared raise their voices or challenge the status quo have been arrested, forcibly disappeared, or killed, independent media have been muzzled, and intimidation has silenced groups working on civil rights or free speech". It found "intimidation and irregularities in both the lead-up to the election and during the voting". An election monitor said "he saw voting officials sign ballots for at least 200 people who did not show up to vote. All the votes went to the RPF".¹³ As usual, the regime press discarded this kind of "biased western media coverage, 'human rights' and 'experts' demonising President Kagame". These "vicious, malicious allegations" are part of "a deliberately planned and coordinated campaign" aimed at damaging Kagame's reputation.¹⁴ In his inaugural address, Kagame stated: "Every attempt that was made, whether from within and especially from outside, to denigrate the process and glorify the old politics of division, only made Rwandans more defiant and more determined to express ourselves through the vote".¹⁵

2.2. Post-election crackdown

With the RPF in full political and military control and after Kagame's

¹¹ "Statement by Acting Assistant Secretary Donald Yamamoto, Bureau of African Affairs. "Rwanda: Democracy Thwarted". House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations, 27 September 2017.

¹² "Rwanda poll was not free or clean, UK now claims", *The East African*, 16 September 2017.

¹³ Human Rights Watch, *Rwanda: Politically Closed Elections*, 18 August 2017. Amnesty International arrived at similar observations: *Setting the scene for elections. Two decades of silencing dissent in Rwanda*, July 2017. Also see FIDH, *La démocratie mise sous tutelle au Rwanda. Comment le FPR pérennise sa confiscation du pouvoir et l'accaparement des richesses*, August 2017.

¹⁴ MBANDA, G., "How the Western media gets it wrong on Rwanda", *The New Times*, 17 August 2017. The author is head of media at the Rwanda Governance Board (RGB).

¹⁵ "Inaugural address by President Kagame", *The New Times*, 18 August 2017. Also see "Kagame warns foreign envoys against meddling in Rwanda polls", *The East African*, 5 July 2017.

Stalinist electoral result, one would have expected some relaxation on the part of the regime, but the opposite happened. As seen earlier, Diane Rwigara was rejected by the NEC as a presidential candidate, allegedly because she did not collect sufficient valid signatures in support of her bid. A week after being barred, she announced the foundation of the People Salvation Movement (PSM-Itabara) aimed at raising Rwandans' awareness of their rights and criticising policies and actions of the RPF. At the end of August, a mere two weeks after Kagame's inauguration, Diane Rwigara, her mother and a sister were called in by the police. Their home was raided and an investigation was opened into tax evasion and forgery. While the police stated that the Rwigaras were free, they "disappeared" for a week in conditions that were never clarified. They were publicly apprehended at their home in a staged arrest in the presence of the media on 4 September. Diane Rwigara now faced serious additional charges including treason and inciting revolt, while her mother was suspected of discrimination and sectarianism. The tax evasion charge disappeared.

Other political opponents also came under growing pressure. On 6 September, seven members of the unregistered party FDU-Inkingi were arrested, followed by others in the next days. Since 2010, the party's president Victoire Ingabire has been serving a 15-year sentence following a flawed trial. Other party leaders are serving long prison sentences; some were tortured or held incommunicado. On 26 September, eight party members were charged with forming an armed group and offences against the president. Leaders of the PDP-Imanzi, another party that was refused registration, were also targeted. Commenting on the clampdown, Human Rights Watch said it shows that the government "is unwilling to tolerate criticism or accept a role for opposition parties, and it sends a chilling message to those who would dare challenge the status quo". "The government is using its standard playbook to crush dissent. Rwanda's donors and other international actors should condemn this blatant clampdown on the political opposition".¹⁶

2.3. Everyday governance

Turnover in government has always been considerable in Rwanda.¹⁷ In August 2016, the sacking and recall of Eugène Gasana, Rwanda's permanent representative at the UN and State Minister for Cooperation, led to rumours that his demise was linked to an affair he had had with First Lady Jeanette Kagame, who then disappeared from the public view for over a month. Gasana has not returned to Rwanda, and has adopted a low profile since. The cab-

¹⁶ Human Rights Watch, *Rwanda: Post-Election Political Crackdown. Arrests, Enforced Disappearances, Threats Against Opponents*, 28 September 2017.

¹⁷ By 2000, Kagame was the only survivor of the cabinet put in place in July 1994.

inet was again reshuffled in October, when five new faces came in and three were dropped. At the end of August 2017, after his re-election, Kagame appointed a fresh government led by a new Prime Minister, Edouard Ngirente, a technocrat working at the World Bank. Hardly a year after the latest reshuffle, five government members were dropped. Officially, 16 out of a total of 32 ministers and ministers of state are RPF, with three PSD (*Parti social démocrate*) and one PDI (*Parti démocratique idéal*) and PPC (*Parti pour le progrès et la concorde*) each. According to a site close to the regime, 11 members of the cabinet are not affiliated to a party.¹⁸ This is likely a way to hide that the RPF has more than the 50 percent government positions allowed by the constitution.¹⁹

The new cabinet would do well to outperform its predecessor. Indeed President Kagame has often complained that actions don't match ambitions. As on other occasions, during the February 2017 leadership retreat *Umwiherero*, he castigated central and local government officials for failing to achieve the goals set by the *Vision 2020* plan published in 2000: "You can't have ambition and the desire to leave our history far behind us and at the same time behave as if you can take your time", adding that "[l]ack of coordination and the failure to speak to one another and work with each other creates a huge cost".²⁰ He conveyed the message even more clearly on Twitter: "We also have to be truthful that when you spend 14 years repeating the same mistakes, we need to do things differently".

Confirming its status as a "securocracy"²¹, the regime continued reinforcing the surveillance of a population already tightly controlled. In August 2016, in the context of "anti-terrorist" measures, the minister of local administration asked municipal officials to increase vigilance: "You must know everyone in your village. From now on, you must know what happens in every house".²² At the closing session of an *itorero* training for students in September, Kagame told his audience: "If I know of anyone planning to destroy this building, I would kill him before he does so", inviting them "to be imbued with the same mind set as me".²³ Earlier, in July, he announced military training was to be increased at the expense of ideological sessions during *itorero*, thus suggesting –at least according to the opposition in exile– that he wanted

¹⁸ "Umugabane amashyaka yaronse muri Guverinoma nshya", *Igihe.com*, 12 September 2017.

¹⁹ This was anecdotally confirmed when former Prime Minister Habumuremyi, who was considered non-partisan, signed an op-ed as a "senior RPF cadre" (HABUMUREMYI, P.-D., "Rwanda Defence Forces: The Engine of Rwanda's Resilience", *The New Times*, 4 December 2017).

²⁰ "Match ambitions to action, Kagame tells leaders", *The New Times*, 26 February 2017.

²¹ This term was coined by SIDIROPOULOS, E. "Democratisation and militarisation in Rwanda", *African Security Review*, vol. 11, n° 3, 2000, pp. 77-87.

²² "Terrorisme: le Rwanda renforce ses mesures de sécurité", *RFI*, 31 August 2016.

²³ Platform P5, *SOS Rwanda: Rwandan President Kagame invites the youth to emulate his example in killing opponents*, Press release no. 016/2016, 16 September 2016.

to transform the youth into a paramilitary wing of the RPF.²⁴ Despite these heavy-handed policies, Rwanda ranks 34th most fragile out of a total of 178 countries in the Fund for Peace's Fragile States Index 2017.

Alex de Waal, who in the past showed a great deal of sympathy for the RPF, has become increasingly critical, describing Kagame as a "skilled and ruthless leader", who "makes sure no other figure attracts loyalty, and keep things that way through assassination, or the threat of it". More ominously, he finds in the current regime "the same shortcomings that brought about the escalatory competitive political killings of 1994".²⁵ Another (former) supporter opined that "Kagame faces what may be his greatest challenge, one that few strongmen have mastered: transition to a more open society".²⁶

On a more positive side, the British Aegis Trust, which has a long-standing involvement in Rwandan genocide commemoration, has started the publication of a series of working papers, some of which challenge views strongly held by the Rwandan regime. A paper on the *Ndi Umunyarwanda* initiative shows that children of genocide perpetrators are both involved in and subvert state-sponsored processes.²⁷ Another paper finds that history teachers shun controversial issues and avoid risk-taking, leading to teacher-centred pedagogies as opposed to the prescribed learner-centred ones.²⁸ A third one is perhaps the most challenging for the regime, as it finds that the excessive pursuit of the citizenship model in the *Itorero* training scheme might not be helpful. It is likely to produce blind patriotism, unqualified loyalty and uncritical obedience to the ruling party under the veil of "good citizenship" and might paradoxically encourage fanaticism.²⁹ While freedom of expression is very limited in Rwanda (see below), papers like these appear to create some space for moderate criticism.³⁰

²⁴ Platform P5, *President Kagame puts the youth on a war footing against his critics after his flawed 3rd mandate*, Press release, 27 July 2016.

²⁵ DE WAAL, A., "The Big Man", *London Review of Books*, 3 November 2016.

²⁶ KINZER, S., "Rwanda and the dangers of democracy", *The Boston Globe*, 22 July 2017.

²⁷ BENDA, R.M., "Youth Connekt Dialogue: Unwanted Legacies, Responsibility and Nation-Building in Rwanda", Aegis Rwanda, Working Paper 001, September 2017.

²⁸ BUHIGIRO, J.L. and WASSERMANN, J., "The Experiences of Rwandan History Teachers in Teaching the Genocide against the Tutsi as a Controversial Issue", Aegis Rwanda, Working Paper 002, September 2017.

²⁹ NZAHABWANYO, S. and HORSTHEMKE, K., "Identification and Critique of the Citizenship Notion Informing the *Itorero* Training Scheme for High School Leavers in Post-Genocide Rwanda", Aegis Rwanda, Working Paper 006, September 2017. This paper was also published in the *South African Journal of Higher Education*, vol. 31, n° 2, 2017, pp. 226-250.

³⁰ However, the head of the programme Phil Clark acknowledged that some findings were controversial and that "certain powerful people have approached us and expressed their disapproval" ("New research findings challenge certain genocide narratives", *The East African*, 1 May 2017). Two recent publications address the issue of official narratives and the manipulation of memory: ERAMIAN, L., "Neither obedient nor resistant: state history as a cultural resource in post-genocide Rwanda", *Journal of Modern African Studies*, vol. 55, n°

3. SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE

When determining policies toward beneficiary countries, for instance under the form of aid or sanctions, donors are often confronted with conflicting norms. For instance, trade-offs are made between human rights and democracy on the one hand, and socio-economic progress on the other.³¹ In the case of Rwanda, the EU considered the goal of poverty eradication and the desire to foster good donor-recipient relations to be more important than imposing sanctions based on human rights violations.³² This kind of trade-off raises the issue of the evidence base. How reliable are data on issues like poverty reduction?

Awkward questions have been raised in the past on the reliability of official poverty and inequality statistics³³, but the debate has recently intensified. Despite a Rwandan stats office report that reiterated its claim of “robust” findings that poverty fell substantially between 2010-2011 and 2013-2014³⁴, on 31 May 2017 the ROAPE blog published a text by authors who “asked for anonymity”.³⁵ Using a publicly available dataset, they found that poverty increased by 5 to 7 percentage points between 2010 and 2014, while the Rwanda stats office claimed in 2015 that it decreased by 6 percentage points. They went further by warning that such discrepancies warrant a closer scrutiny of official statistics, arguing that “GDP growth figures appear to be incompatible with the findings of the EICV survey, given that agriculture still accounts for about one third of GDP and two thirds of the labour force”.³⁶ Desiere also found an increase of poverty, though only by 1.2 percentage points, and concluded that these findings raise concerns, “not only for Rwanda’s (rural) policies, but also for international donors that have presented Rwanda as a model

4, 2017, pp. 523-645; KELLY, T., “Maintaining Power by Manipulating Memory in Rwanda”, *Fordham International Law Journal*, vol. 41, n° 1, 2017, pp. 79-133.

³¹ The separation between concerns with rights and with structural (capitalist) transformation has been studied in a nuanced fashion in HARRISON, G., “Rwanda and the Difficult Business of Capitalist Development”, *Development and Change*, vol. 48, n° 5, 2017, pp. 1-26. Also see CHEMOUNI, B., *The politics of core public sector reform in Rwanda*, Manchester, University of Manchester, ESID Working Paper No. 88, July 2017.

³² SALTNES, J.D., “Norm collision in the European Union’s external policies: The case of European Union sanctions toward Rwanda”, *Cooperation and Conflict*, 2017, advance publication.

³³ See for instance REYNTJENS, F., “Lies, damned lies and statistics: Poverty reduction Rwandan-style and how the aid community loves it”, *African Arguments*, 3 November 2015.

³⁴ National Institute of Statistics of Rwanda, *Poverty Trend Analysis Report*, Kigali, June 2016; MWAI, C., “New study reaffirms headway in poverty reduction”, *The New Times*, 30 June 2016.

³⁵ This is very telling about the debate on Rwanda. The authors probably feared they would not be allowed to enter the country if their names were known to the authorities.

³⁶ “Rwanda Poverty Statistics: Exposing the ‘Donor Darling’”, *ROAPE Blog*, 31 May 2017.

for development because of the supposedly strong poverty reductions”.³⁷

The authors of the 31 May article followed up on the issue of GDP growth figures in a later post. They found a growing gap between EICV data and national accounts: by 2013, the national account estimate was more than 50 percent higher than the average consumption estimated from the EICV. In addition to concerns about the reliability of official GDP figures, the authors pointed to a “whopping” current account deficit, strongly declining capital account flows, the halving in value of the Rwandan franc since 2012, and dwindling foreign reserves. They concluded that “if there ever was a Rwandan economic miracle, it has probably fizzled out some time ago and is likely to come crashing down very soon”, blaming this development on a strategy that “is risky in the extreme, bordering on reckless”.³⁸

While it is to be hoped that this is too pessimistic a forecast, it does warn against the use of dubious statistics. Desiere et al. argue that, while agricultural statistics in Africa are widely recognised to be of poor quality, they continue to shape policy debates and rural policies. Taking the example of Rwanda, they find that the increase in yields since the implementation of agricultural reforms in the mid-2000s depends on the dataset used to evaluate it, ranging from an impressive 60 percent to a modest 10 percent increase. Yet, it is only the figures that show the largest increase that have been taken up in official discourse. Statistics may thus partially have created their own reality, a fact reinforced by the use of performance contracts on the basis of which local officials are assessed.³⁹ This provides an incentive to doctor the numbers, a practice known in Rwanda as “*tekiniki*”. Another area affected by doctored statistics is that of job creation. While official figures claimed that over 200,000 off farm jobs were created in 2015-2016, analysts argued that this failed to reflect the reality on the ground. For instance, companies indicate that they have a certain number of workers, and this goes directly into the database regardless of whether they really exist or whether they are the kind of jobs someone can depend on.⁴⁰

Rural populations suffer most. Research shows that land and agricultural policies diminished land-tenure security, excluded vulnerable groups and caused food insecurity for many small-scale farmers.⁴¹ According to the Africa

³⁷ DESIERE, S., “The Evidence Mounts: Poverty, Inflation and Rwanda”, *ROAPE Blog*, 28 June 2017.

³⁸ “Faking it: The Rwandan GDP Growth Myth”, *ROAPE Blog*, 26 July 2017. Also see SINDAYIGAYA, A.M., “Is Rwanda’s economy resilient?”, *Insightful Quotient*, 24 June 2016; “Tough times as Rwanda cuts down spending”, *The East African*, 11 June 2016.

³⁹ DESIERE, S., STAELENS, L., D’HAESE, M., “When the Data Source Writes the Conclusion: Evaluating Agricultural Policies”, *Journal of Development Studies*, vol. 52, n° 9, 2016, pp. 1372-1387.

⁴⁰ “Rwanda economy under scrutiny over failure to create jobs”, *The East African*, 15 October 2016.

