



HAL
open science

Les "crises", les prisons et Mandela au Burundi : des contentieux carcéraux aux réformes pénitentiaires (1993-2020)

Christine Deslaurier

► To cite this version:

Christine Deslaurier. Les "crises", les prisons et Mandela au Burundi : des contentieux carcéraux aux réformes pénitentiaires (1993-2020). MBANZOULOU Paul; HUARD-HARDY Fabienne. La Prison au-delà des frontières, Les Presses de l'ENAP, pp.101-113, 2020, Savoirs et pratiques criminologiques, 978-2-11-151967-1. halshs-03126308

HAL Id: halshs-03126308

<https://shs.hal.science/halshs-03126308v1>

Submitted on 27 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les « crises », les prisons et Mandela au Burundi : des contentieux carcéraux aux réformes pénitentiaires (1993-2020)

Christine Deslaurier

Chargée de recherche à l'IRD (Institut de recherche pour le développement), IMAf (Institut des mondes africains), UMR 243

Enfermé dans une Afrique des Grands lacs souvent instable, le Burundi a traversé depuis plus d'un demi-siècle des « crises » à répétition dont la violence et l'intensité ont profondément marqué la société, mais aussi l'Etat et ses institutions. Le mot « crise » est un euphémisme utilisé dans le pays pour évoquer ce qu'ont été, en réalité, des massacres à caractère politico-ethnique, des assassinats ciblés, des répressions brutales, ou plus prosaïquement des combats opposant forces régulières et rébellions armées dans le cadre de ce que les médias locaux hésitent encore à appeler une guerre civile. Près d'une dizaine de crises graves ont de la sorte ponctué l'histoire burundaise depuis son indépendance en juillet 1962, avec leur lot de morts, de blessés, de disparus, de déplacés internes, d'exilés et de prisonniers (1965, 1969, 1971, 1972-1973, 1988, 1991, 1993-2008 et depuis 2015).

Dans ces tragédies périodiques, le système carcéral, au-delà de ses fonctions de contrôle social exercé depuis la colonisation sur les couches les plus défavorisées de la population, a toujours été utilisé comme un instrument de conservation du pouvoir et d'élimination des oppositions politiques ou ethniques. Les prisons se sont trouvées submergées par des afflux de détenus mis en cause pour des infractions de nature politique, ou de droit commun mais utilisées à des fins politiques¹. Des contentieux pénitentiaires concernant des centaines ou des milliers de prisonniers ont ainsi été créés, qui sont devenus des enjeux dans les phases de sortie de crise ou de négociations de paix. Leur règlement a suscité et alimente encore d'intenses débats sur la catégorie « politique » des détenus, sur le détournement de l'institution pénitentiaire à des fins de coercition partisane, et sur les conditions dans lesquelles des détenus enfermés en masse peuvent être massivement libérés. Mais aussi, et c'est ce qui retiendra l'attention ici, ces « crises » et leur dénouement semblent représenter des moments uniques d'action sur le système pénitentiaire, en créant les conditions de sa transformation.

Cet article traite du contentieux carcéral dit « de 1993 », qui couvre en fait une situation générée au cours d'une longue guerre civile étalée entre 1993 et 2008, de sa portée sur le système des prisons au Burundi, et des plus récentes évolutions qui touchent celui-ci. Les sources sur les excès carcéraux lors des crises précédentes sont lacunaires, tandis que le débordement des prisons à partir de 1993 est mieux renseigné, et bénéficie d'une documentation et de témoignages que j'ai pu recueillir au cours d'enquêtes menées entre 2010 et 2019². L'analyse de ce contentieux, précédée d'une partie en retraçant la genèse, permet de saisir les controverses qu'il a nourries et les modalités par lesquelles des milliers de prisonniers ont été affranchis dans les années 2000. Elle permet aussi d'éclairer les transformations qui ont accompagné le règlement de la crise carcérale, et le poids des acteurs étrangers et nationaux dans celles-ci, parmi lesquels Nelson Mandela est une figure tutélaire. Un détour vers le temps présent permettra enfin de questionner les rationalités rivales qui inspirent des réformes tantôt tempérantes, tantôt régressives.

1. Christine Deslaurier, « Penser la prison politique en Afrique », *Politique africaine*, n° 155, 2019, p. 25-54.

2. Dans le cadre de deux projets collectifs interdisciplinaires, l'ANR Irène (« Sociologie des professionnels internationaux de la paix », 2010-2013) et l'ANR Ecoppaf (« Economie de la peine et de la prison en Afrique », 2016-2019).

La fabrique d'une crise carcérale majeure

Colonisé à partir de la fin du XX^e siècle par les Allemands puis par les Belges, le royaume du Burundi a recouvré son indépendance le 1^{er} juillet 1962, avant de se transformer en république en 1966. Son évolution politique postcoloniale a été marquée par l'imposition d'un régime monopartite centré jusqu'en 1992 sur le parti Uprona (Unité et progrès national) et guidé par des militaires dont les origines sociologiques étaient resserrées. Dans une société déjà déstabilisée par l'occupation coloniale, distribuée entre plusieurs *ubwoko* (improprement traduits par « ethnies »), une minorité tutsi, une majorité hutu et des groupes marginalisés (twa ou ganwa), le pouvoir a été monopolisé pendant un quart de siècle par des Tutsi provenant en général du Sud du pays et issus de clans ou de sous-clans spécifiques³. Cette domination des institutions de l'Etat et la mainmise néo-patrimoniale sur les postes organiques et les opportunités économiques sont allés de pair avec des pratiques de discrimination et d'exclusion dont les principales victimes étaient hutu. Surtout, l'instrumentalisation de l'ethnicité a provoqué de graves éruptions de violence qui, s'accumulant dans le temps et les mémoires, ont cristallisé des dispositions conflictuelles latentes, nourries de peurs réciproques entretenues sous le boisseau ou entérinées par les discours et le comportement des élites⁴.