⁴¹ LEEGWATER, M. et al., “Rwanda’s agricultural revolution is not the success it claims to be”,

Nutrition Map 2017, 3.9 million Rwandans, one third of the population, are undernourished. This problem was acutely underscored when famine hit over 100,000 families in mid-2016. The fact that, as was traditionally the case, the famine was given a name (*Nzaramba* – “I will stay for long”) showed how severe it was. Despite the government’s aim to achieve a 100 percent adherence to the Community Based Health Insurance (“Mutuelle”), the subscription rate stood at 55 percent in 2016.⁴² Indeed many households don’t have the means to subscribe and are suspicious of a system that collects money but does not offer decent health services. Patients were held captive in certain health centres for failure to pay their bills; others were arrested for not paying their insurance fee.⁴³ Education is claimed as another success story, where the government “delivers”, but research shows low quality. Performance-based incentives focus on measurable input aspects rather than on improving the capacity of the teaching workforce or tracking learning outcomes. There is a gap between the government’s development aims and the realities facing most Rwandans. The delivery of “poor education to the poor” is “likely to produce a large cohort of primary and secondary school leavers unable to possess a basic set of skills”.⁴⁴

The urban poor don’t fare much better. Recent research shows that Kigali’s ambitious development goals are both unrealistic and harmful to the vulnerable. For instance, young men within the informal economy are criminalised, and chased away from the city’s main streets. Urban policies, adhering to the “rule by aesthetics” concept, are set beyond the reach of the youthful population.⁴⁵ These policies tend to favour the better off. For instance, capturing the value of urban property through taxation was found to be resisted by vested interests created by the rapid generation of real estate-based wealth.⁴⁶

4. JUSTICE

At the time of writing, two political trials were underway. In one case, nine members of the unregistered opposition party FDU-Inkingi are charged

The Conversation, 13 December 2017.

⁴² KWIBUKA, E., “Officials move to bolster Mutuelle subscription rate”, *The New Times*, 16 August 2016.

⁴³ IYAMUREMYE, D., “Rwandan Health Sector Today – Who is accountable for what happens?”, *Jambonews*, 26 September 2016.

⁴⁴ WILLIAMS, T.P., *Oriented towards action: The political economy of primary education in Rwanda*, Manchester, University of Manchester, ESID Working Paper No. 64, August 2016.

⁴⁵ FINN, B., “Quietly Chasing Kigali: Young Men and the Intolerance of Informality in Rwanda’s Capital City”, *Urban Forum*, published online 17 November 2017.

⁴⁶ GOODFELLOW, T., “Taxing property in a neo-developmental state: The politics of urban land value capture in Rwanda and Ethiopia”, *African Affairs*, vol. 116, n° 465, 2017, pp. 549-572.

with forming an irregular armed group. Strangely enough, this “alliance of armed groups operating from DR Congo” is claimed to be the so-called P5⁴⁷, which is a known platform of Rwandan exiled opposition parties RNC, Amahoro PC, PS Imberakuri, PDP-Imanzi and FDU-Inkingi. The second trial concerns the Rwigara family. As mentioned earlier, Diane Rwigara is charged with inciting insurrection and forgery, while her mother and sister are suspected of incitement, as well as “discrimination and sectarianism”.

Rwandan justice in politically sensitive cases has recently come under increasing scrutiny of regional courts. Already in 2011, the East African Court of Justice ruled that the detention in 2010-2011 of lieutenant colonel Rugigana Ngabo, the brother of exiled opponent Kayumba Nyamwasa, was in breach of the EAC Treaty.⁴⁸ In 2015, a case was filed in the African Court on Human and Peoples’ Rights (ACtHPR) in relation to the illegal take-over and subsequent neutralisation of the human rights organisation Liprodhor in 2013. On 1 March 2016, just three days before the hearing in the Ingabire case (see below), Rwanda withdrew its declaration accepting the competence of the court to receive cases from individuals and NGOs. However, on 3 June 2016 the court unanimously ruled that the government’s withdrawal had no effect on pending cases. It therefore decided to continue examining the application.⁴⁹ Intervening as *amicus curiae*, the UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association argued that the government’s actions with regard to Liprodhor “are not provided for by law, do not serve a legitimate aim and are disproportionate”.⁵⁰ In a ruling of 28 September 2017 in the Mugesera case, the ACtHPR ordered the government to allow the applicant access to his lawyers, to allow him to be visited by his family members and to allow him access to all medical care needed, and to refrain from any action that may affect his physical and mental integrity and health.⁵¹ At the international level, the UN Human Rights Council’s working group on arbitrary detention found that the arrest and detention of General Rusagara and Colonel Byabagamba, sentenced in 2016 to 21 and 20 years in prison respectively, were arbitrary, and that they should be released and offered compensation. The Rwandan government was requested to inform the

⁴⁷ MPIRWA, E., “Nine charged with forming irregular armed group”, *The New Times*, 21 September 2017. The P5 platform itself claimed that the prosecution “deliberately lied” about this “with the sole purpose of making it [P5] fit into the label of being an armed group” (“The political situation in Rwanda is explosive”, Press release 010/2017, 9 October 2017).

⁴⁸ East African Court of Justice, First Instance Division, Plaxeda Rugumba v The Secretary General of the East African Community and The Attorney General of the Republic of Rwanda, Reference No. 8 of 2010, Judgment of 1st December 2011.

⁴⁹ African Court on Human and Peoples’ Rights, Laurent Munyandilikirwa v Republic of Rwanda, Application No. 023/2015, Order of 3 June 2016.

⁵⁰ Amicus Brief submitted on 5 January 2017.

⁵¹ African Court on Human and Peoples’ Rights, Léon Mugesera v Republic of Rwanda, Application No. 012/2017, Order for provisional measures, 28 September 2017.

working group on measures taken within the next six months.⁵²

The most important challenge came with the Ingabire case. Victoire Ingabire, chair of the unrecognised opposition party FDU-Inkingi, returned to Rwanda from exile in 2010 with the intention to participate in the presidential election. She was arrested, prosecuted and sentenced to 15 years in prison after trials in first instance and appeal that were considered unfair by international human rights organisations and the European Parliament. On 24 November 2017, the ACtHPR ruled that Rwanda had violated article 7 (1) (c) of the African Charter on Human and Peoples' Rights for procedural irregularities which affected the rights of the defence, as well as article 9 (2) of the Charter and article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights concerning her freedoms of expression and opinion.⁵³ If implemented by the Rwandan government, this judgment would have a major impact in a country where freedom of expression, whether through the media, civil society or the political opposition, is extremely constrained. As the court rejects the regime's interpretation of genocide denial or minimisation, which is a pillar of its policing of domestic opinion, the RPF's information and communication strategy would be considerably curtailed. In addition, the court finds that criminalising severe criticism of government policies is contrary to the Charter and the International Covenant. If the judgment were respected, this would offer avenues for the opening up of political space, something the regime is not inclined to do.

Rwanda has also been the subject of judicial proceedings in third countries. In France, the investigation into the Kigali plane attack of 6 April 1994 seemed to be at a standstill, and prosecutions appeared unlikely, particularly after a potentially important witness, Emile Gafirita, was abducted in Nairobi just days before he was to be heard by the Paris judges. However, in March 2017 another defector from the RDF told the judges that the RPF downed the aircraft, thus confirming what others had stated before.⁵⁴ The case was reopened, much to the dismay of the Rwandan regime and the suspects' advocates (for further developments in this case, see below).

Other cases concerned extradition requests from the Rwandan government and the trial of genocide suspects on the basis of universal jurisdiction. On the first issue, suspects were extradited in 2016 and 2017 from Germa-

⁵² Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Avis n° 85/2017 concernant Franck Kanyambo Rusagara, Tom Byabagamba et François Kabayiza (République du Rwanda)*, 21 December 2017. The English version of the advice was not available at the time of writing.

⁵³ African Court on Human and Peoples' Rights, *Ingabire Victoire Umuhoza v. Republic of Rwanda*, Application 003/2014, Judgment, 24 November 2017.

⁵⁴ On 22 June 2016, exiled former RDF General Kayumba Nyamwasa signed a sworn statement to the same effect.

ny, The Netherlands⁵⁵, Norway and the US. Other countries such as France and the UK have refused extradition requests, the former on technical-legal grounds, the latter because of fair trial concerns. In Germany, Enoch Ruhigira, a former aide of President Habyarimana, was arrested in July 2016 based on a Rwandan request that however proved frivolous. He was released in March 2017 having spent eight months in detention.⁵⁶ On the second point, genocide suspects have been prosecuted in France in 2016, where two former mayors were sentenced to life, while a 25-year sentence against another suspect was confirmed in appeal. Charges against two other suspects were withdrawn in whole or in part. In early 2017, a Swedish appeal court upheld a suspect's life term in jail. Having tried several genocide suspects in the past, Belgium will prosecute three others in 2018.

A final point concerns international justice. The constant wrangling of Rwanda with the ICTR continues with the (residual) Mechanism for International Criminal Tribunals (MICT). After it ordered the early release of two convicts after serving two-thirds of their sentence and as they showed "signs of rehabilitation", the Rwandan government and the survivor organisation Ibuka reacted furiously.⁵⁷ Others criticised the ICTR for having been too lenient on the RPF. The tribunal's former prosecutor Louise Arbour (belatedly) admitted that the hostility of the Rwandan government made it impossible to investigate "very credible allegations" of crimes committed by the forces of President Kagame, adding that "remains a very serious failing of international criminal justice". A senior counsel of a team of investigators said that many witnesses against Kagame fled to neighbouring countries, but were then "extracted, tortured and killed", which led to a "serious depletion of the witness pool".⁵⁸

5. HUMAN RIGHTS

This is how the US Department of State summarised the human situation rights in 2016: "The most important human rights problems were government harassment, arrest, and abuse of political opponents, human rights advocates, and individuals perceived to pose a threat to government control and social order; security forces' disregard for the rule of law; and restrictions on media

⁵⁵ Where, in September 2016, a majority in the Lower House of Parliament asked the Dutch government to suspend extraditions to Rwanda on account of fair trial concerns.

⁵⁶ On this sombre affair, embarrassing for both Rwanda and Germany, see GUICHAOUA, A., "The arrest of Enoch Ruhigira, President Habyarimana's former Chief of Staff", *Justiceinfo*, 17 October 2016.

⁵⁷ KARUHANGA, J., "Govt, survivors raise concern over UN's early release of genocide convicts", *The New Times*, 16 December 2016; MWAI, C., "Kagame weighs in on UN's release of genocide convicts", *The New Times*, 17 December 2016.

⁵⁸ ZILLIO, M., YORK, G., "Kagame government blocked criminal probe, former chief prosecutor says", *The Globe and Mail*, 26 October 2016.

freedom and civil liberties. Due to restrictions on the registration and operation of opposition parties, citizens did not have the ability to change their government through free and fair elections. Other major human rights problems included arbitrary or unlawful killings; torture and harsh conditions in prisons and detention centers; arbitrary arrest; prolonged pretrial detention; government infringement on citizens' privacy rights and on freedoms of speech, assembly, and association; government restrictions on and harassment of some local and international nongovernmental organizations (NGOs), particularly organizations that monitored and reported on human rights and media freedoms; some reports of trafficking in persons; and government restrictions on labor rights; and child labor".⁵⁹

Human Rights Watch (HRW) has issued critical reports on several areas of serious concern. A first denounced the rounding up and arbitrary detention of poor people in "transit centres" across the country. The conditions in these centres are harsh and inhuman, and beatings are commonplace. New research indicates that the authorities have made few changes in a centre in Gikondo, in Kigali, despite an earlier HRW report on abuses there, and that similar degrading treatment prevails in other transit centres. None of the former detainees interviewed by HRW were formally charged with any criminal offense and none saw a prosecutor, judge, or lawyer before or during their detention. Contrary to the designations for these centres, none of the people interviewed had "transited" to other facilities after their most recent arrest and most had not been through any "rehabilitation," such as professional training or education. "They correct us by beating us with sticks," one man told HRW.⁶⁰ Justice Minister Busingye castigated the report as "representative of irresponsible human rights activism" and called it "wild speculation".⁶¹

In a report on government repression in land cases, HRW argued that "[t]he Rwandan government's intolerance for dissent goes beyond political opposition leaders, journalists, or human rights activists who dare to report on government abuses". It found that military and civilian authorities had arrested, beaten or threatened people who challenged government decisions to force residents off their land. Officials arrested prominent community members and charged them with inciting insurrection, although they merely claimed that their rights had not been respected during expropriation processes.⁶²

⁵⁹ U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2016*, Rwanda.

⁶⁰ Human Rights Watch, *Rwanda: Locking Up the Poor. New Findings on Arbitrary Detention, Ill-Treatment in "Transit Centers"*, 21 July 2016.

⁶¹ "Latest Human Rights Watch report slammed for "irresponsible activism", *The New Times*, 22 July 2016.

⁶² Human Rights Watch, *Rwanda: Government Repression in Land Cases. Authorities Threaten, Prosecute Residents Who Speak Out*, 31 March 2017.

Although the issue of extrajudicial killings was brought up earlier⁶³, it was thoroughly documented by HRW in a major report published in July 2017.⁶⁴ It found that Rwandan security forces summarily executed at least 37 suspected petty offenders in the Western Province alone between July 2016 and March 2017. The report documented extrajudicial executions, enforced disappearances, and threats against family members and other witnesses to these crimes. Most victims were accused of stealing small items, smuggling, illegally crossing the border with the DRC or using illegal fishing nets. These killings were part of an official strategy following “new orders” or a “new law” stating that all thieves and other criminals were to be executed. The report was very detailed, containing names and photographs of victims, the identity of responsible state agents, and a precise description of the events. Letters written by HRW to the minister of justice and to other officials were not answered.

Justice Minister Johnston Busingye immediately reacted on Twitter, stating that the report “is clearly fake. They [HRW] have been duped, yet again, wilfully”. Foreign Minister Louise Mushikiwabo claimed that the report “has names of people purportedly killed by security forces, yet they are alive and well”.⁶⁵ On 13 October, the (governmental) National Commission for Human Rights (NCHR) rubbished the HRW findings, claiming that seven of the alleged victims were alive, ten died of natural causes or accidents, and ten were unknown to local authorities of the administrative entities mentioned in the report.⁶⁶ Human Rights Watch responded on November 1st, showing manipulation by the NCHR. For instance, it produced a different person at its news conference – with the same name, but from a different sector and almost 30 years older than the person who was killed. The NCHR also presented a woman who said a person allegedly killed was her husband and that he was living in Belgium. However, the man said to be in Belgium is a different person. The man killed in March was a fisherman who never had a passport. Numerous family members of victims told HRW that local authorities had interrogated, threatened, or even detained them since the publication of the July report. Authorities attempted to coerce some family members to provide a false account of what happened to their relatives. HRW also documented threats to local

⁶³ E.g. National Movement Inkubiri, “Rwanda: the wave of extrajudicial killings is a policy”, 7 September 2016; Platform P5, “Condemnation of the escalation of extra-judicial killings by security services in Rwanda”, 12 December 2016; FDU-Inkingi, “Denunciation of frequent killings of unarmed civilians by security services in Rwanda”, 10 January 2017; FDU-Inkingi, “Rwanda: Reign of terror strikes Rusizi district”, 14 June 2017.

⁶⁴ Human Rights Watch, “*All Thieves Must be Killed*”. *Extrajudicial Executions in Western Rwanda*, July 2017.

⁶⁵ “Rwanda tells off human rights body over accusations of stifling opposition”, *The East African*, 29 September 2017.

⁶⁶ National Commission for Human Rights, *Report of investigations carried out by the National Commission for Human Rights in Rutsiro and Rubavu districts on the Human Rights Watch report of July 2017*, Kigali, October 2017.

communities where the killings took place.⁶⁷ A France 24 investigation, aired on October 31, also found numerous discrepancies in the NCHR report and corroborated the circumstances surrounding four of the summary executions documented by Human Rights Watch. Despite being caught red-handed in killing civilians first and lying about the facts later, through its press the regime continued denying the evidence and trying to discredit the international human rights community.⁶⁸

Worse was to come in October 2017, when HRW published a damning report on torture and unlawful detention in military facilities.⁶⁹ To force them to confess or to incriminate others, officials severely tortured or ill-treated detainees, almost all held in incommunicado detention. Illegal holding sites include Kami military camp in Kigali, the Ministry of Defence, Mukamira military camp between Musanze and Rubavu, and a military base known as the “Gendarmerie” in Rubavu. The period of their detention in military centres was erased from the judicial record. In many cases, the defendants did not receive a fair trial, and judges refused to order an investigation into allegations of ill-treatment or to dismiss evidence obtained under torture. The perpetrators of this abuse benefited from total impunity. As was the case with the previous report, neither the government nor the NCHR replied to requests for a response to the findings.

The report came at a particularly awkward moment, as the UN Committee on Torture was about to conduct its review of Rwanda. On 20 October, the UN Subcommittee on Prevention of Torture (SPT) suspended its visit to the country “due to a series of obstructions imposed by the authorities, such as accessing some places of detention, confidentiality of certain interviews and over concerns that some interviewees could face reprisals”. The delegation concluded that “the visit as a whole had been compromised to such an extent that it had to be suspended as the SPT mandate could not be effectively carried out”. It added that “[i]t is only the third time in 10 years that the SPT has suspended a mission”.⁷⁰ The government’s reaction was predictable and routine: the SPT “violated its own guidelines”, and allegations of reprisals against interviewees “are baseless and inflammatory”. The government would “consi-

⁶⁷ Human Rights Watch, *Rwanda: Cover-Up Negates Killings*, 1 November 2017.