En ce sens, les « événements de 1972 », au cours desquels des milliers de Tutsi ont été tués avant que des centaines de milliers de Hutu ne soient à leur tour emportés vers la mort ou l'exil⁵, sont fondateurs d'une conscientisation ethnique radicalisée qui a brutalement resurgi une vingtaine d'années plus tard, en 1993. Cette année-là, le changement démocratique engagé avec la libéralisation des activités politiques en 1992 et incarné par Melchior Ndadaye, un Hutu élu à la tête du pays en juin 1993, a déraillé sur un pitoyable coup d'Etat militaire. L'assassinat du Président dans ce putsch raté, le 21 octobre 1993, et dans la foulée celui de nombre de ses ministres, collaborateurs ou cadres de son parti (le Frodebu, Front pour la démocratie au Burundi), ont déclenché des massacres et une guerre civile meurtriers qui ont englouti les vies de centaines de milliers de Burundais, toutes ethnies confondues⁶. Ce sont ces événements qui ont fait l'âtre d'une flambée carcérale inédite.

Les violences ont commencé dès l'annonce de la mort de Ndadaye et de ses proches, avec des tueries sur les collines visant d'abord les Tutsi ou des Hutu de l'Uprona, tenus collectivement pour responsables de ces faits. Puis elles se sont tournées contre les Hutu, du Frodebu ou pas, soupçonnés en bloc d'avoir participé aux exactions ou d'apporter leur soutien aux mouvements rebelles dits hutu, de plus en plus actifs à partir de 1995. Dans

3. Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier, *Burundi 1972. Au bord des génocides*, Paris, Karthala, 2007, p. 15-80.

4. Désiré Manirakiza, « Les intellectuels burundais face au piège de l'ethnisme », *African Sociological Review / Revue africaine de sociologie*, vol. 15, n° 1, 2011, p. 20-47. La situation au Rwanda voisin depuis l'indépendance a aussi alimenté la psychose ethnique au Burundi.

5. Le bilan des tueries de 1972 est discuté. Un millier de Tutsi auraient été tués dans les premiers jours, avant qu'une terrible répression ne s'abatte sur les Hutu, surtout les plus instruits ou aisés, faisant entre 100 000 et 300 000 morts. Près de 500 000 personnes auraient aussi trouvé refuge dans les pays voisins, Voir Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier, *op. cit.*, p. 279-282 ; Désiré Manirakiza, *op. cit.*, p. 27.

6. Selon les sources, les massacres et la guerre civile, parfois interprétés en terme de génocide, auraient fait plus de 300 000 morts, autant de réfugiés et autant, sinon plus, de déplacés internes. Voir Jean-Pierre Chrétien et Melchior Mukuri (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002 ; André Guichaoua (dir.), *Les Crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Villeneuve d'Ascq, Université des Sciences et technologies de Lille, 1995.

la capitale Bujumbura, des opérations « ville morte » et des barrages sauvages ont parachevé en 1994-1995 une durable ségrégation ethnique de l'espace urbain. Puis, à partir de 1996, le renversement du régime Frodebu a marqué le retour au pouvoir d'un Président tutsi issu de l'armée et proche de l'Uprona, le major Pierre Buyoya. Les combats entre les Forces armées burundaises (FAB) et les rébellions les plus remuantes, au premier rang desquelles le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL⁷, sont alors devenus réguliers, sans supplanter pour autant les exactions à l'encontre des civils, commises par des militaires contre des Hutu, ou par les « bandes armées » contre des Tutsi. Sur fond d'intenses pressions extérieures, mais décidé à forger ses atouts pour des discussions à venir, le régime de Buyoya a usé de divers moyens de contrainte pour rétablir l'ordre, en encampant par exemple *manu militari* la population rurale et en faisant tourner les clés des portes de prison.

Dispensée par des militaires ou des miliciens, des militants de partis ou des rebelles en armes, des autorités locales ou de simples citoyens, la violence généralisée a été punie dès les débuts de la « crise » enclenchée en 1993. Mais la poussée judiciaire s'est consolidée à partir de 1996, de sorte que les emprisonnements ont atteint des sommets à l'orée du XXI^e siècle, les geôles burundaises devenant en quelques années de véritables mouroirs. Les chiffres disponibles font ainsi état d'une population carcérale totale de 2 487 détenus en décembre 1993, augmentée de 40 % dès la fin de l'année suivante (environ 3 500 en décembre 1994), passée à 5 586 prisonniers à la fin 1995, 7 525 en décembre 1996, 9 482 en octobre 1997, 9 895 en août 1998 et stabilisée autour de 9 000 détenus entre 1999 et 2001 (8 924 en décembre 2001)⁸. Cette croissance continue s'est produite alors que la capacité d'accueil des onze prisons burundaises est restée constante, avec 3 650 places disponibles. Ainsi, alors que les prisons n'étaient pas surpeuplées au moment du coup d'Etat de 1993, grâce à une loi d'amnistie promulguée quelques semaines plus tôt par le président Ndadaye⁹, leur suroccupation a derechef été effective dès 1995. En mars 2000, les taux d'encombrement des prisons étaient presque partout supérieurs à 250 %, s'élevant à plus de 570 % dans la prison pour hommes de Ngozi, au nord du pays¹⁰.

Près des deux-tiers des 9 173 personnes emprisonnées en mars 2000 l'étaient pour des infractions commises dans le contexte de la « crise »¹¹. Leur mise en cause pouvait être de nature politique, avec une variété de chefs d'accusations relevant des « atteintes à la sûreté de l'Etat », intérieures ou extérieures (ASIE ou ASEE), tels les « attentats et complots contre le Chef de l'Etat », les « attentats, complots et autres infractions contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire », la « rébellion » ou la « participation à des bandes armées ». Mais elle pouvait aussi relever du droit commun, masquant parfois des motifs politiques, avec les meurtres, assassinats, vols, incendies et dégradations méchantes, ou encore la corruption ou les tentatives de corruption¹². Par ailleurs, sur l'ensemble des détenus, un quart seulement étaient des condamnés, parmi lesquels

7. Le Conseil national de défense de la démocratie (CNDD-FDD) et le Palipehutu-FNL (Forces nationales de libération) ont été les plus actifs parmi les sept mouvements armés qui ont œuvré durant la guerre.

8. Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, *Rapport de mission*, Bujumbura, 14 février 2002, p. 9 ; International Crisis Group (ICG), *Burundi : les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques*, Nairobi, Bruxelles, juillet 2000, p. 43-47. Ces chiffres ne tiennent pas compte des individus retenus dans les cachots communaux et provinciaux, ou ceux des services de police ou de l'armée.

9. Loi n° 1/001 du 9 septembre 1993 portant Amnistie.

10. Commission indépendante..., *op. cit.*, p. 11.

11. ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 49.

12. *Ibid.*, p. 45-49.

plusieurs centaines à la peine capitale et autour d'un millier à la perpétuité¹³, tous les autres étant en détention préventive¹⁴.

En réalité, alors que les conditions de vie dans les prisons saturées étaient effroyables, surtout pour les condamnés à mort¹⁵, le système judiciaire tout entier, baigné dans la radicalité pénale, était pétri d'un arbitraire politique teinté d'ethnisme. Des individus pouvaient être appréhendés sans mandat d'arrêt, oubliés des années sans comparaître, jugés dans des procès expéditifs sans avocat ni recours, torturés ou maltraités¹⁶, délaissés et dénutris en prison après de lourdes condamnations, et ils étaient Hutu pour la plupart¹⁷. Certes, il n'était pas surprenant que les détenus hutu soient les plus nombreux compte tenu de leur distribution dans la population burundaise, et des Tutsi aussi étaient incarcérés, pour l'assassinat de Ndadaye ou d'autres crimes. Toutefois la monochromie ethnique (hutu) et partisane (Frodebu, mouvements rebelles) des effectifs carcéraux était interrogée. Elle répondait à une uniformité ethnique (tutsi) et partisane (Uprona) patente dans les corps militaires et de police, ainsi que dans la magistrature, dénoncée par l'opposition politique et armée comme par des scrutateurs extérieurs¹⁸. Tous relevaient les complicités ou les accointances dont jouissaient des Tutsi pourtant susceptibles de répondre en justice de faits liés aux massacres ou à la guerre, l'impunité qui leur était réservée lorsque des Hutu portaient plainte – si toutefois ces plaintes étaient enregistrées –, et la sévérité comparée des peines à l'encontre des uns et des autres lorsque les procès aboutissaient¹⁹. La critique s'articulait en outre aux dénonciations concernant une autre forme d'enfermement que subissaient surtout les Hutu ruraux depuis 1996, celle des « zones de regroupement et de protection » qui s'apparentaient à des camps de regroupement forcé. Contrôlés par l'armée, ils permettaient au régime de prétendre sécuriser les communautés rurales tout en contrôlant les mobilités sur les collines et en privant les groupes rebelles de leurs bases locales²⁰. Au moins 350 000 individus y survivaient dans des conditions misérables en 2000, subissant régulièrement des représailles militaires à la suite de raids des rébellions²¹.

13. Les sources sont incertaines sur le nombre de condamnés à mort. Il y en aurait eu 500 dans la seule prison de Mpimba en 1997, 440 dans tout le pays à la fin 2001 puis 149 en 2007 (Ensemble contre la peine de mort-ECPM, *La Peine de mort dans la région des Grands Lacs*, Paris, ECPM, 2008, p. 26 et 329 ; Kristina A. Bentley et Roger Southall, *An African Peace Process: Mandela, South Africa and Burundi*, Le Cap, Human Sciences Research Council Press, 2005, p. 27). Entre 1996 et 2004, 648 personnes auraient été condamnées à la peine capitale selon Delphine Lourtau et Sandra Babcock (*Peine de mort : les sentiers de l'abolition*, Ithaca, Death Penalty Worldwide, Cornell University, juin 2016, p. 6).

14. ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 43.

15. ECPM, *op. cit.*, p. 76 ; Pierre-Claver Mbonimpa, *Rester debout. Entretiens avec Antoine Kaburahe*, Bujumbura, Iwacu, 2017, p. 50. Placés à l'isolement dans de minuscules cachots, vivant parfois nus, les condamnés à mort ne voyaient la lumière que quelques minutes par jour.

16. Selon un rapport de 2002 de l'Association burundaise pour la défense des prisonniers (ABDP), cité par Kristina A. Bentley et Roger Southall (*loc. cit.*), la moitié des détenus avaient été torturés ou maltraités au moment de leur arrestation.

17. ECPM, *op. cit.*, p. 55-66 ; ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 49.

18. ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 55 ; Nations unies, Conseil économique et social, « Second rapport du Rapporteur spécial des Nations unies, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, sur la situation au Burundi », Genève, Commission des Droits de l'Homme, 10 février 1997.

19. Entretien avec Fabien Segatwa, avocat, Bujumbura, 20 février 2015 ; ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 44-45, 49.