⁶⁸ See e.g. “Editorial: Must HRW only serve interests of their financiers?”, *The New Times*, 15 July 2017; “No truth to the HRW ‘new’ report – Busingye”, *The New Times*, 12 October 2017; “HRW on the spot over false reports on Rwanda”, *The New Times*, 14 October 2017; “Editorial: Media silence over HRW’s exposure raises unanswered questions”, *The New Times*, 19 October 2017; “Take hard stance against HRW, legislators tell govt”, *The New Times*, 20 October 2017; “Politics, not human rights, behind HRW agenda in Rwanda”, *The New Times*, 24 October 2017.

⁶⁹ Human Rights Watch, “*We Will Force You to Confess*”. *Torture and Unlawful Military Detention in Rwanda*, October 2017.

⁷⁰ “Prevention of Torture: UN human rights body suspends Rwanda visit citing obstructions”, Press release, Geneva, 20 October 2017.

der [its] options in respect of the Optional Protocol” of the Convention against Torture.⁷¹ When the Committee against Torture considered the periodic report of Rwanda on 24 November, its members were outspoken and severe, raising concerns about a large range of violations. This included practices of torture, the use of unofficial places of detention and so-called “transit centres”, the harassment of lawyers, arbitrary detentions, enforced disappearances and extrajudicial killings, and freedom of expression of journalists and human rights defenders. Dissatisfied with the answers of justice minister Busingye, the co-rapporteurs noted “that it was questionable whether the government of Rwanda understood its obligations under the Convention” and found that “the response provided by the [Rwandan] delegation was frustrating”.⁷² The Committee’s concluding observations contained a long list of “subjects of concern”. It requested that Rwanda provide, by 6 December 2018, information on issues such as “secret and incommunicado detention”, “torture and ill-treatment in military detention facilities”, and “impunity for acts of torture and ill-treatment”.⁷³

For lack of space, other kinds of human rights abuse can only be briefly mentioned. Besides some occasional radio and television debates and call-in programmes, media freedom has all but disappeared, and most journalists self-censor.⁷⁴ Although he was threatened and intimidated on occasions, journalist and blogger Bob Mugabe remained the only outspoken voice inside the country.⁷⁵ Even a Ugandan journalist received death threats over a book on Rwanda, and he was summoned to the Rwandan High Commission in Kampala and told not to launch the book because it contained “inaccuracies”.⁷⁶ A new media law passed in October 2017 increased the penalty for “criminal defamation” and introduced a new offence of “insults or defamation against the President of the Republic”.⁷⁷ A report found that the government and its agencies repress freedom of expression and privacy online by restricting con-

⁷¹ “Govt: Abrupt end of U.N. torture mission to Rwanda violated own guidelines”, *The New Times*, 23 October 2017. Also see “UN rights team, Rwanda disagree”, *The East African*, 28 October 2017.

⁷² “Committee against Torture considers report on Rwanda”, Press Release, Geneva, 24 November 2017.

⁷³ UN Committee against Torture, *Concluding observations on the second periodic report of Rwanda*, 4 December 2017, advance unedited version.

⁷⁴ In the Reporters without borders 2017 World Press Freedom Index, Rwanda ranked 159th out of a total of 180.

⁷⁵ For instance, on 28 May 2016 he tweeted “The system is broken and only mass rebellion will revolutionise it”, a statement that would not normally go unpunished. However, on 15 December 2017 he was prohibited from leaving the country, allegedly because of an investigation launched against him in 2016.

⁷⁶ “Journalist reports death threats over Rwanda book”, *The Observer* (Kampala), 27 October 2017.

⁷⁷ “Rwanda: Jail Term for Insulting Rwandan President”, *The East African*, 28 October 2017.

tent on the internet, pressuring communication service providers and shaping online narratives.⁷⁸ Just like the media, what is left of civil society remains under considerable pressure. For instance, the regional human rights group LDGL found it increasingly difficult to function and to secure the renewal of its registration as an NGO. Its executive secretary, Congolese national Epimack Kwokwo, was expelled in May 2016. Persons suspected of being opponents continued disappearing, both inside the country and abroad, especially in Uganda.⁷⁹

In the meantime, the RPF's past human rights abuse is catching up with it. Three examples must suffice to show this development. In a courageous piece, Alex de Waal, the co-founder with Rakiya Omaar, recognised that their organisation African Rights had overlooked the RPF's human rights violations. He acknowledges that the RPF "had spun the singular genocide narrative to justify its emergent dictatorship (and) the wholesale hunting of Hutu refugees" in the DRC. "[T]he narrative I helped to craft became a license for despotism".⁸⁰ Based on confidential documents from the ICTR, Canadian journalist Judi Rever provides evidence that Tutsi civilians worked hand-in-hand with the RPF to commit crimes against Hutu in 1994. Countless peasants were murdered and dumped in mass graves. RPF units operated dungeons and counted on the "loyal population" (i.e. Tutsi civilians) to imprison Hutu they considered "Interahamwe". This occurred even in Giti, a commune where no genocide against the Tutsi had been perpetrated. Dozens of soldiers and officers interviewed insisted that the RPF killed hundreds of thousands of Hutu civilians during and after 1994.⁸¹ In South Africa, a ruling by the Supreme Court of Appeal found that Rwandan intelligence services continue to send agents to kill dissidents abroad. The judgment described in detail how they organised a mission given to Alex Ruta to assassinate members of the opposition party RNC.⁸²

⁷⁸ GWAGWA, A., *A study of Internet-based information controls in Rwanda*, Nairobi, Strathmore University, Centre for Intellectual Property and Information Technology Law, 25 September 2017.

⁷⁹ For a recent example, see "Rwandans in Uganda appear to be victims of forced repatriation", *Africacumen*, 2 November 2017.

⁸⁰ DE WAAL, A., "Writing Human Rights and Getting It Wrong", *Boston Review*, 6 June 2016.

⁸¹ REVER, J., "What Remains Hidden in Rwanda: The Role of Tutsi Civilians in Killing Hutus", *Foreign Policy Journal*, 3 June 2016. A book length account of this horror is due in 2018.

⁸² Supreme Court of Appeal of South Africa, *The Minister of Home Affairs v. Alex Ruta*, Case No 30/2017, Judgment of 13 December 2017. See "Another Rwandan assassination plot exposed", *The Globe and Mail*, 22 December 2017. It is noteworthy that the court authorised the agent's deportation to Rwanda. As he was the one who refused to carry out the killing and reported the plot to the South African police, it doesn't require a great deal of imagination to anticipate what this "traitor's" fate will be if returned to Rwanda.

6. REGIONAL AND INTERNATIONAL RELATIONS

Rwanda's relations with the region tend to be antagonistic, and all four neighbours were considered a security threat by a media outlet close to the RPF.⁸³ Rwanda's regional isolation was visible at Kagame's inauguration on 18 August 2017: although 18 African heads of state were present, only one from the neighbouring countries (Museveni) attended.

Relations with the DRC have never recovered from Rwandan armed aggression, the exploitation of Congolese resources and the support for rebel groups. Senior officials continue accusing Rwanda and Uganda of destabilising the DRC.⁸⁴ However, Rwandan (and Ugandan) involvement in the DRC is also ambiguous, as was made clear in a report by HRW. It found that former M23 rebel fighters were mobilised from Rwanda and Uganda to protect Kabila and help quash anti-Kabila protests.⁸⁵ These covert operations reveal strange alliances, with Rwanda being officially accused of destabilising the DRC, while at the same time helping Kabila to maintain his grip on power.

The relations with Burundi gravely deteriorated when President Nkurunziza sought (and won) a third term in 2015, but Rwanda earlier suspected Bujumbura of supporting the FDLR rebels. Burundi has since accused Rwanda of recruiting, training and arming rebels intent on overthrowing the Bujumbura regime.⁸⁶ In July 2016, the Burundian delegation pulled out of the African Union summit in Kigali, citing security concerns. A few days later, Burundi prohibited the export of foodstuffs to Rwanda. In early August, the CNDD-FDD's youth league *Imbonerakure* organised a march claimed to be "Kagame's burial" close to the border. At the end of November 2016, Burundi accused Rwanda of attempting to assassinate one of Nkurunziza's top aides.⁸⁷

While peace was restored with Uganda in the early 2000s after violent confrontations against the background of war in the DRC, relations between the two countries started to deteriorate again in early 2017. In February, the Rwandan news agency *Rushyashya* claimed that a Uganda-backed rebel force was being set up at a training camp in Kijuru forest to the West of Kampala. It was said to be put in place by Kayumba Nyamwasa's RNC with the support of businessman Tribert Rujugiro, a former funder of the RPF who fell out with Kagame and set up a large tobacco development investment in Northern

⁸³ "Kagame Tells Army 2017 Wasn't Easy And 2018 Won't Be Less Challenging", *Taarifa*, 26 December 2017.

⁸⁴ For a recent example, see "Grands Lacs: 'Nos voisins continuent d'appuyer des groupes armés qui déstabilisent la RDC'", *Jeune Afrique*, 19 October 2017.

⁸⁵ Human Rights Watch, "Special Mission". *Recruitment of M23 Rebels to Suppress Protests in the Democratic Republic of Congo*, December 2017.

⁸⁶ For more details, see REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2015-2016", *op. cit.*, pp. 275-277.

⁸⁷ "Burundi accuses Rwanda of trying to kill Nkurunziza's top aide", *The East African*, 30 November 2016.

Uganda.⁸⁸ In October, Rwanda expressed concern again about Ugandan support for “Rwandan enemies”.⁸⁹ Things came to a head at the end of October, when nine people –among whom several senior Ugandan police officers– were arrested and charged with conspiracy with Rwanda in the kidnap of Lieutenant Joël Mutabazi in 2013. Mutabazi was illegally deported to Rwanda and sentenced to life imprisonment there on several counts related to subversion. One of those arrested was former Rwandan army officer René Rutagungira, believed to operate for the DMI from the Rwandan embassy in Kampala. In mid-December, the Ugandan CMI detained a high ranking RPF official for “alleged espionage and activities which threaten national security”.⁹⁰ This was seen by Rwanda as a hostile act adding insult to injury. Indeed, other areas have also become bones of contention, such as air traffic rights, priorities on the construction of the new standard gauge railway, energy projects, Rujugiro’s business ventures, and French support for the training of UPDF units.⁹¹ On 12 December, the Rwandan government sent a strong-worded note to the Ugandan Foreign Ministry, complaining about the arrests and the support for activities of the opposition group RNC, considered a “terrorist organisation” by Kigali.⁹²

Finally, relations with Tanzania have been consistently frosty, and Rwanda has never forgiven the UN Force Intervention Brigade under Tanzanian command for defeating the Rwandan proxy rebel movement M23 in the DRC at the end of 2013. In addition, the siding of Tanzania with Burundi is perceived as hostile to Rwanda, despite John Magufuli’s rise to power in 2015. However, there are also signs of improving relations, in particular plans to expand the Central Transport Corridor aimed at linking the port of Dar es Salaam with Rwanda by rail.

At the international level, relations between Rwanda and France have remained very hostile. Evolutions in the French judicial enquiry into the downing of the presidential aircraft and the RPF’s role in it have led to angry

⁸⁸ “Rwanda accuses Museveni, French of training Kayumba Nyamwasa’s rebels in Kibaale”, *The Ugandan* (Kampala), 18 February 2017.

⁸⁹ “Rwanda ‘concerned’ about Uganda hosting dissidents”, *The East African*, 16 October 2017. Uganda was again openly accused of supporting the RNC in “Rwandan businessman narrates ordeal in Uganda detention”, *The New Times*, 23 December 2017. The “businessman” in question, Fidèle Gatsinzi, was actually an intelligence agent.

⁹⁰ “National Exclusive: CMI Detains Top Rwanda Patriotic Front Official”, *Chimpreports*, 16 December 2017.

⁹¹ “Investigation: Uganda, Rwanda Slip into New Cold War”, *Chimpreports*, 30 October 2017; “Rwanda rebels seek Museveni aid to topple Kagame”, *Edge*, 1 November 2017; “Kampala arrests highlight years-long Rwanda, Uganda tension”, *The East African*, 6 November 2017; ASHABA, I. and BAREEBE, G., “Frenemies for life: Has the love gone between Uganda and Rwanda?”, *African Arguments*, 4 December 2017.

⁹² Extracts of the letter can be found in “Exclusive: Rwanda Writes Protest Letter to Uganda over Arrests; Gen Nyamwasa ‘Recruitment’”, *Chimpreports*, 21 December 2017.

outbursts in Kigali. In October 2016, the request by former general Kayumba Nyamwasa to be heard postponed the closing of the case again. Kagame warned of a “showdown” with France and the possibility of severing diplomatic ties once more, adding that “the judicial system of Rwanda is not subordinate to France or French interests”.⁹³ In a tit-for-tat, the National Commission for the Fight against Genocide (CNLG) released a document detailing the role of 22 senior French officers in the genocide.⁹⁴ At the end of November 2016, the Rwandan general prosecutor announced he had opened a case against 20 French diplomatic and military officials⁹⁵, but no names were released and no effective action was taken. Relations between the two countries became even worse after a small US law firm instructed by the Rwandan government published a damning report on the involvement of French officials in the genocide.⁹⁶ Although the report does not contain anything new, it signals Kigali’s resolve to remain on the attacking side.

Justice Minister Busingye stated that “France’s interest is to keep us eternally in the position of an accused” and that the airplane attack file was not judicial but political.⁹⁷ Tensions again flared up a year later, when it became known that the French judges had heard a new witness who claimed that the RPF was behind the plane attack. Foreign Minister Louise Mushikiwabo expressed irritation about this “endless unjustified case fabricated by a judge in France, a political farce masquerading as justice”.⁹⁸ When the judge summoned Defence Minister James Kabarebe to Paris, in order to confront him with the new witness, Kigali recalled its ambassador, thus again opening the possibility of the severing of ties (a French ambassador to Rwanda has not been accredited since 2015).⁹⁹ Kabarebe refused to go to Paris, and the investigation was formally concluded on 20 December. It is now up to the prosecutor to either indict suspects or abandon the case.

⁹³ “It’s France not Rwanda that should be tried for genocide – Kagame”, *The New Times*, 10 October 2016.

⁹⁴ BIZIMANA, J.-D., “French complicity in the genocide: the role of senior military officers”, *The New Times*, 1 November 2016.

⁹⁵ “French officials face criminal charges over 1994 genocide”, *The New Times*, 30 November 2016.

⁹⁶ Cunningham, Levy, Muse, *Report and Recommendations to the Government of Rwanda on the Role of French Officials in the Genocide against the Tutsi*, Washington, 11 December 2017. Also see “New report links France to Genocide in Rwanda”, *The New Times*, 13 December 2017.

⁹⁷ “Rwanda – Johnston Busingye: ‘Il semble qu’il est dans l’intérêt de la France de nous garder en position d’éternels accusés’”, *Jeune Afrique*, 26 December 2016.

⁹⁸ “France should come clean on genocide, says Mushikiwabo”, *The New Times*, 12 October 2017. Also see “New witness strains Rwanda-France ties over genocide”, *The East African*, 22 October 2017.

⁹⁹ “Le Rwanda met la pression sur Emmanuel Macron pour régler le contentieux lié au génocide”, *Le Monde*, 29 October 2017.

The conflict is not just between two states, it is as much Franco-French. An opinion critical of “*La Françafrique*” –referring to close neo-colonial ties between French political and military officials and African leaders, particularly in West Africa– that existed well before the genocide, found in the Rwandan case an excellent illustration of the excesses of French policies.¹⁰⁰ Others stood up to defend “*l’honneur de la France*”.¹⁰¹ Claudine Vidal has well analysed the nature of this heated debate.¹⁰² More recently, the debate has gradually adopted the logic of “the enemy of my enemy is my friend”. For instance, those criticising the RPF have not only been accused of genocide denial, but were also placed in the camp of the defenders of France’s honour.¹⁰³ Both sides are clearly delineated: Dupaquier, Malagardis, Ba, de Saint-Exupéry, Ancel, Gauthier, and Association Survie, among others, in the camp of the accusers, Dupuis, Hogard, Péan, Lugan, Védrine, and Robardey, among others, in that of the defenders, with some (e.g. Guichaoua, Le Pape, Smith and Vidal) uncomfortably in between. These groups publish, often aggressive, op-eds in newspapers and organise conferences attended by the convinced, thus making any progress in the debate impossible. The polarisation is such that Deguine understandably wondered whether it is “still allowed to talk about Rwanda”.¹⁰⁴

In the meantime, Rwanda’s usual allies are losing patience with Kagame’s autocratic drift. The severe position of US Acting Assistant Secretary for African Affairs Donald Yamamoto was mentioned earlier. The UK High Com-

¹⁰⁰ For an early example, see VERSCHAVE, F.-X., *Complicité de génocide? La politique de la France au Rwanda*, Paris, La Découverte, 1994. Verschave was one of the leading figures of Survie, an association that actively fights *La Françafrique*.