20. Human Rights Watch (HRW), *Vider les collines : camps de regroupement au Burundi*, vol. 12, n° 4, juin 2000.

21. *Ibid.*

Un scandale et son tribun : Mandela face à la prison burundaise

La question des prisonniers de la « crise », associée à celle des camps de regroupement, a été centrale dans les négociations entre le régime burundais et ses alliés d'une part, et d'autre part ses opposants politiques ou armés. Engagées discrètement au lendemain du coup d'Etat de Buyoya (27 juillet 1996) et officialisées dans l'année 1998, ces discussions placées d'abord sous les auspices de l'ancien président tanzanien Julius Nyerere ont pris place dans un contexte accablant²². Après des années de massacres et d'insécurité, le Burundi, touché de plein fouet par l'embargo économique imposé par plusieurs pays voisins après le putsch de 1996²³, était exsangue. Les exactions contre la population, l'implantation solide et les attaques des mouvements armés, la déliquescence des valeurs morales et politiques et la dégradation des relations régionales et internationales finirent par avoir raison des radicaux hostiles aux pourparlers. Réunies à Arusha, plusieurs des parties au conflit engagèrent des débats autour du partage du pouvoir, de la transition politique, de la réforme des institutions ou des origines de la crise, qui prirent une tournure nouvelle lorsque Nelson Mandela fut propulsé à la tête de la médiation à la fin 1999, après la mort de Nyerere²⁴.

Auréolé de ses victoires contre l'apartheid et dans la transition politique en Afrique du Sud, et célébré comme un chantre de la paix depuis son prix Nobel en 1993, Mandela était un homme certes âgé quand il prit la tête des discussions d'Arusha sur le Burundi (81 ans), mais encore très déterminé²⁵. Pressé d'en finir avec les « rounds » de négociation qui rythmaient une facilitation enlisée dans des débats peu constructifs, il opta pour une stratégie de médiation volontariste et interventionniste devant aboutir dans des délais proches à un accord de paix. Il contraignit les protagonistes du conflit à examiner de front les questions les plus sensibles qui les divisaient, dont celle du monopole ethnique du pouvoir qu'il aborda à l'aune de l'expérience sud-africaine de domination d'une majorité par une minorité²⁶. Son intransigeance et ses pressions les plus fortes sur le régime de Bujumbura portèrent sur les rééquilibres ethniques dans les institutions (notamment l'armée), la question des camps de regroupement et le contentieux pénitentiaire. Une gageure était en effet d'impliquer les mouvements rebelles actifs sur le terrain et encore absents du dialogue, le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL, qui avaient fait du règlement des problèmes de « l'AMT », des « camps de concentration » et des « prisonniers politiques » une condition de leur participation aux discussions²⁷.

Déjà esquissées dans ses déclarations publiques au début 2000²⁸, les grandes lignes de la méthode Mandela pour imposer la paix ont été réaffirmées lors de son passage au Burundi en juin 2000. A cette occasion, il visita la prison centrale de Mpimba à Bujumbura et un

22. Caroline Sculier, *Négociations de paix au Burundi. Une justice encombrante mais incontournable*, Genève, Center for Humanitarian Dialogue, mai 2008 ; Jean-Pierre Chrétien, « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, n° 80, 2000, p. 136-151.

23. Julia Grauvogel, « Regional sanctions against Burundi: the regime's argumentative self-entrapment », *Journal of Modern African Studies*, vol. 53, n° 2, 2015, p. 169-191 ; ICG, *L'effet Mandela. Evaluation et perspectives du processus de paix burundais*, Bujumbura, Nairobi, 18 avril 2000, p. 15-20 et 42.

24. Caroline Sculier, *op. cit.*, p. 24-25.

25. Kristina A. Bentley et Roger Southall, *loc. cit.*

26. Caroline Sculier, *op. cit.*, p. 24 ; Jean-Pierre Chrétien, *op. cit.*, p. 148.

27. Il s'agit du vocabulaire émique des opposants au régime : l'« armée monoethnique tutsi » (AMT) désignait les Forces armées burundaises, les camps de regroupement étaient vus comme des outils d'épuration ethnique, et les prisonniers hutu tous considérés comme politiques.

28. Un *verbatim* de déclarations de Mandela sur le Burundi est disponible dans ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 40-42.

camp de regroupement proche de la capitale, avant d'admonester les autorités pour leur gestion indigne de ces espaces de contrainte. Dans le plus grand pénitencier du pays, qui comptait alors près de 3 000 prisonniers pour 800 places, il se fit ouvrir les portes des cellules des condamnés à mort, s'entretint avec des détenus et leurs représentants pour s'enquérir de leurs conditions de détention et de l'avancement de leurs dossiers²⁹. Visiblement ému à l'issue de cette visite, il conclut outré devant le gouvernement, les parlementaires et les hauts gradés de l'armée que les geôles burundaises, « délabrées et crasseuses », étaient « impropres à la vie humaine », et qu'il était urgent de libérer tous les détenus « politiques »³⁰. Ce dernier point faillit faire échouer l'Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi qui fut en définitive signé à Arusha le 28 août 2000, aux forceps mais toujours sans la présence des rébellions du CNDD-FDD et du Palipehutu-FNL³¹. En effet, si le régime de Buyoya accepta bien de démanteler les camps de regroupement³², d'approuver une répartition ethnique à parité dans l'armée et de prévoir une transition politique et l'alternance ethnique, il ne céda pas aux injonctions concernant les prisonniers de 1993. Ces derniers étaient certes regardés par Mandela comme des « combattants de la liberté » et par les partis et mouvements hutu comme les victimes d'un système répressif contrôlé par les Tutsi, mais le gouvernement et la plupart des radicaux tutsi les tenaient en revanche au mieux pour des criminels de droit commun, au pire pour des « génocidaires » ne méritant pas la moindre clémence³³.