¹⁰¹ E.g. DEBRE, B., *Le retour du Mwami. La vraie histoire des génocides rwandais*, Paris, Ramsay, 1998. Debré was Minister of Cooperation in 1994-1995.

¹⁰² See e.g. VIDAL, C., “Du soupçon civique à l’enquête citoyenne: controverses sur la politique de la France au Rwanda de 1990 à 1994”, *Critique internationale*, n° 36, 2007, pp. 71-84; VIDAL, C., “La politique de la France au Rwanda de 1990 à 1994. Les nouveaux publicistes de l’histoire conspirationniste”, *Les Temps Modernes*, n° 642, 2007, pp. 117-143.

¹⁰³ This was made very clear when a sharp controversy started in September 2017 about a book I published in April that year (REYNTJENS, F., *Le génocide des Tutsi au Rwanda*, Presses universitaires de France, 2017). A “collectif” published an op-ed accusing me of “indirectly” denying the genocide (“Rwanda: le ‘Que sais-je?’ qui fait basculer l’histoire”, *Le Monde*, 25 September 2017). A week earlier, Survie published an accusation along the same lines (“Les malversations intellectuelles du professeur Reyntjens”, 19 September 2017), followed by another one in early October (“Quand Filip Reyntjens pervertit l’histoire du génocide”, 3 October 2017). Others took my defence against these violent attacks (see e.g. VIDAL, C., LE PAPE, M., “Réponse à un procès sans instruction contre le ‘Que sais-je?’ de Filip Reyntjens”, *Mediapart*, 30 September 2017; TISSOT, R., “Rwanda: Dans quelles conditions les sciences sociales produisent-elles du savoir?”, *Mediapart*, 5 October 2017; LE PAPE, M., “Ecrire sur le Rwanda: les compagnons de route du président Kagame”, *The Conversation*, 19 October 2017; BRADOL, J.-H., “Les amis démocrates des dictateurs”, *Marianne*, 27 October 2017). I responded myself in “Le difficile débat sur le Rwanda en France”, *Mediapart*, 11 October 2017.

¹⁰⁴ DEGUINE, H., “Peut-on encore parler du Rwanda?”, *Médias*, n° 16, Spring 2008, pp. 70-74.

missioner in Kigali expressed concern about “the targeting of opposition figures”¹⁰⁵, while the British press became increasingly outspoken on Rwanda’s record.¹⁰⁶ On 5 October 2016, the European Parliament adopted a very critical resolution demanding the Commission to review its aid relationship.¹⁰⁷ This led to an angry reaction of the Rwandan parliament¹⁰⁸ and led to a deterioration of EU-Rwanda relations.¹⁰⁹ Such criticisms cause anger in the Rwandan leadership. In September 2017, Kagame rejected the “lessons in democracy” of Western powers and blamed them for applying double standards¹¹⁰, while foreign minister Mushikiwabo tweeted angrily about “these little whites” meddling in the affairs of Africa (28 July 2017).

7. CONCLUSION

Despite their rhetoric, donors accept “development without democracy”. Reasons identified in the literature include security concerns, commercial interests, expectations about the effectiveness of sanctions, regional stability, the level of recipient aid dependency, recipient countries’ linkage to the international community or political ties to donors, regimes’ claims to domestic legitimacy, and a sense of fatigue with representative democracy, seen to engender conflict and chaos.¹¹¹ Both inside the country and externally, Rwanda’s governance style is presented as a necessary trade-off between delivery/development and human rights/democracy, where the latter must yield to the former, at least for the time being. Amartya Sen has, however, argued that development and freedom cannot be separated from one another.¹¹² The combination of both is also a condition for the sustainability of the developmental state, and here lies the weakness of the “Rwandan model”. The RPF has turned citizens into apolitical beings, not unlike colonial systems did. Although

¹⁰⁵ Statement by William Gelling at the International Day of Democracy, 15 September 2017.

¹⁰⁶ See for instance, just in July and August 2017, “The hard man of the hills”, *The Economist*, 15 July 2017; “New foreign aid outrage: Scandal as £64m of your money is given to dictator in Rwanda”, *Express*, 24 July 2017; “Britain gives £64million in foreign aid to despot Rwanda dictator”, *The Sun*, 24 July 2017; “Corrupt Rwanda still has millions in British aid on tap”, *The Times*, 31 August 2017.

¹⁰⁷ “EU renews call for review of Ingabire’s trial”, *The East African*, 9 October 2016.

¹⁰⁸ “Parliament asks European MPs to withdraw biased resolution on Rwanda”, *The New Times*, 11 October 2016.

¹⁰⁹ “EU-Rwanda relations remain frosty amid claims of dictatorship”, *SAT Press Release*, 15 December 2016.

¹¹⁰ “A New York, Kagame rejette les leçons de démocratie des pays occidentaux”, *Jeune Afrique*, 21 septembre 2017.

¹¹¹ HAGMANN, T., REYNTJENS, F., “Introduction: aid and authoritarianism in sub-Saharan Africa after 1990”, in HAGMANN, T., REYNTJENS, F. (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa. Development without Democracy*, London, Zed Books, 2016, pp. 1-19.

¹¹² SEN, A., *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999.

they have never –during precolonial, colonial and post-independence days– enjoyed political rights, in all likelihood Rwandans desire a say in how their future is built beyond mere “delivery”.

Despite the regime’s public optimism about the success of reconciliation after the genocide, Rwanda remains a deeply divided society. While these divisions cannot be expressed inside Rwanda¹¹³, they show anecdotally but tellingly in manifestations like the *Kwibuka* commemorations and the annual Rwanda Days organised abroad, in which very few Hutu (and Tutsi opponents) participate. At the 2017 presidential poll, the diaspora was credited with 95.58 percent of votes in favour of Kagame, but the vast majority entitled to vote did not bother to register. Exchanges on social media are virulent and often cast in abusive and aggressive tones.

The regime of course realises this, and knows it is facing increasing threats. These include the prospect of a decrease in much-needed international aid¹¹⁴, deteriorating macro-economic performance, the bursting Kigali real estate bubble, growing intra-regime tensions and discontent in the Tutsi community, failing regional political and military policies, and increasing international criticism. All this has led to growing isolationism under the guise of “Pan-Africanism” and *agaciro* (dignity). It also explains why, rather than relaxing after his electoral victory, Kagame has cracked down on forces he sees as opposing him. It is unclear to what extent he himself thinks that the outcome of the August 2017 poll is a genuine indicator of popular (and, more importantly, elite) support. As Anjan Sundaram wrote, “[t]he threat to Rwanda, as in many dictatorships, may lie in the degree to which Kagame believes his own words”.¹¹⁵ If he misreads the mood, the greatest risk to his rule may well come from his own circle.

Antwerp, December 2017

¹¹³ According to the (official) Rwanda Reconciliation Barometer, 92.5 percent of Rwandans feel that unity and reconciliation have been achieved.

¹¹⁴ Not so much as a result of sanctions, but because of budgetary cuts across the world.

¹¹⁵ SUNDARAM, A., “Rwanda: Kagame’s Efficient Repression”, *New York Review of Books*, 4 August 2017.

UGANDA

by Gerald Bareebe and Ivan Ashaba

1. INTRODUCTION

Facing pressure from donors, many African countries conduct regular national elections, but most are neither democratic nor democratizing. Uganda's 2016 general elections show how the marriage of authoritarianism with contested elections has become the norm in sub-Saharan Africa.¹ The Ugandan elections failed to display any semblance of democracy, with the military, the police and the electoral management body openly working in favour of President Yoweri Museveni and his ruling party, the National Resistance Movement (NRM).² In particular, Uganda's 2016 election is infamous for the way in which the regime manipulated the electoral process through gerrymandering constituencies, placing stringent restrictions on media content and consumption, the corrupt patronage network and the failure by the donor community to influence the process.³ What is perhaps more alarming is how state agencies worked hard to avoid a transparent electoral process to the extent that observers saw the entire exercise as "faking democracy" at its best.⁴ It is therefore no surprise that, while the country adopted multipartyism in 2005⁵ (largely due to donor pressure) and has since spent millions of dollars conducting periodic elections, the only obvious impact it has produced is the consolidation of Museveni's authoritarian regime.

In this article we examine the 2016 Ugandan presidential election and the environment in which it was held. We argue that Uganda, which was once seen as a promising model of democracy in sub-Saharan Africa, has instead drifted dangerously towards autocratic rule. Our analysis is fundamentally based on seven factors that, taken together, demonstrate how Uganda's elections have failed to produce democracy. They have instead become a tool for President Museveni to legitimate his rule. These factors include: the massive

¹ BRATTON, M., VAN DE WALLE, N., *Democratic experiments in Africa: Regime transition in comparative perspective*, Cambridge University Press, 1997.

² HICHEN, J., "Staging an Election in Uganda: Kiggundu's Third Act", *African Research Institute Report*, 2 March 2016, <https://www.africanresearchinstitute.org/newsite/blog/staging-an-election-in-uganda-kiggundus-third-act> (Accessed 26 February 2018).

³ GOLOOBA-MUTEBI, F., HICKEY, S., "The Master of Institutional Multiplicity? The Shifting Politics of Regime Survival, State-Building and Democratisation in Museveni's Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 10, No. 4, 2017, pp. 601–618.

⁴ ABRAHAMSEN, R., BAREEBE, G., "Uganda's 2016 Elections: Not Even Faking It Anymore", *African Affairs*, Vol. 115, No. 461, 2016, pp. 751-765.

⁵ MAKARA, S., "Deepening Democracy through Multipartyism: The Bumpy Road to Uganda's 2011 Elections", *Africa Spectrum*, Vol. 45, No. 2, 2010, pp. 81-94.

crackdown on the regime's political opponents; the increasing personalization of power by the incumbent; the shrinking space for civil society; the persistent militarization of politics; the failure to initiate genuine electoral reforms; the regime's enduring control of the election machinery; and the recent amendment of the constitution to lift the age limit for the presidency, thereby setting the stage for President Yoweri Museveni to rule for life. We begin by placing our arguments within a theoretical context.

2. THE 2016 ELECTIONS: A THEORETICAL PERSPECTIVE

Although Uganda has conducted regular polls (1996⁶, 2001⁷, 2006⁸, 2011⁹ and 2016¹⁰), they have all failed to meet the criteria for free and fair elections.¹¹ It is widely held that the fundamental principles of free and fair elections encapsulate “the right of everyone to take part in the government of his or her country directly or indirectly through freely chosen representatives, to vote in such elections by secret ballot, to have an equal opportunity to become a candidate for election, and to put forward his or her political views, individually or in association with others.”¹² However, in Uganda, while the regime allows opposition parties to field candidates, it does so to give the veneer of a democracy when in reality the playing field remains skewed in favour of the incumbent and the ruling party.¹³

The existence of political regimes (such as Museveni's) that combine features of both democracy and authoritarianism has attracted multiple conceptual classification from scholars interested in understanding the nature, character, duration and breakdown of these regimes. Some scholars have labelled

⁶ MUHUMUZA, W., “Money and Power in Uganda's 1996 Elections”, *African Journal of Political Science / Revue Africaine De Science Politique*, Vol. 2, No. 1, 1997, pp. 168-179.

⁷ HUMAN RIGHTS WATCH, “Uganda: Not a Level Playing Field. Government Violations in the Lead-Up to the Election”, 2011, <https://www.hrw.org/reports/2001/uganda/> (Accessed 25 February 2018).

⁸ VOICE OF AMERICA, “New Revelation about 2006 Ugandan Presidential Elections, 3 October 2010, <https://www.voanews.com/a/butty-uganda-justice-kanyeihamba-04october10-104257669/155960.html> (Accessed 26 February 2018).

⁹ CONROY-KRUTZ, J., LOGAN, C., “Museveni and the 2011 Ugandan Election: Did the Money Matter?” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 50, No.4, 2012, pp. 625-655.

¹⁰ VOKES, R., WILKINS, S., “Party, Patronage and Coercion in the NRM'S 2016 Re-election in Uganda: Imposed or Embedded?” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 10, No.4, 2016, pp. 581-600.

¹¹ OLOKA-ONYANGO, J., “Uganda's ‘Benevolent’ Dictatorship”, *Current History*, Vol. 9, No. 5, 1997, pp. 212–216.

¹² See the criteria for a free and fair election contained in the 1994 declaration by the Inter-parliamentary Union, <http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm> (Accessed 3 February 2018).

¹³ LEVITSKY, S., WAY, L. A., *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*, Cambridge University Press, 2010.

them “hybrid regimes”¹⁴, “non-tyrannical autocracy”¹⁵, “competitive authoritarian”¹⁶, “defective democracies”¹⁷, ‘illiberal democracies’¹⁸ and “hegemonic authoritarianism”¹⁹. Conceptually, a unique aspect of these regimes lies in the way they organize regular elections without achieving democratization because incumbents provide little space for the opposition to engage in genuine political participation. Incumbents tend to monopolize the political space, thereby limiting the degree and avenues for genuine political contestation.²⁰ They also manipulate the electoral system²¹ through gerrymandering, voter registration, intimidation and persistent harassment of opposition and civil society groups.²² In addition, the judiciary is cowed, which affects its independence, and regime cadres and military officers operate above the law and engage in practices of electoral fraud.

What is intriguing in Uganda’s case is that, whereas the incumbent and the ruling party overwhelmingly dominate the electoral machinery and use political violence as a form of repression, the opposition to the regime has continued to grow to the extent that voters in the previous polls showed a rare inclination to defy repression and vote for the opposition, especially in urban areas. Therefore, despite various subjugation tactics employed by the Museveni regime, the endurance of opposition to his rule continues to trouble the regime elites.²³ After his party was routed in major urban centres in the 2016 polls, Museveni vowed to “politically wipe out”²⁴ the opposition. Two years

¹⁴ SCHEDLER, A., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.

¹⁵ BOIX, C., SVOLIK, M., *Non-tyrannical Autocracies*, Los Angeles CA: UCLA Comparative Politics Workshop, 2017.

¹⁶ LEVITSKY, S., WAY, L., “The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002, pp. 51–65.

¹⁷ MERKEL, W., “Embedded and Defective Democracies”, *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, pp. 33–58.

¹⁸ ZAKARIA, F., “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs*, Vol. 76 No. 6, pp. 22–43.

¹⁹ HOWARD, M. M., ROESSLER, P., “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 365–81.

²⁰ BOGAARDS, M., “Crafting Competitive Party Systems: Electoral Laws and the Opposition in Africa”, *Democratization*, Vol. 7, No. 4, 2000, pp. 163–190.

²¹ TESHOME, W., “Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis”, *International Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 1–15.

²² VAN DE WALLE, N., “Presidentialism and Clientelism in Africa’s Emerging Party Systems”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 41, No. 2, 2003, pp. 297–321.

²³ COLLORD, M., “From the Electoral Battleground to the Parliamentary Arena: Understanding Intra-Elite Bargaining in Uganda’s National Resistance Movement”, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 10, No. 4, 2017, pp. 639–659.

²⁴ KAFEERO, S., “Museveni’s Plan to Wipe Out Opposition Finally Taking Shape”, *Daily Monitor*, 6 February 2017, <http://www.monitor.co.ug/Magazines/PeoplePower/Is-Museveni-plan-to-wipe-out-opposition/689844-3799552-b5d4tvz/index.html> (Accessed 10 February

since he made this vow, there is no clear evidence that he has succeeded in breaking the momentum of opposition to his rule as the military and police are consistently overstretched trying to thwart various opposition activities.²⁵

Museveni's reaction to the growing opposition to his three-decade rule shows how leaders under authoritarian regimes often find themselves in a frustrating catch-22 situation. They feel the need to hold periodic elections to reaffirm legitimacy or shore up international perceptions. But elections create uncertainty inside the regime even when there is absolutely no question of who will win. The regime's leader is then forced to harass his opponents by arresting them on trumped-up charges and sending them to jail, hoping that such repressive tactics can undermine their momentum.²⁶ Some scholars argue that such regimes should be considered "electoral authoritarian" because they "play the game of multiparty elections by holding regular elections for the chief executive and a national assembly. Yet they violate the liberal-democratic principles of freedom and fairness so profoundly and systematically as to render elections instruments of authoritarian rule rather than instruments of democracy".²⁷

However, despite the existence of avenues for opposition to compete for power, incumbents in nondemocratic regimes abuse state power to place themselves at a "significant advantage vis-à-vis their opponents".²⁸ Scholars such as Schedler see a need to distinguish these regimes from full authoritarianism where no channels exist whatsoever for the opposition to challenge incumbency. A major assumption is that these regimes are or should be transitioning towards democracy. Others have argued that a major distinction between electoral authoritarian regimes and western democracies is in the quality, not frequency of elections.²⁹ A similar view is espoused by Tripp, who argues that such regimes are neither past autocracies nor fully democratic. They "range from semi-democratic to semi-authoritarian

2018).

²⁵ TAPSCOTT, R., "Preventing Change and Protecting the Regime: Crime Preventers, Local Livelihoods, and the 2016 Ugandan Elections", *JSRP Working Paper No. 31*, 2016, <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/downloads/JSRP-31.Tapscott.pdf> (Accessed 26 February 2018).

²⁶ OLOKA-ONYANGO, J., "Uganda Elections: 'An Exercise in Shame-Faced Endorsement'", in MANJI, F., EKINE, S. (eds.), *African Awakening: The Emerging Revolutions*, Cape Town, Pambazuka, 2012, pp. 111-115.

²⁷ SCHEDLER, A., "The Logic of Electoral Authoritarianism", in A. SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2006, pp. 1-23.

²⁸ LEVITSKY, S., WAY, L. A., *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*, Cambridge University Press, 2010.

²⁹ DIAMOND, L., "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002, pp. 21-35.

along the spectrum of hybridity”.³⁰ She classifies them as hybrid regimes because they are positioned at the “crossroads between democratization and authoritarianism”, rarely reverting to large scale authoritarianism but also rarely transitioning to full democracy.³¹ Marina Ottaway sees the most defining component of these regimes as the existence of a mechanism that prevents power transfer from the incumbent or ruling party to a new leader or political organization.³² She outlines four unique characteristics of regimes that are neither fully authoritarian nor democratic. They include a low degree of institutionalisation; the way power is generated and transferred; a weak link between political and economic reform; and limits on civil society.³³

The abuse of power by the incumbent to tilt the political landscape often happens in different ways. It may include misusing public institutions, government finances and other state apparatuses for political gain.³⁴ The misuse of public resources may also manifest itself through the communication infrastructure, security forces, discriminatory taxation, discretionary control over licenses and state contracts. In many sub-Saharan countries characterized by weak private sectors, such abuses can certainly tilt the political playing field in favour of the incumbents because they create vast resource advantages.³⁵ Moreover, judiciaries, electoral management bodies and other vital offices are instituted based on political considerations and manipulated by incumbents through bribery and intimidation. Institutions supposed to act as referees are compromised in favour of incumbents and ruling parties.³⁶ As will be discussed in the subsequent sections, the National Resistance Movement - the ruling party in Uganda - enjoys superior finances, media coverage and the support of state institutions like the electoral commission and the judiciary. As Schedler notes, authoritarian regimes like Museveni’s in Uganda organize elections and exhibit features of democracy in a bid to satisfy both internal and external actors yet fall short on vital democratic benchmarks.³⁷ The regime employs several strategies such as banning civic activities, weakening the opposition, preventing voters from accessing information on available choices, and informal disfranchisement (e.g. through persecution, physical elimination and forced displacement of dissenting voices). The opposition is at a financial

³⁰ TRIPP, A. M., *Museveni’s Uganda: Paradoxes of power in a hybrid regime*, London, Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 3.

³¹ *Ibid.*

³² OTTAWAY, M., *Democracy Challenged: The Rise of Semi-authoritarianism*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

³³ *Ibid.*

³⁴ LEVITSKY, S., WAY, L. A., “Why Democracy Needs a Level Playing Field”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, 2010, pp. 57-68.

³⁵ LEVITSKY, S., WAY, L. A., *Competitive authoritarianism...*, *op. cit.*, p. 10.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ SCHEDLER, A., “The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002, pp. 36-50.

disadvantage because incumbents have access to public funds and the whole state apparatus.³⁸ Such undemocratic features, according to Lindberg, are typical of regimes that use elections as a tool for enhancing authoritarianism.³⁹

3. UGANDAN ELECTIONS: A HISTORICAL BACKGROUND

Uganda first held elections in 1962, which were organized in preparation for the country's independence. Although voting was not held in every region of the country, the exercise resulted in the election of Sir Edward Walugembe Muteesa II as the first President of Uganda.⁴⁰ The election of Muteesa happened after an alliance between two parties – the Uganda Peoples' Congress (UPC) and Kabaka Yekka, which enabled Buganda to participate in the election.⁴¹ The Buganda Lukiiko (parliament) voted to give all the 21 nominated Buganda MPs seats to UPC, which gave it the numerical strength to form a government.⁴²

Uganda's first genuinely competitive multiparty elections were held in 1980.⁴³ They were organized by a military junta called the Military Commission (MC) that had ousted the dictatorship of Idi Amin. Museveni was a senior member of the ruling junta. Disagreements emerged within the ranks of the Military Commission when it made a decision to openly support the Uganda People's Congress (UPC). This forced Museveni to break away from the Commission on June 4, 1980 and formed his own party, the Uganda Patriotic Movement (UPM) under whose banner he contested the presidency.⁴⁴ Museveni was defeated by Milton Obote of the UPC, who enjoyed the support of the military. He refused to concede defeat citing massive vote rigging and disenfranchisement. He instead launched a protracted guerrilla rebellion against the new government.⁴⁵

After a five-year guerrilla war, Museveni and his group achieved a decisive military victory in 1986 against the military government of Gen. Tito Okello. Museveni was sworn in on January 29, 1986, and has held power since, making him one of the longest-serving leaders in African history. When

³⁸ *Ibid.*

³⁹ LINDBERG, S. I., "Opposition Parties and Democratization in Sub-Saharan Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 1, 2006, pp. 123-138.

⁴⁰ GERTZEL, C., "How Kabaka Yekka Came to be", *Africa Report*, Vol. 9, No. 9, 1964, p. 9.

⁴¹ "Victory for the Kabaka", *Africa Report*, Vol. 7, No. 3, 1962, p. 13.

⁴² LEGUM, C., "Milton Obote, President of Uganda", *Africa Report*, Vol. 28, No. 1, 1983, p. 19.

⁴³ CARNEY, J. J., "The Politics of Ecumenism in Uganda, 1962–1986", *Church History*, Vol. 86, No. 3, 2017, pp. 765-795.

⁴⁴ MUTIBWA, P., *Uganda Since Independence: A Story of Unfulfilled Hopes*, Kampala, Fountain, 1992.

⁴⁵ MAMDANI, M., "Uganda in Transition: Two Years of the NRA/NRM", *Third World Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 1988, pp. 1155–1181.

he came to power, Museveni outlawed political parties⁴⁶ and introduced a single-party (“Movement”) system under which the 1996 Presidential election was held. Museveni won 74% of the vote in 1996 and 69% of the vote in 2001.⁴⁷ However, the 2001 elections were marred by violence and intimidation; Museveni’s main rival, Dr. Kizza Besigye, was arrested and detained numerous times until he finally fled the country and spent the next four years in exile. The flawed nature of the 2001 elections generated intense domestic and international pressure on the regime to disband the single-party system and introduce multipartyism.⁴⁸ Eventually, a referendum was held on July 28, 2005 in which 92 per cent of Ugandans voted to restore a multiparty political dispensation. In the same year, MPs voted to amend Article 105 (2) of the 1995 Constitution to remove the term limit on the presidency. This gave President Museveni, in power since 1986, a lifeline to continue as president. Before approving the bill, Museveni gave each member of parliament 5 million Ugandan shillings (then approximately \$3,000) in what analysts say was a blatant case of political bribery.⁴⁹

From the above explanation, it is apparent that, although Uganda has experienced three election cycles since 1996, none can be said to have been free and fair. In all these elections, the government has been faulted by observers for its failure to create an environment conducive for Ugandans to freely express their will and choose their leaders without coercive pressure as required under Article 69 (1) of the country’s constitution. Having lost elections in 1980, Museveni has always been wary of polls. He increasingly resorted to the use of force to mitigate this uncertainty, making Uganda a perfect case of what Schedler has described as “electoral authoritarianism.”⁵⁰ Although such regimes do organize regular elections, they continue to violate the minimum democratic standards for liberal democracy through engaging in acts of harassment and intimidation of opponents, and outright vote-rigging. For example, ahead of the 2016 elections, Museveni and other NRM cadres warned voters about the dangers of voting for the opposition. Justine Kasule Lumumba, the ruling party’s Secretary General warned Ugandans that “the state will kill your children” if they pour into the streets to protest against Museveni’s victory.⁵¹ Below we provide a detailed examination of the events that characterized

⁴⁶ MUHUMUZA, W., “From Fundamental Change to No Change: The NRM and Democratization in Uganda”, *Les Cahiers d’Afrique de l’Est (IFRA)*, 41, 2009, pp. 21–42.

⁴⁷ MAKARA, S., “Deepening Democracy through Multipartyism: The Bumpy Road to Uganda’s 2011 Elections”, *Africa Spectrum*, Vol. 45, No. 2, 2010, pp. 81–94.

⁴⁸ ABDALLAH, H., “Uganda: Court Nullifies 2000 Referendum”, *Daily Monitor*, 26 June 2004, <http://allafrica.com/stories/200406250863.html/> (Accessed 19 February 2018).

⁴⁹ TRIPP, A. M., “The Politics of Constitution-Making in Uganda”, in MILLER, L.E. (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, Washington DC, United States Institute for Peace, 2010, p. 158–175.

⁵⁰ SCHEDLER, A., “The logic...”, *op. cit.*, p.2.

⁵¹ WESONGA, N., “Lumumba Shoot-to-Kill Threat Sparks Outrage”, *Daily Monitor*, 1

Uganda's 2016 elections.

4. A FRUSTRATING ATTEMPT AT REFORMING THE ELECTORAL SYSTEM

Uganda held its parliamentary and presidential elections on February 18, 2016, the third under the multi-party system introduced in 2005. With incumbents losing elections elsewhere in Africa (i.e., Senegal 2012 and Nigeria 2015), Uganda's opposition hoped to unseat President Museveni, who had been in power for over three decades. In comparison to 2011, the 2016 elections were different in two ways. First, unlike in the past, two strong candidates competed against Museveni. The opposition Forum for Democratic Change, Uganda's largest opposition party, fronted Dr. Kizza Besigye, while the country's former Prime Minister John Patrick Amama Mbabazi ran as an independent candidate. Second, Museveni was subjected to serious public scrutiny that included a live presidential debate and an exposure of crumbling medical facilities - events that attracted intense media coverage and debate. Other candidates in the race included Abed Bwanika of the Peoples' Democratic Party; General Benon Biraaro of Farmer's Party of Uganda; Professor Venansius Baryamureeba (independent); Maureen Kyalya (independent) and Joseph Mabirizi (independent).

In the lead-up to the elections, there were heated debates within opposition ranks regarding a boycott after Museveni's refusal to implement meaningful electoral reforms. Since 1996, there has been a raging debate in Uganda over the need to change the electoral laws many of which were enacted in 1995 when Uganda was under a single-party political system. Since Uganda embraced multipartyism, the opposition, the civil society, the Uganda Law Society and the Inter-Religious Council of Uganda have all unsuccessfully tried to encourage the government to introduce a new legal framework to facilitate a free, fair and transparent electoral process. In February 2015, the opposition took the first initiative and tabled before parliament a proposal containing several electoral reforms and asked parliament to expeditiously pass it. Among others, they demanded an independent and impartial election management body, the withdrawal of the security agencies from the elections, a transparent tallying process, freedom to assemble and organize campaign rallies without state interference and a transparent process for selecting polling officers.⁵² In 2006, the Supreme Court of Uganda also recommended a

February 2016, <http://www.monitor.co.ug/SpecialReports/Elections/Lumumba-shoot-to-kill-threat-sparks-outrage/859108-3056812-blgev1/index.html> (Accessed 19 February 2018).

⁵² MULONDO, M., "EC dismisses opposition's electoral reforms", *New Vision*, 15 February 2014, https://www.newvision.co.ug/new_vision_news/1337742/ec-dismisses-opposition-electoral-reforms (Accessed 26 February 2018).

number of reforms in the management of elections⁵³, including equal media coverage of all presidential candidates, demilitarization of the electoral process and stringent safeguards to separate the state from the ruling party.⁵⁴

The suggested reforms sought to address legal gaps to guarantee a free, fair and transparent electoral process. One of the issues raised concerned the independence of the Electoral Commission. The current law gives the president powers to appoint and dismiss the chairperson of the Electoral Commission and his staff.⁵⁵ Critics have argued that this puts the commissioners under the direct control and influence of the president.⁵⁶ In their ruling on the petition against Museveni's re-election in 2001 and 2006, the Supreme Court judges recommended numerous reforms among which was the need to change the way the EC commissioners are selected. The judges queried the partiality of election officials, the election timetable, the removal of voters from the register without due process, the lack of a level playing ground for opposition candidates, the role of security forces, and access to media by the opposition.⁵⁷ Despite repeated calls for reforms, Museveni rejected the suggested reforms in 2006 and 2011, and when the ruling party introduced the Constitutional Amendment Bill in 2015, it did not contain any of the reform proposals that the opposition, the Supreme Court and civic groups had suggested.⁵⁸ The Minister for Justice and Constitutional Affairs later noted that these groups have no mandate to demand reforms on behalf of Ugandans. The CSOs and the Inter-Religious Council had called for an independent and impartial electoral management body whose commissioners would be selected by the Judicial Service Commission (JSC), not President Museveni. However, both the CSO's and the opposition's proposals were rejected. Instead, the government passed a new law giving the President more powers over the appointment and

⁵³ MAKARA, S., RAKNER, L., RWENGABO, S., "Administering Uganda's 2006 Multiparty Elections: The Role of the Electoral Commission", Working Paper, Bergen, Chr. Michielsen Institute, 2008.

⁵⁴ The Supreme Court of Republic of Uganda Presidential Election Petition No. 01 of 2006, Rtd. Col. Dr. Kizza Besigye (Petitioner) Versus 1. Electoral Commission 2. Yoweri Kaguta Museveni (Respondents), January 31, 2007, p. 299.

⁵⁵ GLOPPEN, S., KASIMBAZI, E., KIBANDAMA, A., "Elections in Court: The Judiciary and Uganda's 2006 Election Process", in KIIZA, J., MAKARA, S., RAKNER, L. (eds.), *Electoral Democracy in Uganda: Understanding the Institutional Processes and Outcomes of the 2006 Multiparty Elections*, Kampala, Fountain, 2008, pp. 53-89.

⁵⁶ MURISON, J., "Judicial Politics: Election Petitions and Electoral Fraud in Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 7, No. 3, 2013, pp. 492-508.

⁵⁷ RWENGABO, S., "The Unknown Arbiter: The Uganda Electoral Commission and the Handling of Electoral Complaints During the 2006 Elections", In KIIZA, J., MAKARA, S., RAKNER L. (eds.), *Electoral Democracy in Uganda: Understanding the Institutional Processes and Outcomes of the 2006 Multiparty Elections*, Kampala, Fountain Publishers, 2008, pp. 119-133.

⁵⁸ KANYEIHAMBA, G., *The Blessings and Joy of Being Who You Are*, Kampala, Marianum, 2012.

dismissal of EC officials.

5. FAILED OPPOSITION ALLIANCE AND DONORS' MISCALCULATION

Aware of the fractured nature of Uganda's opposition groups, the lead-up to the 2016 elections saw an attempt by various opposition groups to form an alliance.⁵⁹ This effort was supported by civil society groups and funded by some in the donor community. This resulted in the formation of The Democratic Alliance (TDA), a loose coalition of opposition political parties, pressure groups and prominent individuals.⁶⁰ The main objective of the alliance was to field a single opposition candidate against President Museveni and to forge cooperation at local levels in order to gain more seats in the lower structures of government. The alliance was formed on the premise that a united opposition has better odds of ousting Museveni from power. Theoretically it seemed rational but empirically few political coalitions - especially in Africa's authoritarian political systems - have succeeded. In Uganda, almost all the political parties under the TDA had internal divisions as well as simmering fears that smaller parties could be swallowed up by dominant parties if they joined a coalition.