Malgré son inscription dans l'Accord d'Arusha (Protocole II, art. 15, par. 20), la question des prisons et des détenus « politiques » n'a fait l'objet d'aucun compromis lors des négociations, ni d'un consensus ultérieur. Elle a été traitée par quatre commissions à partir de 2001³⁴, qui ont toutes buté sur la définition des « prisonniers politiques »³⁵, mais ont abouti à diverses mesures d'élargissement jusqu'en 2008, date à laquelle la dernière rébellion du Palipehutu FNL a baissé les armes, bénéficiant de dispositions spéciales pour ses militants emprisonnés³⁶. Entretemps, la plus puissante rébellion à l'œuvre pendant la guerre, le CNDD-FDD, signataire en Afrique du Sud d'accords séparés avec le gouvernement de transition en 2003³⁷, était parvenue au pouvoir en 2005, à l'issue des premières élections générales organisées depuis 1993. C'est au cours du premier mandat présidentiel de son leader, Pierre Nkurunziza, que les plus grosses vagues de libération de prisonniers intervinrent, avec la signature en 2006 de trois ordonnances ministérielles qui profitèrent à 3 299 détenus, dont de nombreux condamnés à mort ou à de lourdes peines³⁸. Bien que présentées comme des mesures « provisoires », ces libérations furent plus vivement contestées que celles intervenues durant le régime de transition précédent

29. ECPM, *op. cit.*, p. 76-77 ; Pierre-Claver Mbonimpa, *op. cit.*, p. 53-54.

30. Julia Crawford, « Burundi Prisons horrifies Mandela », Bujumbura, Fondation Hirondelle, 13 juin 2000 ; entretiens avec Kabuye (pseudonyme), ancien détenu, et Abbas Mbazumutima, journaliste, Bujumbura et Nairobi, 5 septembre 2017 et 3 juillet 2019.

31. Pour plus de détails sur l'Accord d'Arusha, voir Jean-Pierre Chrétien, *op. cit.* ; Caroline Sculier, *op. cit.* ; Stef Vandeginste, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi. L'épreuve de son contexte politique », *Droit et société*, n° 73, 2009, p. 591-611.

32. ICG, *L'effet Mandela...*, *op. cit.*, p. 36-37.

33. Jean-Pierre Chrétien, *op. cit.*, p. 136-151 ; ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 42.

34. Ces commissions (novembre 2001, mars 2003, mars 2004 et novembre 2005) ont permis la libération d'au moins 5 000 détenus (Caroline Sculier, *op. cit.*, p. 35-36).

35. Stef Vandeginste, *op. cit.*, p. 602.

36. ICG, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, Nairobi, Bruxelles, 30 juillet 2009, p. 3-4. Près de 400 combattants de cette rébellion ont été libérés en 2009.

37. Caroline Sculier, *op. cit.*, p. 21-22.

38. Entretien avec Fabien Segatwa, avocat, Bujumbura, 20 février 2015 ; Ligue Iteka, *Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme 2006*, Bujumbura, mai 2007, p. 65.

(2001-2005)³⁹. Elles générèrent d'amères protestations parmi les familles de victimes et les organisations de défense des droits de l'homme qui dénonçaient le dévoiement de la catégorie « politique » des détentions et l'impunité pour des crimes de sang atroces, mais aussi parmi les détenus non libérés, qui revendiquaient appartenir à la catégorie⁴⁰. Toujours est-il qu'en juin 2007, la population carcérale totale était descendue à 7 493 détenus, le taux d'occupation moyen des prisons passant ainsi à 185 %, contre 251 % en mars 2000⁴¹.

La « magie Mandela » et l'air du temps

Si le contentieux pénitentiaire de 1993 n'a pas été vidé par l'Accord d'Arusha, l'action de Nelson Mandela, pourtant courte, a eu en revanche une influence majeure sur le carcéral burundais. Les conséquences de ses pressions sur le pouvoir de Bujumbura à propos des prisons-mouroirs, ses réflexions sur leur usage politique et ethnique, et sa charismatique agitation à propos des peines et des conditions de vie des détenus ont modifié l'atmosphère dans les prisons et autour d'elles. En particulier, sa visite à Mpimba semble avoir constitué un puissant « électrochoc » et un jalon de la mise à l'agenda national et international des prisons burundaises et de leur réforme. Nombre des personnes interrogées sur la question carcérale dans le pays s'y réfèrent pour évoquer les transformations des pratiques pénitentiaires qui se sont produites dans le courant des années 2000. Affirmant que « beaucoup de choses ont changé » après son passage au Burundi et que « la prison a changé de look grâce à [lui] »⁴², ils parlent d'un « effet Mandela » ou même d'une « magie Mandela » ayant opéré à court et moyen terme⁴³.

De facto, le résultat le plus flagrant de cette « magie Mandela » a été un soulagement rapide de la détresse pénitentiaire, avec des mesures concrètes prises dans la foulée de sa visite au Burundi. On lui attribue ainsi d'avoir « cassé l'isolement des condamnés à mort⁴⁴ », d'avoir inspiré l'élargissement des horaires de parler tous les jours et l'accès de visiteurs au corps de garde pour des entretiens en tête-à-tête, et d'avoir influencé la mise à disposition de postes de radio et de téléviseurs pour les détenus⁴⁵. On lui impute aussi, au-delà de ces améliorations, d'autres changements que son image prestigieuse vient sublimer, ayant affecté la donne carcérale et les relations entre administration et détenus. Ici toutefois, il faut bien dire que les sortilèges de l'ancien prisonnier politique ont rencontré un air du temps favorable aux transformations du monde carcéral. Les pouvoirs publics submergés par les difficultés d'un secteur explosif cherchaient en effet des issues, la société civile meurtrie et médusée durant des années reprenait consistance, et les organisations et bailleurs internationaux réorientaient alors leurs efforts vers des

39. Caroline Sculier, *op. cit.*, p. 35-37 ; Stef Vandengiste, *op. cit.*, p. 600-603.

40. Entretiens avec François Nyamoya (avec Sara Dezalay), Fabien Segatwa et Jean-Bosco Nduwimana, avocats, Bujumbura, 24 avril 2014, 20 et 23 février 2015 ; Ligue Iteka, *loc. cit.* ; Christine Deslaurier, *op. cit.*, p. 41-42 ; Stef Vandeginste, *op. cit.*, p. 602.