Apart from interparty rivalries, many political observers and opposition groups attribute the TDA's failure to the donors' miscalculation. Over the years, Dr Kizza Besigye, the leader and founder of Uganda's largest opposition party and Museveni's most formidable political rival, was reported to be having a complicated relationship with the country's major donors. Some donors, it is believed, were critical of Besigye's brash and aggressive style of politics. One book released ahead of the 2016 elections reports on a meeting between Besigye and western donors in which the author says Besigye was scolded and humiliated, with donors directly expressing their dislike for his political strategy.⁶¹ On the other hand, like many of Uganda's opposition supporters, Besigye detests the donors' double standards in dealing with Museveni. The opposition accuses the donors of being reluctantly critical of Museveni's misrule, and of unconditionally providing funds to Museveni's regime, much of which is used to enrich his patronage network.⁶² In his public meetings and press interviews, Besigye had become increasingly critical of

⁵⁹ BEARDSWORTH, N., "Challenging Dominance: The Opposition, the Coalition and the 2016 Election in Uganda", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 10, No. 4, 2016, pp. 749-768.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ KALINAKI, D., *Kizza Besigye and Uganda's Unfinished Revolution*, Kampala, Dominant Seven Publishers, 2014.

⁶² IRIN, "Uganda: Opposition Leader Urges Donors to Tie Aid to Political Reforms", 23 May 2005, <https://reliefweb.int/report/uganda/uganda-opposition-leader-urges-donors-tie-aid-political-reforms> (Accessed 25 February 2018).

the donor community, particularly the EU, accusing them of being naive and ignorant of the environment in which the opposition operates.⁶³ In his words, the donors were willing to go soft on Museveni's repression and flawed election as a reward for his role in fighting terrorism in Somalia.⁶⁴

Aware of the donors' misgivings about Besigye, top elements in the TDA began a search for another strong candidate acceptable to donors. An opportunity presented itself in Amama Mbabazi, a former prime minister and close ally of Museveni who had defected from the ruling party following a spirited power struggle with Museveni.⁶⁵ To the donors, Mbabazi was a more acceptable candidate because, unlike Besigye who is seen to be hawkish and politically pugnacious, Mbabazi largely portrays an image of a moderate politician.⁶⁶ Although Mbabazi had left the ruling party, he planned to run as an independent candidate and made it clear that he could only join the TDA if he was assured of becoming the opposition flagbearer. A campaign to convince Mbabazi to join the TDA started and was led by donors and small parties who assured him of their support in his battle to become the opposition's presidential flag-holder.

When Mbabazi eventually agreed to join the TDA, the donors started a campaign to convince Besigye to agree to step down and rally around Mbabazi. Mediated by former UN Secretary-General Kofi Annan and former ICC Chief Prosecutor Louis Moreno Ocampo, a meeting between the two was held in the United Kingdom.⁶⁷ At FDC headquarters in Kampala, party officials rejected any attempt to replace Besigye with Mbabazi. They cited several reasons including Mbabazi's refusal to revoke his membership of the ruling party and his role in the brutal crackdown of the opposition after the 2011 elections⁶⁸

⁶³ THE OBSERVER, "How Mbabazi, Besigye Meeting in London Ended in Stalemate", 2 November 2015, <<http://www.observer.ug/news-headlines/40780-how-mbabazi-besigye-meeting-in-london-ended-in-stalemate> (Accessed 24 February 2017).

⁶⁴ FISHER, F., "Managing Donor Perceptions: Contextualizing Uganda's 2007 Intervention in Somalia", *African Affairs*, Vol. 111, No. 444, 2012, pp. 404–423.

⁶⁵ SENGOBA, N., "TDA: Uganda's Opposition is Between a Rock and Hard Place", *Daily Monitor*, 22 September 2015, <http://www.monitor.co.ug/OpEd/columnists/NicholasSengooba/TDA--Uganda-s-Opposition-is-between-a-rock-and-hard-place/1293432-2879630-g4xd24z/index.html> (Accessed 26 February 2018). ONYANGO-OBBO, C., "Mbabazi to Take on Museveni in 2016; Why It Is both a Smart and Dumb Idea", *Daily Monitor*, 17 June 2016, <http://www.monitor.co.ug/OpEd/OpEdColumnists/CharlesOnyangoObbo/Mbabazi-to-take-on-Museveni-in-2016/-/878504/2754300/-/format/xhtml/item/1/-/74wmgmz/-/index.html> (Accessed 26 February 2018).

⁶⁶ KALINAKI, D., *Kizza Besigye and Uganda's Unfinished Revolution*, Kampala, Dominant Seven Publishers, 2014.

⁶⁷ KAAAYA, S. K., "How Mbabazi, Besigye meeting in London ended in stalemate", *The Observer*, 2 November 2015, <http://observer.ug/news-headlines/40780-how-mbabazi-besigye-meeting-in-london-ended-in-stalemate> (Accessed 4 December 2017).

⁶⁸ DEMGROUP, "Uganda: General Elections 18 February 2011, Final Report", Kampala, European Union Election Observation Mission, 2011.

when he served as Uganda's security minister.⁶⁹ In addition, many opposition figures expressed worries that, unlike Besigye who defected from the ruling party in 2001 with a large number of lawmakers and local council leaders, Mbabazi had left NRM alone, which could signal that he was not as popular as portrayed. Thus, as expected, the FDC pulled out of the alliance, accusing its secretariat of engaging in manoeuvres and bending the rules to favor Mbabazi as the TDA's sole candidate. As it turned out, the donors' decision to sideline Besigye in favour of Mbabazi was a miscalculation. They underestimated the level of Besigye's support and overestimated that of Mbabazi. Although many FDC officials warned that there were many pro-Museveni elements in the alliance, the donors failed to predict Museveni's apparent infiltration of the TDA. In the end, Mbabazi performed badly in the Presidential election, scoring only 1.3% of votes compared to Besigye's 35%.⁷⁰ Surprisingly, some of the coalition groups under the TDA ended up openly defecting to Museveni's party, leaving the donors and the civil society leaders that championed the TDA idea with egg on their face. For instance, one group led by former Vice President Gilbert Bukenya, which had vigorously campaigned against Besigye in the race for the opposition leadership, crossed over to the NRM and campaigned robustly for Museveni.⁷¹ The Uganda Federal Alliance and the Uganda People's Congress also formed a coalition with Museveni and some of their members were given lucrative positions in Museveni's government after the elections.

6. MANAGING THE ELECTORAL ENVIRONMENT: VIOLENCE, INTIMIDATION, AND MEDIA CENSORSHIP

The 2016 election was characterized by incidents of violence, arrests of Museveni's opponents and intimidation by security agencies. In July 2015, police arrested Besigye and Mbabazi and detained them for several hours. Mbabazi was detained while he was on his way to meet supporters in the Eastern part of the country. Besigye was arrested on his way to meet his campaign agents at party headquarters in Kampala. Within a week of polling day, Besigye was stopped from campaigning in Kampala and Wakiso, the two districts with the largest number of voters in the country. This led to the eruption of violence in Kampala and surrounding suburbs in which two people lost their lives and 19 others were injured.

⁶⁹ COLLORD, M., "From the Electoral Battleground to the Parliamentary Arena: Understanding Intra-Elite Bargaining in Uganda's National Resistance Movement", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 10, No. 4, 2017, pp. 639–659.

⁷⁰ For official results, see e.g. Uganda Electoral Commission, 2016 General Elections Summary, https://en.wikipedia.org/wiki/Ugandan_general_election,_2016 (Accessed 2 December 2017).

⁷¹ SADAAB, K., "Inside Bukenya, Museveni Deal", *The Observer*, 19 October 2015, <http://www.observer.ug/news-headlines/40524-inside-bukenya-museveni-deal> (Accessed 26 February 2018).

Numerous incidents of intimidation and harassment were orchestrated by the police and other security agencies in collaboration with the so-called Crime Preventers.⁷² The Crime Preventer force is a voluntary force of civilians recruited by the Police Chief Gen. Kale Kayihura and approved by the President ahead of elections to provide support to the police in the management of election-related crimes. The Ugandan police claimed that the Crime Preventers were a non-partisan force, yet in practice they were affiliated with the ruling party and donned Museveni's campaign T-shirts as they unleashed violence against civilians⁷³. The government refused to explain the legal basis of the force or reveal its command structure despite numerous queries from local and international human rights organizations, including Amnesty International, Human Rights Watch, Human Rights Network Uganda (HURINET-U), Chapter Four Uganda, Foundation for Human Rights Initiative (FHRI), African Centre for Rehabilitation and Treatment of Torture Victims and Uganda Human Rights Commission (UHRC). Instead, the Police Chief told critics of the Crime Preventers to “go hang” and further revealed that their total number stood at 11 million. To facilitate the work of the new force, parliament passed supplementary budget worth 37 billion Ugandan shillings to pay salaries for the new recruits.⁷⁴

As the competition between Museveni and his rivals intensified, he resorted to his old tactics of threatening “a civil war” if he were defeated. His campaign strategy changed depending on the specific fears of each region of the country. During his visit to areas affected by Joseph Kony's LRA insurgency and Amin's brutal dictatorship, Museveni warned residents that he could stage another civil war if he were defeated at the ballot. To legitimize Museveni's message, government owned TV stations broadcast pictures of skulls from the Luwero triangle where many people were killed during the war that brought Museveni to power.

Not only did Museveni oppress his rivals, and beat and arrest their supporters, he also instituted a brutal media clampdown. The government implemented a disproportionate strategy of denying the opposition access to the media in rural areas of Uganda.⁷⁵ The opposition was allowed access to the media in urban areas such as greater Kampala, where there is a considerable presence of Western diplomats, but they were deprived of airtime by many ru-

⁷² HUMAN RIGHTS WATCH, “Suspend ‘Crime Preventers’: Massive Unregulated Force Threats Election Security”, Kampala, 2016.

⁷³ GAFFEY, C., “Who Are Uganda's Crime Preventers?” *Newsweek Magazine*, 14 January 2016, <http://www.newsweek.com/who-are-ugandas-crime-preventers-415704> (Accessed 13 December 2016).

⁷⁴ GIBB, R., “The Elections in Uganda, February 2016”, *Africa Spectrum*, Vol. 51, No. 2, 2016, pp. 93–101.

⁷⁵ AFRICAN CENTRE FOR MEDIA EXCELLENCE, *Monitoring the Coverage of the 2016 Elections*, Kampala, 2015.

ral-based radio stations, especially in Museveni's strongholds. In rural Uganda, Museveni is highly revered by those who remember him as a guerrilla leader fighting the Obote and Amin dictatorships. The crackdown on the media was made possible by the fact that many of the radio stations in Uganda are either owned by politicians from the ruling party or by businessmen with connections to it. Some upcountry radio stations that took the risk of hosting opposition leaders were switched off air and had their licenses revoked. In one incident, a radio station in eastern Uganda mysteriously went off air 15-minutes into a talk-show in which Dr Besigye was the main guest.⁷⁶ Another station in western Uganda was suspended by the Uganda Communication Commission and forced off air after its licence was revoked for hosting Amama Mbabazi.⁷⁷ Intimidation was thus used as a strategy to successfully silence local journalists and gain a monopoly of media coverage.

According to a report by the African Centre for Media Excellence (ACME), state-owned public broadcasters (both TV and Radio), which command the highest audience in rural Uganda, were blatantly biased in their reporting, offering 80% of news coverage to President Museveni.⁷⁸ The government pressured all TV stations to broadcast drone footage of Museveni's rallies - which were widely seen to be doctored to inflate his crowds.⁷⁹ Initially, NTV, the largest private television broadcaster protested against the move, but its reporters were kicked off Museveni's campaign trail until it relented. The same station had trouble in obtaining a broadcasting license and has often received warnings from State House. For instance, in 2014, NTV was banned from covering Museveni's functions after it showed images of the president dozing off in parliament.

On voting day, Ugandans were shocked when they woke up and could not access social media platforms like Facebook and Twitter. The government had ordered telecommunication companies to shut down all social media platforms, claiming that they were going to be used by anti-Museveni groups to disturb the social order.⁸⁰ Human rights groups condemned the social media

⁷⁶ KIRUNDA, A., "Radio goes off air 15 Minutes into Dr. Besigye's Talk Show", *Daily Monitor*, 23 July 2016, <<http://www.monitor.co.ug/News/National/Radio-goes-off-air-15-minutes-into-Dr-Besigyees-talk-show/-/688334/2803274/-/kcvksr/-/index.html>> (Accessed 20 February 2018).

⁷⁷ WASWA, S., "Mbarara: UCC Closes Endiggito FM", *Chimpreports*, 21 January 2016, <http://chimpreports.com/mbarara-ucc-closes-endigyito-fm/> (Accessed 24 February 2018).

⁷⁸ AFRICAN CENTRE FOR MEDIA EXCELLENCE, *Monitoring media coverage of the 2016 elections, Findings December 2015*, <https://www.scribd.com/document/296298841/ACME-December-2015-report-on-media-coverage-of-2016-general-elections> (Accessed 5 December 2017).

⁷⁹ See e.g. ABRAHAMSEN, R., BAREEBE, G., "Uganda's 2016 Elections...", *op. cit.*

⁸⁰ COMMONWEALTH SECRETARIAT, "Interim Statement – 2016 Uganda General Elections", 20 February 2016, <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/press-release/documents/Interim%20Statement%20-%202016%20Uganda%20General%20Elections.pdf>

black-out, but Museveni defended the ban, calling it “a security measure to avert lies”.⁸¹

Following the declaration of the election results, opposition groups announced plans to start demonstrations to express their dissatisfaction with the outcome of the polls and demanded an independent audit of the election results. The Deputy Chief Justice, Steven Kavuma (a former minister in Museveni’s regime) issued an order stopping the opposition from carrying out any demonstrations or engaging in any activity meant to defy the outcome of the elections. The court order was issued after an *ex parte* (one-sided) argument in support of an application for an interim order by the government. The judge’s order was condemned by the Uganda Law Society, a body constituted by more than 2,500 lawyers in the country. When the opposition threatened to ignore the order and continue with the planned demonstration, the Cabinet issued another order banning all media houses from covering activities of the opposition and threatened to revoke licenses of media houses that defied the gagging order.

7. POLITICAL SABOTAGE ON VOTING DAY

Prior to the polling day, most opinion polls put Museveni slightly above 50% (Research World International 51%, IPSOS 53%).⁸² To avoid a re-run Museveni needed to get 50% plus one vote, as mandated by the country’s 1995 constitution. The challenge for Museveni and his party, however, was that all opinion polls showed that they were losing by a wide margin in areas with large concentrations of voters, for instance Kampala and its surrounding Wakiso district. Inside the ruling party circles, the fear was that, should they lose Kampala and Wakiso (two of the most populous districts in Uganda with an estimated 2.5 million registered voters) by a large margin, then a re-run would be inevitable. Thus, a strategy was needed to avoid an embarrassing defeat in Kampala and Wakiso.

Some regime insiders admit that the government deliberately chose to sabotage voting in Kampala and Wakiso in order to avoid being defeated there. Whereas voting materials in rural areas where Museveni is highly popular and was expected to win by a large margin arrived a day before the vote, it was the exact opposite in the opposition strongholds. In Kampala and Wakiso districts, the Electoral Commission delivered voting materials seven to eight hours late and in many places, no voting materials were delivered at all. As a

(Accessed 5 December 2017).

⁸¹ DUGGAN, B., “Uganda shuts down social media; candidates arrested on election day”, *CNN*, 19 February 2016, <http://edition.cnn.com/2016/02/18/world/uganda-election-social-media-shutdown/index.html> (Accessed 4 December 2017).

⁸² RESEARCH WORLD INTERNATIONAL, “Measuring the National Political Temperature ahead of the 2016 General Elections”, 14 August 2015, Kampala.

result, chaos ensued at many polling stations as police used teargas and live bullets to disperse throngs of angry youths frustrated with the Commission's failures.⁸³

To the frustration of electoral observers, Museveni was pronounced the winner by government media while voting was still ongoing in areas where it had been suspended either due to lack of voting materials or because of chaos. By the time the EC declared Museveni the winner, votes from many opposition strongholds, including Kampala and Wakiso were yet to be tallied. In fact, results from 1,687 polling stations had not been included in the final official count when Museveni's victory was announced. According to the Kampala Mayor, over 60% of registered voters in Kampala did not cast their ballot, denting the credibility of the exercise. In other major towns like Mbale, Jinja and Gulu - where the opposition were expected to perform well, there were similar incidents of delays in delivering voting materials. Moreover, at the national tallying centre, election observers queried the process of transmitting results from the districts to the national level as shrouded in secrecy. The EU raised many complaints over why opposition agents and independent observers were not given the opportunity to supervise the process of transmission of results from the districts to the national tally centre.⁸⁴

When opposition leaders protested the discrepancies between the results announced at polling stations and those that were announced by the EC, they were detained and others placed under house arrest. As the levels of discontent over the process increased, especially among the urban youth, the security forces rounded up many politicians and activists and detained them in various places in the country. Local observers argued that the government's move to close social media platforms like Facebook and Twitter and arrest a large number of its opponents were meant to manage discontent and avoid an Egyptian-style uprising. Indeed, those who were arrested were withdrawn from urban centres and held incommunicado in remote areas, a move intended to curtail the momentum of the protest. Dr Besigye was put under house arrest immediately after casting his vote and remained so for 47 days. Less than a week after the police and military ended the siege at his home, he was again arrested and incarcerated in a prison located in the desert of Karamoja region, about 400 kilometers from Kampala. This is the same region where colonial administrators exiled pro-independence activists in the late 1950s and early 1960s. Dr Besigye was later charged with treason, a crime punishable by death, according to Ugandan laws.