41. ECPM, *op. cit.*, p. 50 ; ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 43. Le calcul des taux d'occupation tient compte de l'évolution de la capacité d'accueil carcéral du pays, passée à 4050 places au milieu des années 2000.

42. Entretien avec Kabuye, Bujumbura, 5 septembre 2017.

43. Entretiens avec Fabien Segatwa et Jean-Bosco Nduwimana, avocats, Laurent Gahungu et Pierre-Claver Mbonimpa, militants associatifs, Séverin Ndikumugongo et Kabuye, anciens détenus, Bujumbura, 20, 23, 25 et 27 février 2015, 31 mars 2016 et 5 septembre 2017.

44. Entretien avec Séverin Ndikumugongo, ancien détenu, Bujumbura, 31 mars 2016 ; ECPM, *op. cit.*, p. 77.

45. ECPM, *op. cit.*, p. 77 ; Pierre-Claver Mbonimpa, *op. cit.*, p. 55-56 ; manuscrit inédit confié à l'auteure par Kabuye, détenu à Mpimba dans les années 2000, Bujumbura, février 2017. Auparavant les visites duraient 5 mn, seulement les week-ends et derrière la grille de la cour.

interventions relatives à la « bonne gouvernance » ou à la justice⁴⁶. Ainsi, avant que Mandela ne prenne la tête de la médiation, un nouveau code de procédure pénal avait déjà été promulgué en juillet 1999, destiné à plier les pratiques judiciaires et pénitentiaires à des normes attentives aux droits humains⁴⁷. Il accordait notamment aux détenus de disposer d'un avocat dès leur arrestation et de pouvoir faire recours, et limitait la durée des gardes à vue et de la détention préventive⁴⁸. A côté d'Amnesty International et du Comité international de la Croix rouge (CICR), seuls organismes internationaux pouvant alors visiter les prisons, des associations nationales ou des ONG internationales avaient milité pour ces aménagements, telles l'historique Ligue Iteka de défense des droits de l'homme, créée en 1991, la plus récente Association burundaise pour la défense des droits des prisonniers (ABDP), agréée en 1997, ou encore Avocats sans frontières à partir de 1998⁴⁹.

Après 2000, conjugués au plaidoyer de Mandela et aux poussées d'autres acteurs extérieurs⁵⁰, les efforts de ces organisations, rejointes en 2001 par l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH) et l'ONG belge Réseau des citoyens-Citizen Network (RCN Justice & Démocratie), puis en 2003 par l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture au Burundi (ACAT-Burundi)⁵¹, permirent l'ouverture d'un débat public sur des sujets épineux comme la torture et la peine de mort, ou plus banals comme la détention préventive ou les déficiences du suivi des dossiers d'écrou. Relayés par des médias libres en plein épanouissement⁵², ces débats et ces actions de militants, journalistes, juristes, avocats, anciens détenus, coopérants et diplomates aboutirent à des progrès tangibles dans la vie carcérale. Les instruments juridiques l'encadrant évoluèrent. En 2003 et 2004, une nouvelle loi sur le régime pénitentiaire et un règlement d'ordre intérieur des prisons furent promulgués, promettant de préserver les détenus de tout traitement cruel, inhumain ou dégradant⁵³, puis le Code pénal fut révisé en 2009⁵⁴. Ce nouveau code abolissait la peine de mort⁵⁵, criminalisait la torture, ouvrait la possibilité de peines alternatives à la prison (travail d'intérêt général) et supprimait des infractions équivoques comme l' « attentat et complot tendant à porter le massacre, la dévastation ou le pillage », surutilisé dans la crise de 1993. Les années suivantes, un Ombudsman et une Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) furent institués, susceptibles d'être saisis pour des injustices

46. Yasmine Bouagga, « Passeurs de murs. Pour une socio-anthropologie des réformateurs des prisons africaines », *Politique africaine*, n° 155, 2019, p. 105 ; Juliana Lima et Sara Dezalay, « La "cause" de la justice de transition dans le Burundi de l'après-conflit », *Critique internationale*, n° 67, 2015, p. 55.

47. La loi n° 1/015 du 20 juillet 1999 portant Réforme du code de procédure pénale a remplacé un texte datant de la période coloniale (1959).

48. ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 53.

49. Entretien avec Laurent Gahungu (ABDP) et Pierre-Claver Mbonimpa (APRODH), Bujumbura, 25 et 27 février 2015 ; Pierre-Claver Mbonimpa, *op. cit.*, p. 58-63 ; Juliana Lima et Sara Dezalay, *loc. cit.*

50. La communauté internationale, via les ambassades et les organes de coopération, l'Opération des Nations unies au Burundi (Onub, lancée en 2004), des organisations comme Penal Reform International ou d'autres ONG occidentales ou africaines, a contribué à nourrir ce débat (Juliana Lima et Sara Dezalay, *loc. cit.*).

51. Entretien avec Laurent Gahungu et Pierre-Claver Mbonimpa, Bujumbura, 25 et 27 février 2015 ; Pierre-Claver Mbonimpa, *op. cit.*, p. 62-66 ; Juliana Lima et Sara Dezalay, *loc. cit.*

52. Marie-Soleil Frère, *Elections et médias en Afrique centrale*, Paris, Karthala, 2010.

53. Loi n° 1/026 du 22 septembre 2003 sur le Régime pénitentiaire et ordonnance n° 550/782 du 30 juin 2004 portant Règlement d'ordre intérieur des établissements pénitentiaires.

54. Loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal (le précédent datait d'avril 1981).

55. ECPM, *op. cit.*, p. 32. les dernières exécutions de militaires avaient eu lieu en 2000.

carcérales⁵⁶. Enfin, succédant en 2007 à l'Opération des Nations unies au Burundi, le Bureau intégré des Nations unies pour le Burundi poursuit son appui aux programmes d'agrandissement et de réhabilitation de certaines prisons, avec le soutien d'organisations locales, de la Banque mondiale et de la Commission européenne⁵⁷.

Le boomerang autoritaire : vers un nouveau contentieux carcéral

Les avancées en matière pénale et pénitentiaire ont donc été remarquables dans la première décennie du XXI^e siècle. Bénéficiant d'un contexte propice, elles ont été portées par d'efficaces activistes locaux et étrangers, et étayées par la personnalité hors norme de Mandela – dont l'engagement a d'ailleurs été validé plus globalement quand son nom a été accolé aux standards internationaux de détention en 2015⁵⁸. Bien qu'il ne soit pas, en réalité, directement responsable de toutes ces évolutions, l'ancien président sud-africain fait figure de héros posthume du carcéral burundais. Les témoins l'invoquent, et les autorités le célèbrent. Ainsi, un deuil national avait été décrété à sa mort en 2013 et depuis quelques années, le Mandela Day, qui coïncide avec le jour anniversaire de sa naissance (18 juillet 1918), est consacré par le pouvoir burundais. Pourtant, la situation est caustique : au moment où le Premier Vice-Président du Burundi déclarait lors des célébrations de juillet 2018 à Mpimba que le lieu avait été choisi « en mémoire du combat que Nelson Mandela a[vait] mené dans le passé pour le respect des droits des détenus⁵⁹ », cette prison entassait plus de 3 500 détenus (taux d'occupation de 444 %) ⁶⁰, c'est-à-dire des effectifs supérieurs à ceux qui avaient provoqué la révolte de Mandela en 2000, quand Mpimba accueillait déjà 2 675 prisonniers pour 800 places (334 %) ⁶¹. L'ensemble du pays comptait le jour de cette cérémonie plus de 10 000 détenus et moins de deux ans plus tard, en mars 2020, un record historique a été atteint, avec 12 021 détenus au total ⁶². Certes, les taux d'incarcération n'ont pas augmenté en vingt ans, la forte croissance démographique burundaise pondérant les valeurs (140 détenus pour 100 000 habitants en 2000, autour de 100 en 2020), mais à moyens et bâtiments quasi-identiques, c'est bien une nouvelle flambée carcérale qui se manifeste.

Les retombées des réformes et des libérations des années 2000 n'ont, en fait, été que de courte durée. Le régime du président Nkurunziza s'est durci dès 2006, et de nombreux opposants à l'hégémonie du CNDD-FDD ont été traqués. Prétextant d'abord la poursuite de la guerre par le Palipehutu-FNL, le pouvoir a procédé jusqu'en 2008 à des arrestations parmi ses partisans, surtout hutu, puis a persisté dans cette logique une fois ce groupe armé transformé en parti en 2009⁶³. Dans un contexte multipartite compétitif à la veille des élections générales de 2010, les emprisonnements se sont étendus aux militants d'autres partis, hutu comme tutsi, et se sont amplifiés après le boycott des scrutins par l'opposition qui dénonçait des fraudes massives⁶⁴. La population carcérale a alors bondi

56. Lois n° 1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman et n°1/04 du 5 janvier 2011 portant création de la CNIDH.

57. ECPM, *op. cit.*, p. 56 ; Nations unies, Conseil de sécurité, « Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies », New York, 30 novembre 2009, p. 12.

58. Edictées par les Nations unies, les « règles *a minima* pour le traitement des détenus » (*Standard Minimum Rules*) ont été rebaptisées « Règles Mandela » en 2015 (Yasmine Bouagga, *op. cit.*, p. 106).

59. Déclaration de Gaston Sindimwo, dépêche *SOS Médias Burundi*, Bujumbura, 18 juillet 2018.

60. APRODH, « Rapport annuel 2018 », Bujumbura, Bruxelles, 2019, p. 85.

61. ICG, *Burundi : les enjeux...*, *op. cit.*, p. 47-48.

62. APRODH, « Rapport du premier trimestre 2020 », Bujumbura, Bruxelles, APRODH, 2020, p. 12.

63. ICG, *Burundi : réussir l'intégration...*, *op. cit.*, p. 4.

64. ICG, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, Nairobi, 7 février 2011,

(11 184 détenus en septembre 2011⁶⁵), mais des libérations conditionnelles et provisoires ainsi qu'un décret de grâce à l'occasion du cinquantenaire de l'indépendance en 2012 ont permis d'alléger la jauge qui s'est ajustée à 7 100 détenus en février 2015, son plus bas depuis vingt ans⁶⁶.

Pourtant, trois mois plus tard éclatait la « crise du troisième mandat » : des manifestations populaires contre la candidature contestée du président Nkurunziza à sa réélection et un coup d'Etat avorté en mai 2015 ont déclenché une violente répression dans les quartiers contestataires de Bujumbura et bientôt dans tout le pays⁶⁷. A l'exil, aux exécutions sommaires et aux disparitions forcées se sont ajoutées des arrestations massives, souvent accomplies hors du cadre légal et accompagnées d'actes de torture dont le recul avait pourtant été notable après 2009⁶⁸. La régression autoritaire a emporté sur son passage la plupart des médias libres du pays, interdits ou détruits en 2015, et les plus dynamiques organisations de la société civile dans le domaine carcéral, dissoutes dans les mois suivants⁶⁹. Elle a aussi eu raison des codes pénal et de procédure pénale, remplacés en 2017 et 2018 par des textes plus durs, alourdissant les sanctions pour la délinquance banale, introduisant un arsenal d'articles consacrés au terrorisme et aux actes insurrectionnels, facilitant les perquisitions sans mandat et la surveillance des communications des citoyens⁷⁰.