⁸³ DORRIE, P., SCHLINDWEIN, S., "Catastrophic Victory: Museveni's Re-Election and Uganda's Future", *World Politics Review*, 22 March 2016, <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/18275/catastrophic-victory-museveni-s-re-election-and-uganda-s-future>> (Accessed 25 February 2018).

⁸⁴ DEMGROU, "Uganda Presidential, Parliamentary, and Local Council Elections, 18 February 2016, Final Report", Kampala, European Union Election Observation Mission.

The 2016 elections were also characterized by incidents of excessive expenditure by the ruling party on bribery and vote buying. Although bribing voters is illegal in Uganda, the ruling party tried to hide or diffuse it through practices like payment to unemployed support groups, inducement for party candidates and lobby groups.⁸⁵ In some cases, the president was documented directly handing over cash to youth groups. Facing criticism, Museveni argued that his action did not constitute bribing voters because, as a head of state, he had an obligation to help those in need. According to a report by the Alliance for Election Campaign Finance Monitoring (ACFIM) in Uganda, incumbent Museveni outspent his competitors by a ratio of 9:1. The report further noted that in November and December 2015, the Museveni campaign spent 4.8 billion Ugandan Shillings and 22.2 billion Ugandan Shillings respectively, representing 91.6% of all campaign expenditure. In the same two months, Museveni's closest rivals Amama Mbabazi spent 849 million and 498 million (4.6%), Kiiiza Besigye spent 130 million and 847 million (3.3%).⁸⁶ The final report estimated Museveni had spent a total of \$231m (Shs773 billion) to secure a fifth term in office. Apart from hiring community leaders in villages with money to express their support to the regime, Museveni spent excessively to facilitate candidates for the ruling party contesting for parliamentary seats. Each of the 425 parliamentary candidates received Shs25 million (\$9,000) and those contesting for the district female representative received 30 million Ugandan shillings (\$10,000).⁸⁷ Additionally, members of parliament from the ruling NRM were given 5 million shillings to popularize Museveni's sole candidature.⁸⁸ Museveni moved around the country making presidential donations and fundraising in churches, mosques, schools, women groups, youth groups, farmer's groups, motorcyclist groups, *malwa* groups (local brew drinkers) among others. After the election, the president donated 5 million (\$1,800) to each of the 425 NRM legislators to help them organize victory celebrations in their respective constituencies.⁸⁹

⁸⁵ REUTERS, "Uganda's Museveni Accused of Spending his Way to Fifth Term", 26 January 2018, <https://www.reuters.com/article/uganda-politics/ugandas-museveni-accused-of-spending-his-way-to-fifth-term-idUSL2N1540SW> (Accessed 10 February 2018).

⁸⁶ ALLIANCE FOR CAMPAIGN FINANCE MONITORING, "Monitoring Campaign Expenses During the Pre-Election Period, Progress Report", November-December 2015. <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://acfimuganda.org/wp-content/uploads/2016/01/ACFIM-PROGRESS-REPORT-NOV-DEC-2015.pdf&hl=en> (Accessed 4 December 2017).

⁸⁷ KAAAYA, S. K., "Museveni demands campaign cash probe", *The Observer*, 23 March 2016, <http://observer.ug/news-headlines/43239-museveni-demands-campaign-cash-probe> (Accessed 4 December 2016).

⁸⁸ RUMANZI, P., "NRM cash splits Ntungamo candidates", *Daily Monitor*, 13 February 2016, <http://mobile.monitor.co.ug/News/NRM-cash-splits-Ntungamo-candidates/2466686-3075236-format-xhtml-tv15fh/index.html> (Accessed 4 December 2017).

⁸⁹ IMAKA, S., ARINAITWE, S., WESONGA, N., OLUKA, E., NANTUME, G., "Museveni defends shs5m gift to MPs", *Daily Monitor*, 20 May 2016, <http://www.monitor.co.ug/News/>

8. REACTIONS FROM DONORS

Despite the chaos that has characterized Uganda's elections since 2011, donors had become infamous for issuing muted criticism of Museveni's regime. However, following the 2016 elections, the reaction of Uganda's major development partners surprised many, including both critics and supporters of Museveni. They were swift and clear in their condemnation of the entire electoral system and the government's brutal tactics against its opponents. The USA, which gives an estimated \$750 million⁹⁰ in aid to Uganda annually, kicked off a barrage of criticisms. The State Department complained that the elections were characterized by what it described as:

*Irregularities and official conduct that are deeply inconsistent with international standards... delays in the delivery of voting materials, reports of pre-checked ballots and vote buying, ongoing blockage of social media sites, and excessive use of force by the police, collectively undermine the integrity of the electoral process. The Ugandan people deserved better. We are also concerned by the continued house arrest of opposition presidential candidate Kizza Besigye. We call for his immediate release and the restoration of access to all social media sites.*⁹¹

U.S. Representative to the United Nations Samantha Power noted that "President Museveni's actions contravene the rule of law and jeopardize Uganda's democratic progress, threatening Uganda's future stability and prosperity."⁹² The issues she cited included the arbitrary detention of opposition leaders and supporters, harassment of journalists and the gagging of civil society during and after the elections. In addition, the US Secretary of State John Kerry also called Museveni to express the USA's concern about the polls. A State Department statement said that Kerry had "urged President Museveni to rein in on the police and security forces."⁹³

The European Union observers were equally critical of the Ugandan police for their heavy-handed tactics in arresting and detaining opposition candidates and the Electoral Commission for lack of transparency. They stated that "inexcusable delays of supply of material to polling stations, particularly in Kampala and its environs, and other deficiencies in the process... have se-

National/Museveni-defends-Shs5m-gift-to-MPs/688334-3210686-h07552z/index.html (Accessed 4 December 2017).

⁹⁰ OECD, "Development Aid at Glance: Statistics by Region", 2016, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf> (Accessed 24 February 24 2018).

⁹¹ US State Department's Statement on Uganda's 2016 elections issued on February 20, 2016. Available online at <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/253096.htm>

⁹² Statement by Samantha Power, former US Ambassador to the UN. Available at <http://www.monitor.co.ug/News/National/Museveni-threat-to-Uganda-future--US/688334-3130668-egd79n/index.html>.

⁹³ *Ibid.*

riously detracted from the fairness and credibility of the result of the elections”.⁹⁴ The EU also complained that the political landscape was overly dominated by Museveni and his ruling NRM party, which “distorted the fairness of the campaign, and state actors were instrumental in creating an intimidating atmosphere.”⁹⁵

Museveni’s response to donor criticisms was outright contemptuous. In his inauguration speech, he warned the EU and US to stop trying to “dictate how he should run his family”.⁹⁶ He added: “I don’t need lectures from anybody,” he said. “I don’t like foreigners giving me orders on Uganda. Uganda is ours.... These people should leave us and concentrate on solving their problems”.⁹⁷

Meanwhile, the third runner up Amama Mbabazi petitioned the Supreme Court seeking to nullify Museveni’s victory on the grounds that the election was conducted without following the provisions of the Constitution, the Presidential Elections Act and the Electoral Commission Act, but he lost the case and Museveni’s re-election was upheld by the court.⁹⁸

9. POST-ELECTION ENVIRONMENT AND THE RWENZORI MASSACRE

The events that followed the 2016 elections demonstrate Museveni’s willingness to employ force against those intent on challenging his incumbency. The “Kasese Massacre”⁹⁹ portrays shocking scenes of extrajudicial executions carried out by security agencies against regime opponents that were condemned by international human rights organisations like Human Rights Watch and

⁹⁴ EUROPEAN UNION ELECTION OBSERVATION MISSION, “Voter enthusiasm for democratic process eclipsed by atmosphere of intimidation and ruling party control of state resources in Uganda’s third multi-party elections”, 18 February 2016, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions/2014-2019/uganda-2016-02-16.pdf (Accessed 26 February 2018).

⁹⁵ EUROPEAN UNION ELECTION OBSERVATION MISSION, “Final report: Ugandan presidential, parliamentary and local council elections”, 18 February 2016, https://eeas.europa.eu/crisis/eeas/files/uganda-fi-forprint-14-04-2016_en_0.pdf (Accessed 26 February 2018).

⁹⁶ REUTERS, “I don’t Need Lectures, Museveni Tells EU after Poll Criticism”, 21 February 2016, <https://www.reuters.com/article/us-uganda-election/i-dont-need-lectures-museveni-tells-eu-after-poll-criticism-idUSKCN0VU0B8> (Accessed 26 February 2018).

⁹⁷ “Museveni tells off donors on 2016 poll”, *Daily Monitor*, 11 April 2016, <<http://www.monitor.co.ug/Elections/Museveni-tells-off-donors-on-2016-poll/-/2787154/3153786/-/y4pwtz/-/index.html>> (Accessed 30 June 2016).

⁹⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Uganda’s slow slide into crisis”, Report No. 256/Africa, 21 November 2017, https://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1420924/supreme-court-dismisses-election-petition (Accessed 21 January 2018).

⁹⁹ ONYANGO-OBBO, C., “Massacre in Kasese and What we can Learn from the 1966 Buganda Crisis”, *Daily Monitor*, 30 November 2016, <http://www.monitor.co.ug/OpEd/columnists/CharlesOnyangoObbo/Massacre-in-Kasese-lessons-from1966-Buganda-crisis/878504-3469254-6u02nhz/index.html> (Accessed 25 February 2018).

Amnesty International. Uganda's major donors like the European Union, the United Kingdom and the United States, also condemned the massacre and demanded an independent inquiry into the conduct of Uganda's security forces.

Like the Buganda Kingdom, the Rwenzururu Kingdom, located in the western part of the country near the border with the Democratic Republic of Congo, has had enduring disagreements with the government, some dating as far back as the 1960s.¹⁰⁰ In the early 1990s, Museveni decided to restore traditional institutions, which had been banned by the previous Obote regime. However, his decision inevitably raised the issues of tribes and tribal identity. Although Museveni was quick to approve the revival of kingdoms in most parts of Uganda, he remained opposed to the restoration of Rwenzururu Kingdom. This was because of the fear of ethnic nationalism, given the Kingdom's history of political agitation. Historically, the King of the Rwenzururu kingdom who goes by the title *Mumbere* was a revered figure who held both political and cultural status.¹⁰¹ Given the kingdom's geographical location near the restive Eastern Congo border, Museveni feared that restoring the kingdom could turn out to be politically counterproductive in the long run. The ruling party continued to perform dismally in the region and Museveni was twice defeated by the opposition who campaigned on the ticket of restoring the Kingdom in 2011. This put pressure on the president to restore the kingdom and political leaders from the ruling party continued to urge the president to approve the restoration of the kingdom in order to increase his electoral fortunes. Eventually, Museveni agreed to restore the Rwenzururu kingdom in 1999.¹⁰² It seems that Museveni expected the indigenous Bakonjo people to appreciate his generosity in restoring their kingdom. What he did not consider was the resolve of the Bakonjo to defy the politics of patronage and defend their kingdom from government interference. Disagreements soon emerged between Museveni and the kingdom over Museveni's divide-and-rule policy. In the later 2000s, Museveni supported the division of the kingdom into two institutions with the creation of a new traditional institution for the minority Bamba tribe. This was interpreted by the Rwenzururu kingdom elites as a deliberate strategy by the president to weaken the power and influence of their kingdom.

As one area local politician put it,

¹⁰⁰ SYAHUKA-MUHINDO, A., TITECA, K., "The Rwenzururu Movement and the Struggle for the Rwenzururu Kingdom in Uganda", IOB Discussion Paper, March 2016, <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Publications/DP/2016/01-titeca-syahukamuhindo.pdf> (Accessed 26 February 2018).

¹⁰¹ Ibid, p. 4.

¹⁰² SYAHUKA-MUHINDO, A., "The Rwenzururu Movement and the democratic struggle", in MAMANDI, M., OLOKA ONYANGO, J., (eds.) *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Kampala, JEP and Centre for Basic Research, 1994.

.... *Museveni is solely responsible for this mess when he started creating other kingdoms within the obusinga bwa Rwenzururu. He antagonized the Bakonjo and Bamba and it was a setup for the people. He would sponsor these moves but we remained calm.*¹⁰³

When the opposition leader Kizza Besigye visited the Rwenzori region during his 2016 campaign trail, he was hosted by the *Mumbere* at his palace. Thereafter, the King appeared on television, telling journalists that in one of his meetings with the President, he advised him to retire from politics and go look after his cattle at his village ranch. This statement stunned many Ugandans who anticipated that the king was likely to receive a tough response from Museveni. To make matters worse, the President and his ruling party were once again defeated by the opposition that captured all local council and parliamentary seats in Kasese district including the municipality, which doubles as the administrative seat of the kingdom. Regime elites blamed the king for the ruling party's loss and argued that the king had misled his subjects into supporting the opposition.¹⁰⁴

Although it is not precisely clear what sparked off the deadly violence in Kasese, some accounts indicate that the first phase of the violence started after residents poured into the streets to celebrate the defeat of the president and his party in the region.¹⁰⁵ The security forces reacted with live ammunition, killing six people and leaving over two dozen injured. The police chief Kale Kayihura immediately called a press conference and accused the "militia linked to the kingdom" for instigating the violence.¹⁰⁶ However, kingdom officials denied Kayihura's accusation and instead blamed the security forces for attacking and killing innocent civilians who were celebrating the electoral outcome.

When the situation in the Rwenzori region continued to deteriorate with daily reports of protests and a stand-off between the security forces and the kingdom supporters, Museveni asked the King to disband all his royal guards and accept protection from the police. The King rejected the president's request, arguing that royal guards are part and parcel of the kingdom culture, as is the case in all other kingdoms. All kingdoms in Uganda indeed recruit

¹⁰³ See e.g. the Interview of Winfred Kizza, Kasese district woman member of parliament, *Daily Monitor*, 28 December 2016, <http://www.monitor.co.ug/News/National/MP-Kiiza-blames-clashes-on-govt--seeks-talks/688334-3467954-iu76epz/index.html> (Accessed 25 February 2018).

¹⁰⁴ NEW VISION, "Why Besigye Beats Museveni in Kasese", 27 March 2016, http://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1151719/besigye-beats-museveni-kasese (Accessed 25 February 2016).

¹⁰⁵ Interview with Winfred Kizza, Kasese district woman member of parliament.

¹⁰⁶ UGANDA RADIO NETWORK, "Kasese Attacks Fueled by Rwenzururu Kingdom Militia – Kayihura" 13 March 2016, <https://ugandaradionetwork.com/story/kale-kayihura-militias-who-attacked-security-personnel-are-linked-to-obusinga-wa-rwenzururu> (Accessed 25 February 2018).

their own guards but they are not armed with rifles. They carry royal regalia like spears, arrows and bows. The king's refusal to disband his guards forced Museveni to order a combined force of police and the military to forcibly disband the guards. They stormed the palace with machine guns, rocket-propelled grenades and bombs. They bombed the entire palace, killing over 180 people.¹⁰⁷ The government claimed that "only" 87 people were killed but human rights groups, including Human Rights Watch, said that the number was much higher. A 2016 Human Rights Watch Report revealed that at least 55 were killed on the first day of the operation and more than 100, including at least 15 children, on the second day of violence.

Following the confirmation of his re-election, Museveni hosted a thanksgiving fete for military and police officers who provided security during the election process. Thousands of security officers were captured on TV dancing, eating and flashing signs of the ruling NRM at a party held at Kololo grounds in Kampala. To further show his appreciation, Museveni promoted thousands of senior and junior military officers, including his son Muhoozi Kainerugaba who was elevated from the rank of Brigadier to a Major General and appointed a Presidential Special Advisor on Security. Brigadier Peter Elwelu, the commander of the "Kasese massacre" was also promoted to the rank of Major General and elevated to the post of overall commander of land forces.