Bien que la dimension ethnique de ce nouveau contentieux carcéral « de 2015 » soit moins prégnante qu'il y a 20 ans, Hutu et Tutsi de l'opposition étant pareillement visés par la répression actuelle, ses aspects politiques le sont tout autant, de même que les conséquences désastreuses sur la vie des détenus en prison. Les solutions ponctuelles comme celles des grâces présidentielles annuelles ne résolvent pour l'heure ni le chapitre de l'engorgement carcéral⁷¹, ni celui de la nature du système pénitentiaire, perverti par un pouvoir autoritaire. Outre le renversement de ce dernier, le retour à l'ordre négocié de l'Accord d'Arusha et la réouverture d'espaces d'expression libres, la libération des prisonniers politiques reste aujourd'hui, comme elle l'était hier, l'une des principales revendications des partis et des mouvements contestataires⁷².

Conclusion

Les constats qui se dégagent de l'analyse du « contentieux de 1993 » et des éléments rapportés sur celui « de 2015 », encore irrésolu, sont précieux. Le plus saisissant est d'observer que des réformes substantielles de la prison ou des codes qui la prescrivent

65. Nations unies, Conseil de sécurité, « Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations unies au Burundi », New York, 30 novembre 2011, p. 12.

66. Direction générale de l'administration pénitentiaire (DGAP), « Tableau de la situation carcérale du 19 février 2015 », Bujumbura, février 2015.

67. ICG, *Burundi : à court d'options*, Bruxelles, 20 juin 2019.

68. Pierre-Claver Mbonimpa, *Rester debout...*, op. cit., p. 63-67.

69. Une dizaine d'ONG, dont la Ligue Iteka, l'APRODH et l'ACAT-Burundi, ont été radiés par ordonnance ministérielle en octobre 2016 et janvier 2017. L'ONG Avocats sans frontière a fermé ses bureaux en 2018.

70. Lois n°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal et n°1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de procédure pénale (déjà révisé en avril 2013).

71. Entre 2016 et 2019, plus de 10 000 détenus ont été libérés par des grâces du Nouvel An. La baisse des effectifs ne dure pourtant jamais longtemps, de nouvelles arrestations nourrissant un flux constant vers les prisons.

72. Le mouvement Red-Tabara a lancé depuis août 2020 une série d'attaques dans le pays. Sa porte-parole réclame dans ses communiqués la libération de « 8000 » « prisonniers de guerre » et manifestants de 2015 (déclaration de Justine Ntwari sur la *Deutsche Welle*, 17 septembre 2020).

naissent des expériences et des tensions liées à son usage (politique) excessif en temps de « crise ». La transformation des prisons semble passer par leur marasme, car ce sont les litiges de l'inflation carcérale et leur issue qui font bouger les lignes des politiques pénitentiaires et du droit pénal. On pense ici à la formule provocatrice du « Give war a chance » de Luttwak⁷³, qui accordait à la guerre la vertu de déboucher sur des solutions iréniques à condition de la laisser arriver spontanément à son terme, et qui pourrait s'appliquer aux effets des « crises » sur le système pénitentiaire burundais, tant l'épilogue du contentieux de 1993 a été progressiste. Toutefois les récentes évolutions dans le volume et les usages de l'emprisonnement rappellent que le sens des réformes n'est pas univoque. Les rigidités politiques qui contractent depuis 2015 l'étau coercitif et punitif sont régressives et défient la perspective d'un soulagement rapide des prisons : aucune négociation n'est prévue avec les opposants à l'hégémonie du CNDD-FDD, et dans un espace comprimé par l'autoritarisme, les menaces et la peur, la répression et la prison ne font plus débat public. Peu d'implication extérieure reste par ailleurs tolérée dans une institution qui relève du domaine régalién de l'Etat, au-delà de quelques associations caritatives locales et du CICR qui limite ses interventions aux besoins de base des détenus.

La crise de 2015 et le contentieux carcéral qu'elle renforce paraissent dans l'impasse pour le moment, mais ils sont loin d'être terminés et l'on pourrait gager que les tendances se renversent à terme. Il n'est pas hypothétique en effet que l'histoire aime la surprise, et tant que les détenus conservent une valeur revendicative dans les conflits politiques et transactionnelle dans les compromis diplomatiques, leur sort peut basculer, et avec lui celui du système pénitentiaire en général. Sous la pression d'événements particuliers, l'action d'individus construits par l'épreuve carcérale ou l'influence de personnalités respectées, la résolution du contentieux de 2015 pourrait conduire la prison burundaise vers d'autres mutations. En attendant, par sa nature instrumentale et ses dimensions inhumaines, elle est aujourd'hui la caricature de ce qu'avait en son temps honni Mandela. En appeler à sa mémoire comme le font la plupart des observateurs du champ carcéral burundais dans les témoignages recueillis est une méthode incantatoire que seuls les esprits trop circonspects rejettent.

73. Edward Luttwak, « Give war a chance », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, 1999, p. 36-44. L'auteur critiquait l'intervention de l'Otan au Kosovo, estimant qu'il aurait fallu plutôt « donner sa chance à la guerre » pour que ses issues, impliquant les acteurs du conflit eux-mêmes, soient adéquates.