Within a year after he was sworn in as President, ruling party officials hatched a strategy to scrap a constitutional provision that limited the age of a presidential candidate to 75 years, meaning that Museveni, 73, should be serving his last term. On December 22, 2017, the ruling party used its majority in parliament to pass a controversial bill that could allow Museveni to rule the country for life. To pass the bill, each member of parliament received about \$8,000, a payment that opposition groups and activists insist was intended to bribe legislators to pass the controversial bill.¹⁰⁸

10. CONCLUSION

Several insights can be drawn from the above discussion. First, instead of deepening the foundation for political contestation, elections in Uganda have failed to put the country on a path to democratization. This is largely because Uganda under Museveni is a centrally administered polity with no political pluralism, no separation of powers and no political will to implement appropriate measures to ensure the transparency of the electoral system. As

¹⁰⁷ "Museveni Defends Attack on Rwenzururu Palace", *Daily Monitor*, 7 December 2016, <http://www.monitor.co.ug/News/National/Museveni-defends-attack-on-Rwenzururu-palace/688334-3478456-hmtpno/index.html> (Accessed 26 February 2018).

¹⁰⁸ "Uganda MPs Receive \$8,000 Each for Work on Bill to Extend Museveni's Rule", *The East African*, 24 October 2017, <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Uganda-MPs-pay-for-age-limit-Bill-/2558-4153848-un9nms/index.html>.

a result, the regime often resorts to repressive tactics such as cracking down on freedom of speech and the use of military and police to intimidate and harass Museveni's political opponents. These tactics inevitably tilt the political playing field in favour of Museveni and ruling party-backed candidates. Second, despite the brutal crackdown on dissenting voices, the opposition to Museveni's regime continues to gather pace. Museveni won the 2011 and 2016 election by a significant margin, but soon after spontaneous protests broke out in major towns in Uganda. Some regime elites have publically confessed that the protests that followed the 2011 election caught them flat-footed.¹⁰⁹ The near-success of that protest movement prompted heavy investments in anti-riot armaments by both the police and the military, further underscoring the pervasive role of security organs in Uganda's body politic. Since 2006, the level of state sanctioned violence continues to grow in every electoral cycle in response to rising protests against a flawed electoral process. As a result, many Ugandans are becoming sceptical of the elections as the most effective means to exercise their democratic rights.

Toronto and Antwerp, February 2018

¹⁰⁹ IZAMA, A., "Uganda: Museveni's Triumph and Weakness", *Journal of Democracy*, Vol. 22, No. 3, 2011, pp. 64-78.

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

(situation au 1er juin 2017)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT

<i>prénom et nom</i>	<i>fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Pierre NKURUNZIZA	Président de la République	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Gaston SINDIMWO	Premier Vice-Président	Uprona, Tutsi, Bujumbura Mairie
Joseph BUTORE	Deuxième Vice-Président	CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke
Alain-Aimé NYAMITWE	Ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
Pascal BARANDAGIYE	Ministre de l'Intérieur et de la Formation Patriotique	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Aimée Laurentine KANYANA	Ministre de la Justice et Garde des Sceaux	CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi
Emmanuel NTAHOMVUKIYE	Ministre de la Défense Nationale	CNDD-FDD, Tutsi, Gitega
Nestor BANKUMUKUNZI	Ministre des Postes, des Technologies de l'Information, des Communications et des Médias	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Martin NIVYABANDI	Ministre des Droits de la Personne humaine, des Affaires sociales et du genre	CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga
Jean-Bosco TUNZWENIMANA	Ministre des Transports, Travaux publics et équipement	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Déo Guide RUREMA	Ministre de l'Agriculture et de l'Élevage	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Félix MPOZERINIGA	Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale	FNL Rwasa, Hutu, Ngozi
Domitien NDIHOKUBWAYO	Ministre des Finances, du Budget et de la Privatisation	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Pélate NIYONKURU	Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	FNL Rwasa, Hutu, Kayanza
Janvière NDIRAHISHA	Ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Jean-Bosco HITIMANA	Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	FNL Rwasa, Hutu, Ruyigi
Isabelle NDAHAYO	Ministre à la Présidence chargée des Affaires de la Communauté Est Africaine	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Jeanne d'Arc KAGAYO	Ministre du Développement communal	FNL Rwasa, Tutsi, Kirundo

Alain Guillaume BUNYONI	Ministre de la Sécurité publique	CNDD-FDD, Hutu, Rutana
Josiane NIJIMBERE	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Karusi
Celestin NDAYIZEYE	Ministre de l'Eau, Environnement, Aménagement du territoire et Urbanisme	CNDD-FDD, Tutsi, Muramvya
Serges NDAYIRAGIJE	Ministre à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et du Plan	FNL Rwasa, Tutsi, Bururi
Côme MANIRAKIZA	Ministre de l'Énergie et des Mines	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza
Philippe NZOBONARIBA	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	RPB, Hutu, Muramvya

2. GOUVERNEURS

<i>province</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, appartenance ethnique</i>
Bujumbura Mairie	Freddy MBONIMPA	CNDD-FDD, Tutsi
Bujumbura rural	Nadine GACUTI	Hutu
Bubanza	Tharcisse NIYONGABO	CNDD-FDD, Hutu
Bururi	Christian NKURUNZIZA	CNDD-FDD, Tutsi
Cankuzo	Désiré NJIJI	CNDD-FDD, Hutu
Cibitoke	Joseph ITERITEKA	CNDD-FDD, Hutu
Gitega	Venant MANIRAMBONA	CNDD-FDD, Hutu
Karusi	Calinie MBARUSHIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Kayanza	Anicet NDAYIZEYE	CNDD-FDD, Tutsi
Kirundo	Melchior NANKWAHOMBA	CNDD-FDD, Hutu
Makamba	Gad NIYUKURI	CNDD-FDD, Hutu
Muramvya	Emmanuel NIYUNGEKO	CNDD-FDD, Hutu
Muyinga	Aline MANIRABARUSHA	CNDD-FDD, Hutu
Mwaro	Jean-Marie NYAKARERWA	FNL Rwasa, Tutsi
Ngozi	Albert NDUWIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rumonge	Juvéna BIGIRIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rutana	Bède NYANDWI	CNDD-FDD, Hutu
Ruyigi	Abdallah HASSAN	CNDD-FDD, Hutu

3. APPAREIL JUDICIAIRE

<i>institution</i>	<i>nom du président</i>	<i>ethnie et région d'origine</i>
<i>Cour suprême</i>	François NKEZABAHIZI	Muyinga
<i>Cour constitutionnelle</i>	Charles NDAGIJIMANA	Hutu, Muyinga
<i>Cour des comptes</i>	Elysée NDAYE	Hutu, Muramvya
<i>Parquet général de la République</i>	Sylvestre NYANDWI	Hutu, Bujumbura
<i>Cours d'appel</i>		
Bujumbura	Aloys BAMPORUBUSA	Hutu, Bujumbura
Gitega	Thomas NTIMPIRANGEZA	Tutsi, Rutana
Ngozi	Daphrose BUGANYIRA	Hutu, Ngozi
Bururi	Dieudonné NIYUNGEKO	Bururi

4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

<i>institution</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Chef d'État-major Général FDN	Prime NIYONGABO	ex-FDD, Hutu, Muramvya
Chef d'État-major Général Adjoint FDN	Joseph NDAYISHIMIYE	ex-FAB, Tutsi, Bururi
Directeur Général PNB	André NDAYAMBAJE	ex-FAB, Tutsi, Rumonge
Directeur Général Adjoint PNB	Godefroid BIZIMANA	ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Administrateur Général SNR	Etienne NTAKIRUTIMANA	ex-FDD, Hutu, Bubanza
Administrateur Adjoint SNR	Joseph NDIMUNKWENGE	ex-FAB, Tutsi, Mwaro

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>lieu d'accréditation</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Abuja	Mathias HARANUNGARAWA	Tutsi, Mwaro
Addis Abéba	Dieudonné NDABARUSHIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi

Ankara	Joël NKURABAGAYA	Hutu, Ruyigi
Berlin	Else NIZIGAMA NTAMAGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura Mairie
Brasilia	Gaudence SINDAYIGAYA	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Bruxelles	Jérémie BANIGWANINZIGO	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Dar Es Salaam	Gervais ABAYEHO	CNDD-FDD, Hutu
Dubai	Epimène BAFINDA	Hutu, Makamba
Genève	Rénovat TABU	Hutu
Kampala	Jean Bosco BAREGE	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
Kigali	Alexis NTUKAMAZINA	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Kinshasa	Jean Baptiste BIHERENGENDE	CNDD-FDD, Hutu
La Haye	Vestine NAHIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza
Londres	Ernest NDABASHINZE	CNDD-FDD, Hutu
Mogadishu	Joseph NKURUNZIZA	CNDD-FDD, Hutu, Kirundo
Moscou	Edouard BIZIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Nairobi	Rémy BARAMPAMA	CNDD-FDD, Hutu
New York	Albert SHINGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Karusi
Oslo	Pascal RUHOMVYUMWORO	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Ottawa	Emmanuel NIYONZIMA	
Paris	Christine-Nina NIYONSAVYE	
Pékin	Pascal GASUNZU	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Pretoria	Isaïe NTIRIZOSHIRA	CNDD-FDD, Tutsi
Rabat	Isaïe KUBWAYO	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Rome	Justine NISUBIRE	Hutu, Bujumbura
Téhéran	Selemani MOSSI	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Washington		

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA (situation Décembre 2017)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT¹

<i>Prénom et nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Général Major Paul KAGAME	Président de la République	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Judith UWIZEYE	Ministre à la Présidence	NP, Hutu, Cyangugu
Edouard NGIRENTE	Premier Ministre	NP, Hutu, Kigali-Rural
Odette UWAMARIYA	Directrice de Cabinet	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Marie Solange KAYISIRE	Ministre à la Primature chargée des affaires du Conseil des ministres	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Alphonsine MIREMBE	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Espérance NYIRASAFARI	Ministre du Genre et de la Promotion de la Famille	FPR, Tutsi, Gitarama
Nadine INGABIRE GATSINZI	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Louise MUSHIKIWABO	Ministre des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Communauté de l'Afrique de l'Est	NP, Tutsi, Kigali-Rural
Claude NIKOBISANZWE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Francis KABONEKA	Ministre de l'Administration locale	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Assumpta INGABIRE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Butare
Johnston BUSINGYE	Ministre de la Justice	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Isabelle KALIHANGABO	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée

¹ NP signifie sans affiliation politique officielle. Nous avons maintenu la référence aux anciennes préfectures en raison de l'absence de signification historique des nouvelles régions.

Jeanne d'Arc DEBONHEUR	Ministre du Rapatriement des Réfugiés et de la Gestion des Catastrophes	PSD, Hutu, Gitarama
Olivier KAYUMBA	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Général James KABAREBE	Ministre de la Défense	NP-FPR, Tutsi, ex-réfugié
Lt-Colonel Innocent GASHUGI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
James MUSONI	Ministre des Infrastructures	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Christian RWAKUNDA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Géraldine MUKESHIMANA	Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Jean-Claude KAYISINGA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Vincent BIRUTA	Ministre de l'Environnement	PSD, Tutsi, Kibungo
Fatina MUKARUBIBI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Francine TUMUSHIME	Ministre des Terres et des Forêts	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Claude MUSABYIMANA	Secrétaire permanent	PSD, Hutu, Ruhengeri
Fanfan RWANYINDO KAYIRANGWA	Ministre de la Fonction publique et du Travail	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Gaspard MUSONERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Kigali Rural
Claver GATETE	Ministre des Finances et de la Planification économique	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Caleb RWAMUGANZA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Vincent MUNYESHYAKA	Ministre du Commerce, de l'Industrie	FPR, Hutu, Kibungo
Michel SEBERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Dr. Eugène MUTIMURA	Ministre de l'Education	FPR, Tutsi, Ex-réfugié
Samuel MULINDWA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Julienne UWACU	Ministre des Sports et de la Culture.	FPR, Hutu, Gisenyi
John NTIGENGWA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié

Dr. Diane GASHUMBA	Ministre de la Santé	FPR, Tutsi, Butare
Dr. Jean-Pierre NYEMAZI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Jean de Dieu RURANGIRWA	Ministre des technologies de l'information et de la communication	FPR, Hutu, Kibuye
Major Régis GATARAYIHA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Rosemary MBABAZI	Ministre de la Jeunesse	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Emmanuel BIGENIMANA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gisenyi
Valentine RUGWABIZA	Ambassadrice du Rwanda auprès des Nations Unies et membre du gouvernement	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Dr. Alivera MUKABARAMBA	Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargé des affaires sociales et de la Protection de la population	PPC, Hutu, Byumba
Cyriaque HARELIMANA	Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargé du Développement Rural	NP, Hutu, Kigali-Rural
Evode UWIZEYIMANA	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice chargé de la Constitution et des autres lois	NP, Hutu, Gitarama
Germaine KAMAYIRESE	Secrétaire d'État au Ministère des Infrastructures, chargé de l'eau et de l'énergie	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Olivier RWAMUKWAYA	Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Éducation chargé de l'enseignement technique et professionnel.	NP, Tutsi, Gitarama
Isaac MUNYAKAZI	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires	PDI, Hutu, Kigali-Ville

Jean de Dieu UWIHANGANYE	Secrétaire d'Etat au ministère des Infrastructures chargé du Transport	NP, Tutsi, Byumba
Patrick NDIMUBANZI	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires	NP, Hutu, Cyangugu.
Dr. Uziel NDAGIJIMANA	Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances et de la Planification économique chargé de la planification économique	FPR, Hutu, Gitarama
Fulgence NSENGIYUMVA	Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Agriculture et de l'élevage chargé de l'agriculture	FPR, Hutu, Gitarama
Olivier NDUHUNGIREHE	Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Communauté de l'Afrique de l'Est	PSD, Hutu, Butare

2. GOUVERNEURS

<i>Province</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Province de l'Est	Fred MUFURUKYE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Province du Nord	Jean Marie Vianney GATABAZI	FPR, Hutu, Byumba
Province de l'Ouest	Alphonse MUNYENTWARI	FPR, Tutsi, Butare
Province du Sud	Marie Rose MURESHYANKWANO	FPR, Hutu, Kibuye
Mairie de Kigali	Pascal NYAMULINDA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

3. APPAREIL JUDICIAIRE

<i>cour</i>	<i>nom du président</i>	<i>ethnie et région d'origine</i>
Cour Suprême (Président)	Sam RUGEGE	Tutsi, ex-réfugié
Cour Suprême (Vice-président)	Sylvie Zainabo KAYITESI	Hutu, Byumba
Haute Cour	Charles KALIMWABO	Tutsi, ex-réfugié
Procureur Général de la République	MUTANGANA Jean Bosco	Tutsi, Gitarama/Butare

4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

<i>Institution</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Commandant en chef	Général-Major Paul KAGAME	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major général	Général Patrick NYAMVUMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de terre	Général Major Jacques MUSEMAKWELI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de l'air	Brigadier General Charles KARAMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'Etat-major de l'armée de réserve	Général-Major Fred IBINGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>lieu d'accréditation</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Abuja	Stanislas KAMANZI	PSD, Hutu, Byumba
Abu-Dhabi	Vacant	
Addis-Abeba	Hope TUMUKUNDE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Ankara	William NKURUNZIZA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Berlin	César IGOR	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Brazzaville	Dr. Jean Baptiste HABYALIMANA	PSD, Hutu, BUTARE
Bruxelles	Amandin RUGIRA	FPR, Hutu, Cyangugu
Bujumbura	Vacant	

Dakar	Mathias HAREBAMUNGU	FPR, Hutu, Byumba
Dar es Salam	Eugene KAYIHURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Genève	François Xavier NGARAMBE	FPR, Tutsi, Gitarama
Kampala	Frank MUGAMBAGE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Khartoum	Col. MUNYANEZA MUZUNGU	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kinshasa	Vacant	
La Haye	Jean Pierre KARABARANGA	FPR, Tutsi, Butare
Le Caire	Sheikh Saleh HABIMANA	FPR, Hutu, Kibungo
Londres	Yamina KARITANYI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Luanda	Alfred KALISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Lusaka	Monique MUKARURIZA	FPR, Hutu, Gitarama
Moscou	Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA	FPR, Hutu, Ruhengeri
Nairobi	James KIMONYO	PSD, Tutsi, ex-réfugié
New Delhi	Ernest RWAMUCYO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
New York	Valentine RUGWABIZA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ottawa	Vacant	
Paris	Jacques KABARE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Pékin	Lt. Général Charles KAYONGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Pretoria	Vincent KAREGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Seoul	Emma Françoise ISUMBINGABO	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Singapour	Guillaume KAVARUGANDA	FPR, Hutu, Byumba
Stockholm	Christine NKURIKIYINKA	FPR, Hutu, Gitarama
Tel-Aviv	Colonel Joseph RUTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Tokyo	Venantia SEBUDANDI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Washington	Mathilde MUKANTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée

