



The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud

Des principaux défis de la Police Nationale pour une meilleure sécurité publique et le renforcement démocratique

Par Willy Nindorera
Consultant pour le Centre d'alerte et
de prévention des conflits
Bujumbura, Burundi
www.cenap.bi

et

L'Institut Nord-Sud
Ottawa, Canada
www.nsi-ins.ca

Résumé exécutif

La plupart des projets menés au sein de la Police Nationale du Burundi (PNB) s'inscrivent dans le processus de la réforme des forces de sécurité décidée par les acteurs politiques burundais lors des négociations pour la paix d'Arusha. L'accord issu de ces pourparlers fait de la réforme des corps de défense et de sécurité une de ses priorités. L'un des principaux changements préconisés par Arusha dans cette nouvelle dynamique touche la professionnalisation des forces de sécurité. Différentes mesures concernant la réforme de ces forces sont consacrées par des dispositions constitutionnelles. Ces dernières prévoient notamment la représentation paritaire des deux principales ethnies au sein de ces forces, leur subordination aux autorités civiles, leur devoir de protection de tous les citoyens et leur dépolitisation. Les corps de défense et de sécurité sont également soumis à un devoir de transparence et au contrôle de commissions parlementaires.

Créée en décembre 2004 à la faveur de la mise en œuvre des réformes institutionnelles prévues par les accords d'Arusha, la nouvelle Police Nationale intègre des membres des ex-Forces Armées Burundaises (FAB), de l'ancienne gendarmerie, des différents corps de police et des anciens mouvements rebelles. La PNB voit ainsi ses effectifs presque décuplés en l'espace de quelques mois à la suite de l'intégration en son sein de toutes ces différentes forces aux compétences, expertise, formation et capacités très diversifiées. Alors qu'elle avait été longtemps concurrencée par l'armée et la gendarmerie dans le maintien de l'ordre et la sécurité intérieure, la police y joue aujourd'hui un rôle prépondérant dans un contexte où la nouvelle Force de Défense Nationale (FDN) a vu sa mission circonscrite à la défense de l'intégrité du territoire burundais.

Aujourd'hui la PNB est en train de compléter son architecture institutionnelle. Elle s'est ainsi dotée d'un certain nombre de lois et textes visant sa meilleure organisation à travers le renforcement de ses structures et de sa gestion et un plus grand professionnalisme dans la fourniture de ses services aux populations. Ce faisant, en dépit d'une image globalement positive auprès du public burundais et du monde rural en particulier, ses performances laissent encore à désirer. Sa nouvelle vision voulant faire de ce corps une police républicaine, professionnelle et de proximité contraste quelque peu avec ses prestations. De fait, la police est confrontée à de nombreux défis en partie liés au contexte post-conflit. C'est sur ces principaux enjeux qu'est axée la présente recherche.

D'une part, la police n'a jamais expurgé de ses rangs ses membres coupables de graves violations des droits de l'homme contrairement à une des mesures préconisées par Arusha. D'autre part, des éléments en son sein continuent de se rendre coupables d'exactions contre les simples citoyens. C'est pour cette raison que la PNB est citée au rang des principaux acteurs de l'insécurité. Certes une panoplie de mesures a été édictée pour combattre la criminalité policière et près de trois cents policiers sont aujourd'hui incarcérés en raison de divers délits. C'est donc sa capacité à endiguer la délinquance policière dont nombre d'éléments sont coupables qui est en jeu.

L'une des principales faiblesses de la police réside aussi dans ses capacités opérationnelles. En partie du fait de sa culture militaire et de réflexes hérités de la guerre, la police fait encore un usage disproportionné de la force et la violence. De plus aussi

bien dans les opérations urbaines qu'en milieu rural, la police est dénuée de moyens pour répondre à la criminalité. Dans la capitale, ses patrouilles nocturnes pédestres sont dépourvues face à des criminels bien armés et parfois motorisés. La police souffre également de problèmes de dysfonctionnement qui altèrent son opérationnalité.

Pour pallier ses nombreuses lacunes et défaillances, un important programme de formation est en cours de réalisation. Celui-ci combine des formations spécialisées à des formations destinées à tout le corps. Menés à l'initiative de la coopération bilatérale et multilatérale, ces modules de cours insistent particulièrement sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire et le comportement à adopter face au citoyen notamment dans l'usage légal de la contrainte. Ils sont aujourd'hui axés sur la sécurisation des élections. Si ces formations sont utiles de l'avis même de leurs bénéficiaires, il est encore difficile d'en mesurer l'impact. En outre, elles doivent tenir compte de la diversité des niveaux de compétence et de formation. Ainsi l'intégration récente au sein de la police des anciens combattants des Forces Nationales de Libération (FNL), la dernière rébellion à avoir déposé les armes, a quelque peu retardé le calendrier des formations et ralenti le processus d'harmonisation qualitative en raison du très faible niveau des nouvelles recrues.

En dépit de l'existence de divers mécanismes de contrôle interne et externe, ceux-ci sont parfois inopérants et/ou lacunaires dans leur fonctionnement. Si l'on peut évoquer des contraintes financières et matérielles pour certains de ces organes tels que l'Inspection Générale du Ministère de la sécurité publique, des mobiles politiques semblent parfois être à l'origine de leur inertie à l'instar de la commission défense et sécurité de l'Assemblée Nationale. La société civile, à travers certaines de ses organisations, joue certes un rôle appréciable de monitoring des performances de la police mais elle reste encore faiblement engagée pour cet enjeu.

Or aujourd'hui plus qu'hier, il est nécessaire de maintenir une attention accrue sur la police dans un contexte où beaucoup s'inquiètent des risques de son instrumentalisation en raison notamment des élections. Au regard de différentes enquêtes de terrain et de diverses rencontres, aussi bien les burundais dans leur ensemble que des policiers eux-mêmes semblent partager cette inquiétude.

Enfin la faible représentation des femmes au sein de la police relève d'obstacles socioculturels, de l'absence de mesures incitatives pour renverser cette tendance et des conditions de vie difficiles des femmes policières. Fort de ce constat, plusieurs organisations et institutions locales et internationales souhaiteraient mener des actions pour une meilleure participation et intégration de la femme dans la police mais très peu d'initiatives concrètes ont déjà vu le jour.

Après avoir passé en revue tous ces différents enjeux, ce travail recommande diverses actions et initiatives à l'endroit des principaux intervenants dans le processus de réforme de la police pour que leurs efforts s'inscrivent davantage dans le renforcement de la protection du citoyen pour une meilleure sécurité publique et la consolidation du processus démocratique.

Table des matières

Résumé exécutif.....	2	
Remerciements.....	5	
Liste des sigles et abréviations.....	6	
I. Introduction	7	
II. Historique des corps de défense et de sécurité.....	9	
III. Le cadre normatif des réformes en cours	11	
IV. Des perceptions populaires sur l'état de la sécurité et les prestations de la Police Nationale du Burundi.....	14	
V. Les réformes de la Police Nationale du Burundi en cours	<u>21</u>	Deleted: 21
Vetting et suivi des dossiers contentieux	<u>21</u>	Deleted: 21
L'intégration des FNL et le recrutement des nouveaux agents de la police	<u>24</u>	Deleted: 24
La formation des membres de la police	<u>25</u>	Deleted: 25
Les opérations urbaines et la police rurale.....	<u>28</u>	Deleted: 28
Le contrôle civil et parlementaire	<u>32</u>	Deleted: 32
De la neutralité politique de la police	<u>35</u>	Deleted: 35
Les conditions de la femme policière	<u>38</u>	Deleted: 38
VI. Conclusion	<u>41</u>	Deleted: 41
Recommandations.....	<u>44</u>	Deleted: 44
Annexe I : Personnes rencontrées	<u>47</u>	Deleted: 47
Annexe II : Textes légaux et réglementaires.....	<u>48</u>	Deleted: 48
Annexe III : Rapports et documents	<u>49</u>	Deleted: 49

Remerciements

La réalisation de cette étude a été possible grâce à la contribution de diverses personnalités et institutions auxquelles nous voudrions exprimer notre gratitude. Le CENAP et NSI souhaiteraient plus particulièrement remercier Willy Nindorera, consultant et chercheur indépendant, auteur de cette étude, et Faustin Ndikumana, Ingénieur en statistiques, Consultant également qui a conçu et coordonné l'enquête de terrain.

Willy Nindorera est le consultant principal sur cette étude. Il est principalement impliqué dans des travaux d'analyse des conflits, la réforme du secteur de la sécurité et les médias. A ce titre il a mené plusieurs études et publié divers articles et travaux sur le processus de paix burundais, le rôle des médias dans ce processus et la réforme du secteur de la sécurité. Il collabore notamment à International Crisis Group.

Nos remerciements vont également à Jennifer Salahub et ses collègues de l'Institut Nord-Sud, Stephen Baranyi, professeur à l'université d'Ottawa, et à toute l'équipe du CENAP.

Le CENAP et NSI remercient tous ceux qui ont contribué à la production de ce travail par leurs conseils, avis et commentaires critiques, tous ceux qui ont accepté de recevoir le Consultant dans le cadre des entretiens menés au cours de ce travail, particulièrement les responsables de la Police Nationale du Burundi et du Ministère de la Sécurité Publique, le BINUB (Bureau des Nations-Unies pour le Burundi), pour leur bonne collaboration tout au long de ce projet.

Enfin, notre reconnaissance va à tous ceux qui ont participé financièrement et techniquement à la réalisation de ce projet, la Coopération Belge, CIDA, BINUB.

Le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP) est une organisation burundaise indépendante basée à Bujumbura, qui mène des recherches et organise des espaces neutres de dialogue sur les enjeux de la consolidation de la paix, la sécurité humaine, l'emploi des jeunes, la justice et réconciliation, le fonctionnement démocratique. Dans son approche, le CENAP associe des groupes de réflexion ayant de l'expertise et compétences spécifiques à chaque thématique et sur base de critères de représentativité qui reflètent les différentes facettes du tissu social

L'Institut Nord-Sud (INS) est une organisation non gouvernementale fondée en 1976 dont l'objectif est de fournir une recherche politique pertinente sur les relations entre pays développés et les pays en voie de développement. L'INS est indépendant et collabore avec un large éventail d'ONG canadiennes et internationales travaillant dans les mêmes domaines d'activité. L'Institut Nord-Sud est basé à Ottawa, au Canada.

Liste des sigles et abréviations

BBC	British Broadcasting Corporation
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BSR	Brigade Spéciale de Recherche
CENAP	Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits
CMCCCISP	Cellule Mixte de Coordination de la Coopération Internationale du Secteur de Sécurité Publique
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie et Forces pour la Défense de la Démocratie
CSLP	Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté
CSCP	Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix
FAB	Forces Armées Burundaises
FDN	Forces de Défense Nationale
FNL	Forces Nationales de Libération
FRODEBU	Front pour la Démocratie au Burundi
HCR	Haut Commissariat pour les Réfugiés
ICTJ	International Center for Transitional Justice
INS	l'Institut Nord-Sud
JRR	Jeunesses Révolutionnaires Rwagasore
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONUB	Opération des Nations Unies pour le Burundi
PAFE	Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers
PALIPEHUTU-FNL	Parti pour la Libération du Peuple Hutu et Forces Nationales de Libération
PJ	Police Judiciaire
PMPA	Partis et Mouvements Politiques Armés
PNB	Police Nationale du Burundi
PP	Police Pénitentiaire
PRIP	Programme pour le Recensement et l'Identification du Personnel de la Police Nationale du Burundi
PSI	Police de Sécurité Intérieure
PSP	Police de Sécurité Publique
PSR	Police Spéciale de Roulage
SFCG	Search for Common Ground
UPRONA	Union pour le Progrès National

Des principaux défis de la Police Nationale pour une meilleure sécurité publique et le renforcement démocratique

I. Introduction

La signature en novembre 2003 de l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et la principale rébellion, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie et Forces Nationales pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), a permis d'initier l'un des principaux chantiers des réformes institutionnelles prévues par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation du mois d'août 2000 à savoir la réforme des corps de défense et de sécurité. Pendant trois décennies ces dernières forces furent en effet contrôlées par la minorité Tutsi. Elles constituaient ainsi le cœur du pouvoir renversant ou maintenant les régimes qu'elles étaient supposées servir au gré de leurs intérêts catégoriels ou de ceux de groupes dominants en leur sein. A Arusha les négociations les plus sensibles portèrent ainsi sur la nouvelle structure, la configuration ethnique et la mission à donner aux corps de défense et de sécurité.

Leur réforme se poursuit aujourd'hui depuis cinq années. Elle a déjà permis l'intégration réussie de sept anciens mouvements rebelles donnant ainsi aux forces de sécurité un nouveau visage. L'incorporation récente de la dernière rébellion en armes des FNL est venue boucler ce cycle de fusion de multiples forces dans les corps de défense et de sécurité. Les principales transformations à l'heure actuelle visent essentiellement, à travers notamment des programmes de formation impliquant en grande partie la coopération internationale, une meilleure organisation et harmonisation de ces corps, l'amélioration de leur structure et de leur gestion et un plus grand professionnalisme dans la fourniture de leurs services aux populations. Nonobstant toutes ces initiatives, des éléments de la Police continuent de se rendre coupables d'actes d'exactions contre les citoyens ordinaires et qui sont documentées par les organisations locales et internationales de défense et promotion des droits de l'homme.

Ces réformes sont aussi menées dans un contexte délicat. Sur le plan sécuritaire, la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 entre le gouvernement issu des élections de 2005 et les FNL a été longtemps différée en raison de divergences de vues entre les parties sur le contenu dudit accord. La sécurité a ainsi été longtemps perturbée dans les zones de concentration des combattants de l'ancien mouvement rebelle. Déjà au lendemain de l'accession au pouvoir du CNDD-FDD, des violents affrontements opposèrent les forces gouvernementales aux FNL. La traque des militants et sympathisants du mouvement rebelle occasionna des exactions régulières des nouveaux corps de défense et de sécurité jusqu'à la signature de l'accord susmentionné. Par la suite les difficultés de mise en œuvre de cet accord et la résurgence de nouvelles crises donnèrent lieu à des nouvelles tensions ou même à des violences toutes synonymes de nouveaux excès sur les populations.

Par ailleurs en dépit du succès du processus électoral de 2005 et de la légitimité reconnue par la classe politique et la société burundaise au nouveau régime, des conflits et crises à répétition ont émaillé les premières années d'exercice du pouvoir du CNDD-FDD allant

même jusqu'à provoquer une instabilité, voire une paralysie institutionnelle. Ces réformes se passent en outre dans un contexte socio-économique extrêmement difficile marqué par la détérioration des conditions de vie de populations déjà paupérisées par une décennie de guerre et des tensions sociales régulières alimentées principalement par des revendications salariales et matérielles d'importants secteurs de la vie socioprofessionnelle.

L'objet de la présente recherche porte sur une analyse actualisée des principales réformes en cours au niveau de la PNB, leur impact et leurs perspectives sur une meilleure sécurité publique, le développement démocratique et la consolidation de la paix. Cette étude menée conjointement par le CENAP et l'INS du Canada s'inscrit dans le prolongement des deux recherches publiées par les mêmes organisations en juillet 2007 sur la réforme du secteur de la sécurité.¹

D'un point de vue méthodologique, cette nouvelle étude repose d'abord sur une enquête des perceptions populaires de l'état de la sécurité, des prestations et de l'image de la police nationale menée du 21 novembre au 1^{er} décembre 2008 auprès d'un échantillon de 2260 personnes réparties dans les dix-sept provinces du Burundi. L'échantillon choisi et le questionnaire administré aux enquêtés ont fait l'objet d'une concertation auprès de différentes institutions dont le corps de la police lui-même.² La recherche de terrain a aussi ciblé les policiers eux-mêmes puisqu'un échantillon de 442 agents et responsables ont été interrogés au cours de la même période sur leur corps, leurs conditions de travail et leur relation avec la population. Ce travail de terrain a été mené en parallèle avec de nombreux entretiens individuels avec des acteurs locaux et internationaux : membres du gouvernement, responsables des corps de défense et de sécurité, d'ONG locales et internationales intervenant de près ou de loin dans cette problématique, membres de la société civile, universitaires, chercheurs, fonctionnaires du système des Nations Unies, etc.³ L'étude s'appuie également sur une vaste recherche documentaire combinant les documents, réflexions et textes de lois comportant des dispositions sur l'organisation, le fonctionnement et la réforme des corps de défense et de sécurité et de la police en particulier, les écrits sur la question spécifique au Burundi et différents rapports des organisations locales et internationales abordant de près ou de loin la problématique de la sécurité publique et de la protection du citoyen au Burundi.

Dans sa présentation, la recherche commence d'abord par restituer les grandes conclusions de l'enquête sur les perceptions populaires de l'état de la sécurité, des prestations et de l'image de la police avant d'en dégager les principaux enseignements. Elle s'appesantit sur la mise en œuvre de certains des enjeux de l'heure à savoir la dépuración et le suivi des dossiers contentieux, la formation des membres de la police, l'intégration des FNL et le recrutement des nouveaux agents, les opérations urbaines, la police rurale, avant d'évoquer les questions du contrôle civil et parlementaire, les

¹ « La réforme du secteur de la sécurité et la protection des civils au Burundi : réalisations, dilemmes et idées pour l'engagement international », étude réalisée par Kristiana Powell et « La réforme du secteur de la sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une meilleure protection des populations civiles » du même auteur que le présent travail.

² Les conclusions préliminaires de cette enquête ont fait l'objet de deux séances de discussions avec des représentants de la police en février 2009.

³ Voir la liste des personnes rencontrées en annexe 1.

interférences politiques au sein de la PNB et les conditions de la femme policière. Elle se termine par une conclusion et une série de recommandations à l'intention des principaux acteurs intervenant dans le développement de la PNB et plus largement dans la promotion d'une meilleure sécurité publique.

II. Historique des corps de défense et de sécurité

Durant la période coloniale, la force publique en charge de l'ordre et de la sécurité au Burundi était constituée essentiellement d'agents congolais sous la supervision de sous-officiers et d'officiers belge. Au lendemain de l'indépendance du Congo en 1960, des troupes belges furent envoyées précipitamment au Burundi pour pallier le départ précipité des unités congolaises de la force publique. 175 soldats furent recrutés et formés à la hâte la même année par la Belgique. Fin 1960, les premiers officiers burundais furent envoyés étudier en Belgique.⁴ En novembre 1961, Zénon Nicayenzi est nommé commissaire d'Etat chargé de la garde territoriale. A la faveur de la désignation pour la première fois d'un burundais à ce poste, le recrutement de soldats burundais s'amplifia et des nouveaux corps furent créés.

A l'accession du Burundi à l'indépendance, les Forces Armées comprenaient des belges et des burundais encadrés par des cadres et sous-officiers belges. Ce n'est qu'à la fin de l'année 1962 que les troupes belges partirent sur demande du premier ministre burundais de l'époque.⁵ Initialement composées aussi bien de Tutsi que de Hutu,⁶ les Forces Armées étaient jusqu'alors absentes du terrain politique où les crises politiques à répétition ravivent notamment les clivages interethniques.

En janvier 1965, l'assassinat du premier ministre Hutu Pierre Ngendadumwe exacerba les tensions politico-ethniques et favorisa l'ethnisation des élections de la même année qui ont donné l'occasion à l'élite Hutu de l'UPRONA de prendre le dessus sur l'élite Tutsi au sein de ce parti dominant. Le refus du roi de désigner à la primature le candidat de choix de l'élite Hutu provoque une tentative de coup d'Etat initiée par des officiers Hutu. Ce coup de force fut cependant déjoué et réprimé par le commandement de l'armée resté fidèle au roi. Il fut accompagné de l'exécution d'une partie de l'élite militaire Hutu suite à un procès bâclé. Au delà de cette répression militaire, cet événement marqua l'entrée en puissance des corps de défense et de sécurité dans le jeu politique et le début du processus de leur instrumentalisation par l'élite Tutsi. De fait dès l'année qui suivit, l'armée renversa la monarchie et instaura sa main mise progressive sur les rouages de l'Etat.

⁴ Il s'agit de Michel Micombero, Jérôme Ntugumburanye et de Charles Karorero. Le premier renversera la monarchie en 1966 et deviendra le premier président de la république du Burundi.

⁵ Les Forces Armées Burundaises resteront partiellement sous commandement belge jusqu'en 1968. Entretien avec Zénon Nicayenzi, commissaire d'état chargé de la garde territoriale de 1961 à 1962 puis secrétaire d'état à la défense nationale.

⁶ Les troupes sont cependant largement constituées de Hutu tandis que son commandement est majoritairement Tutsi. Entretien avec Zénon Nicayenzi, commissaire d'état chargé de la garde territoriale de 1961 à 1962 puis secrétaire d'état à la défense nationale.

En 1969 encore, sous couvert de complot contre les institutions, un autre groupe d'officiers et de civils Hutu fut arrêté et exécuté. En parallèle à l'approfondissement de la fracture ethnique ponctué de purges de cadres militaires et civils Hutu, les clivages régionaux opposent l'élite Tutsi, le renversement de la monarchie ayant mené progressivement à un transfert du pouvoir du centre vers le sud. Cette tendance s'observa aussi au sein des Forces Armées dont le commandement était dominé par la province méridionale de Bururi. Une autre tentative de coup d'Etat fut imputée cette fois à un groupe de ressortissants du centre et du nord en 1971 et ses présumés leaders arrêtés. La crise la plus grave éclata cependant en 1972 où une nouvelle rébellion Hutu massacrant sur son passage environ un millier de civils Tutsi dans le sud⁷ provoqua une répression sauvage contre l'élite Hutu décimée dans sa quasi-totalité par l'armée, la police et la gendarmerie et les Jeunesses Révolutionnaires Rwagasore (JRR) affiliés au parti UPRONA.⁸ Devenus totalement mono ethniques, les corps de défense et de sécurité s'inscrivent dorénavant dans un schéma de pensée où ils sont les seuls garants de la protection de la minorité Tutsi contre la majorité Hutu tandis que cette dernière considère l'armée comme une citadelle à abattre.

De 1972 à 1993, ces corps restent l'apanage de la minorité Tutsi. D'importants investissements sont faits dans le secteur de la défense et de la sécurité en termes de formation académique et professionnelle de même qu'en équipements. Lors de l'éclatement de la guerre civile consécutive à l'assassinat par une frange de cette armée du président élu Hutu Melchior Ndadaye, les forces armées régulières sont certes l'une des armées les mieux formées d'Afrique noire mais elles sont toujours fragilisées par diverses faiblesses: régionalisme, tribalisme, politisation excessive, clientélisme, etc. L'assassinat du président élu et les massacres de populations civiles qui s'en suivirent marquent le début de la guerre civile au Burundi. Au premier rang des revendications des mouvements rebelles dont principalement le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) figure la réforme des corps de défense et de sécurité. Alors que le Burundi est officiellement passé sous un régime civil dominé par le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) vainqueur des élections, l'armée continue à jouer un rôle prépondérant dans la conduite des affaires. Elle s'oppose ainsi à toute optique de discussion avec les mouvements rebelles et écarte toute éventualité de négociation de sa propre réforme. Elle renverse même le pouvoir civil par le coup d'Etat militaire en 1996, mais sous la contrainte de la sous-région et l'égide du président Pierre Buyoya, elle est amenée à accepter la perspective de discussions sur sa réforme avec l'ouverture des négociations d'Arusha en juin 1998. Divers médias locaux, des associations de la société civile et les principales formations politiques Tutsi se sont déjà inscrit dans cette dynamique et mènent un plaidoyer dans ce sens. L'armée est amenée alors à accepter le principe de la réforme des corps de défense et de sécurité. Il faut souligner le fait que la configuration ethnique des corps de défense et de sécurité avait déjà été quelque peu modifiée avant la fin des négociations. En effet, pour pallier les pertes enregistrées dans ses rangs et parer à l'augmentation importante des effectifs dictée par l'intensification de la guerre civile, des Hutu ont été recrutés au sein de la troupe, mais aussi des Tutsi venant

⁷ « Burundi 1972 : au bord des génocides » Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier. Editions Khartala, 2007.

⁸ Le nombre de morts au cours de la répression contre l'élite Hutu, qualifiée souvent de génocide sélectif, est variable selon les sources. En tout état de cause il dépasse les 100 000 victimes.

d'en dehors du sud du pays y font leur entrée. Les négociations d'Arusha conclues en Août 2000 aboutissent notamment à la représentation paritaire des Hutu et des Tutsi au sein de ces corps et à la volonté de leur professionnalisation.

Enfin de compte, la dynamique de l'Accord d'Arusha a permis d'ouvrir un processus de réforme des corps de défense et de sécurité, notamment par la création d'une nouvelle Police Nationale intégrant l'ancienne police et gendarmerie et les anciens mouvements rebelles.

III. Le cadre normatif des réformes en cours

A la veille des pourparlers d'Arusha, les corps de défense et de sécurité sont constitués de différents corps de police et des Forces Armées Burundaises et de la gendarmerie, ces deux dernières étant sous la tutelle du ministère de la défense nationale. Les corps de police comprennent la Police de Sécurité Publique (PSP), la Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers (PAFE) et la Police Judiciaire des Parquets.⁹ Les deux premières polices citées relèvent de la tutelle du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique tandis que la dernière est sous l'autorité du ministère de la justice. La Police de Sécurité Publique a pour mission principale le maintien de l'ordre mais également certaines des compétences de la Police Judiciaire. Elle est sous les instructions de l'administration territoriale et des gouverneurs de province. La PAFE s'occupe de l'immigration, du statut des étrangers et des infractions commises sur les frontières. La Police des Parquets s'attèle à des fonctions d'enquête notamment dans les affaires relevant de la sécurité publique ou de matières économiques, commerciales ou financières.

De son côté, si elle relève du ministère de la défense et effectue entre autres des fonctions militaires, la gendarmerie a principalement pour mission de veiller au maintien de l'ordre et la sécurité intérieure. Elle comporte d'ailleurs des services spécialisés tels que la Brigade Spéciale de Recherche (BSR) et la Police Spéciale de Roulage (PSR). Dans les faits, les interférences et chevauchements entre certains de ces différents corps sont nombreux. De même la ligne de démarcation dans les compétences des ministères de la défense et de la sécurité publique sur la question du maintien de l'ordre public est floue. Ces problèmes de dysfonctionnement sont amplifiés par le contexte de guerre civile où certains de ces corps abusent volontiers de leur compétence sous couvert de la protection de la sécurité intérieure. L'armée a ainsi tendance à s'arroger de plus en plus certaines des fonctions de police.

La police est donc un corps dont les compétences en maintien de l'ordre et la sécurité intérieure sont concurrencées par l'influence importante des corps de l'armée et de la gendarmerie. Elle est essentiellement déployée dans les principaux centres urbains et est

⁹ Abstraction est faite ici des polices spécialisées telles que la police présidentielle connue sous le nom de la documentation et de la police des prisons ou encore de la police de services comme les douanes

faiblement représentative de la population de par sa composition ethnique et régionale.¹⁰ La police pêche surtout par son manque de professionnalisme et sa propension à recourir aux méthodes fortes lorsqu'elle s'emploie à certaines missions telles que les contrôles d'identité, les interrogatoires, etc. Elle est aussi instrumentalisée par le pouvoir exerçant ainsi une répression sévère sur les voix discordantes et toutes les formes d'opposition.

En désignant « les instruments du pouvoir d'Etat chargés d'assurer la protection de la population qui ont failli à leur mission, en particulier les éléments des corps de défense et de sécurité coupables de bavures et d'exactions contre des populations innocentes »¹¹ parmi les responsables de l'insécurité et la violence, les parties en négociation à Arusha ont d'ailleurs implicitement reconnu un rôle passé néfaste à la police. Dans le plan stratégique 2007-2017 de la Police Nationale du Burundi, ce corps reconnaît les problèmes de dysfonctionnements dont il a souffert dans le passé. Il souligne ainsi que les corps de police souffraient d'un manque de coordination qui a entraîné « des rivalités, un chevauchement dans l'exécution des missions et un saupoudrage dans la dotation de moyens. » Il ajoute que « cette situation va être exploitée par des politiciens qui vont instrumentaliser ces corps dans les atteintes aux libertés individuelles. »

Lors des négociations d'Arusha, la question de la réforme de la police et de l'armée constitue l'un des principaux thèmes de discussion. Ces projets alimentent une grande partie du contenu du protocole III de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation intitulé « paix et sécurité pour tous. » Cet accord préconise la réforme de la Police Nationale en lui assignant de nouvelles missions, une nouvelle structure et une nouvelle composition. Il dispose notamment que la nouvelle Police Nationale est coordonnée au niveau du seul ministère ayant la sécurité publique dans ses attributions autour d'une direction générale chapotant tous les différents corps de police.

Au niveau de sa composition, la nouvelle police comprend les membres de l'ancienne police et des combattants des partis et mouvements politiques ainsi que d'autres citoyens remplissant les conditions requises à l'exclusion de ceux reconnus coupables d'actes de génocide, de participation au coup d'Etat du 21 octobre 1993, de violations des droits de l'homme ou de crimes de guerre. La police est constituée sur une base paritaire avec autant de Hutu que de Tutsi dans le souci « d'assurer les équilibres nécessaires et de prévenir les actes de génocide et les coups d'Etat. »¹² Celle-ci est supposée recevoir « une formation technique, morale et civique portant notamment sur la culture de paix, le comportement dans un système politique démocratique pluraliste, les droits de l'homme et le droit humanitaire. »¹³ Dans l'optique de favoriser l'entrée dans ce corps des ressortissants de tout le pays, l'accord préconise la décentralisation des centres d'instruction pour la formation des agents de police.

La mise en œuvre des réformes préconisées par Arusha est différée par la poursuite de la guerre civile. A la faveur de la signature d'un accord de cessez-le-feu entre le CNDD-

¹⁰ Déjà en 1993, le parti vainqueur des élections avait souhaité lui donner un nouveau visage en recrutant ses agents dans toutes les communes du pays

¹¹ Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Protocole III, chapitre 1, article 3. p.62.

¹² Arusha, p. 40.

¹³ Arusha, p. 73.

FDD et le gouvernement de transition en novembre 2003, les premières mesures concernant la transformation des corps de défense et de sécurité et de la police en particulier sont prises. En mars 2004, les décrets portant création et nomination de l'état major général intégré de la Police Nationale et de sa composition sont signés. Cet état major incorpore des membres des anciens mouvements rebelles armés. Le 31 décembre de la même année, la loi portant création, organisation, fonctionnement, composition et missions de la nouvelle Police Nationale est promulguée. Elle reprend dans son intégralité les principales dispositions de l'Accord d'Arusha concernant la police au niveau de sa structure, sa composition et ses missions. Cette loi stipule notamment que la Police Nationale est structurée en quatre commissariats généraux à savoir le Commissariat Général de la Police de la Sécurité Intérieure (PSI) ; le Commissariat Général de la Police Judiciaire (PJ) ; le Commissariat Général de la Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers et le Commissariat Général de la Police Pénitentiaire (PP), tous chapotés par une direction générale placée sous l'autorité du ministre ayant la Police Nationale dans ses attributions.

La réforme des corps de défense et de sécurité s'inscrit également dans la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) adopté en septembre 2006 et du processus de développement du Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix (CSCP) initié en février 2007. Le premier programme axé sur la relance économique et la réconciliation nationale met entre autres l'accent sur le renforcement de la sécurité à travers notamment la professionnalisation des corps de défense et de sécurité. Le gouvernement s'engage notamment à « une politique de renforcement des capacités opérationnelles des corps de défense et de sécurité »¹⁴ tandis que le CSCP insiste sur le rôle des forces de sécurité dans la protection du citoyen.

En mars 2006, la nouvelle police est dotée d'un statut de son personnel. Ce décret présidentiel contient une disposition interdisant à tout membre de la police « d'adhérer à des partis politiques ou d'autres associations d'ordre politique ou de manifester publiquement ses penchants politiques »¹⁵ contrairement à la loi portant création de la police muette à ce sujet.¹⁶ Il faut préciser que la Constitution adoptée par référendum en février 2005 comporte diverses dispositions dans ce sens dont l'article 82 stipulant que « les membres des corps de défense et de sécurité ainsi que les magistrats en activités ne sont pas autorisés à adhérer aux partis politiques. » La loi fondamentale insiste par

¹⁴ Cadre stratégique de Croissance et de lutte contre la Pauvreté.

¹⁵ Loi N°1/06 du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la Police Nationale du Burundi

¹⁶ Pourtant la loi portant création de la nouvelle force de défense nationale promulguée le même jour que celle de la police nationale interdit toute affiliation politique aux membres de la FDN. L'article 43 de ladite loi dispose ce qui suit :

« La force de défense nationale est organisée de manière à garantir l'unité en son sein, la neutralité politique des membres ainsi que l'impartialité dans l'accomplissement de ses missions. Les membres de la force de défense nationale ne peuvent pas adhérer à un parti politique ou à une association à caractère politique et ne participent pas aux activités politiques non autorisées ou aux manifestations à caractère politique. Ils s'interdisent de porter préjudice aux intérêts d'un parti politique légalement constitué, de manifester leurs préférences politiques et d'avantager de manière partisane les intérêts d'un parti politique. »

Cette volonté de dépolitiser la FDN (que l'on ne retrouve pas à l'endroit de la PNB dans la loi qui la crée) traduit sans doute la fixation chez les négociateurs d'Arusha sur ce corps et leur souci de l'amener à une certaine neutralité pour son rôle clef dans l'installation, le maintien au pouvoir et le renversement des régimes durant trois décennies.

ailleurs sur le professionnalisme et le devoir de loyauté et de transparence de ces corps. Elle dispose notamment que « les corps de défense et de sécurité doivent être un instrument de protection de tout le peuple burundais » et qu'ils « doivent rendre compte de leurs actions et travailler en toute transparence. » L'article 260 de la Constitution stipule qu'ils « sont formés à tous les niveaux au respect du droit international humanitaire et à la primauté de la Constitution. »

Le 27 septembre 2007, un décret présidentiel réorganise les services de la direction générale de la police. La principale innovation réside dans la mise en place d'une administration décentralisée constituée de cinq commissariats régionaux étant eux-mêmes structurés en quatre sous-commissariats régionaux à savoir ceux de la PSI, de la PAFE, de la police des parquets et de la police judiciaire. Le commissaire régional assure donc la supervision et la coordination dans sa circonscription de toutes les polices. Les commissaires généraux des corps de police susmentionnés voient dorénavant leurs prérogatives se limiter dans l'assistance de la direction générale de la police dans l'accomplissement de sa mission. Ils semblent donc relégués à des fonctions secondaires et être éclipsés par les commissaires régionaux.

Au cours du mois d'avril 2008, la police adopte son plan stratégique 2007-2017. Ce document est supposé définir la vision de ce corps et les grandes actions et orientations devant conduire son évolution. Mais de l'avis même de hauts responsables de ce corps, le plan stratégique s'apparente plus à un « shopping list » qu'à un document d'orientation stratégique. La poursuite de la réforme de la police devrait également être facilitée par les données fournies par le dernier recensement du personnel de la PNB effectué par le Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la Police Nationale du Burundi (PRIP) sur financement des Pays Bas.¹⁷

En février 2009, un nouveau décret portant missions et organisation du ministère de la sécurité publique crée de nouvelles structures au sein du ministère dont une direction générale de la coordination et des opérations et une direction générale de l'administration et de la gestion dont certaines attributions semblent empiéter sur celles de la direction générale de la police.¹⁸ L'autre innovation de ce décret porte sur la création d'une Inspection Générale de la Sécurité Publique comprenant cinq services d'inspection à savoir l'inspection technique chargée des instructions, l'inspection technique chargée de l'administration, l'inspection technique chargée de la logistique, l'inspection technique chargée des finances et du budget et l'inspection technique chargée du domaine judiciaire. D'aucuns y ont vu la volonté du ministère de tutelle d'un plus grand contrôle sur la direction générale de la police.¹⁹

IV. Des perceptions populaires sur l'état de la sécurité et les prestations de la Police Nationale du Burundi

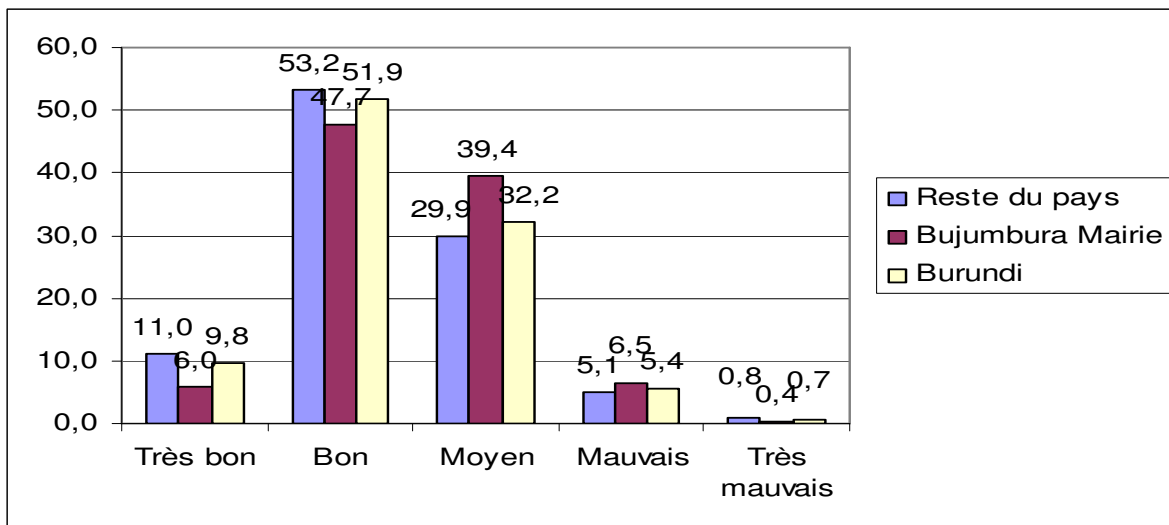
¹⁷ La présentation publique des résultats du Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la Police Nationale du Burundi a été effectuée le 29 mai 2009 et clôturait officiellement ledit programme.

¹⁸ L'élaboration et l'adoption de ce décret auraient d'ailleurs rencontré une opposition au sein du corps de la police.

¹⁹ Entretiens avec des responsables de diverses coopérations étrangères assistant la réforme de la police. 2009.

L'enquête de terrain menée sur les perceptions de l'état de la sécurité et des prestations de la police a été effectuée sur un échantillon de 2260 personnes dans toutes les provinces du Burundi. Les personnes enquêtées ont exprimé globalement une appréciation positive de l'état de la sécurité. Elles estiment même que le niveau de sécurité s'est amélioré au cours de l'année 2008. Les personnes enquêtées ont également, de manière générale, une bonne perception de la police dont elles considèrent que le niveau des prestations qualitatives a progressé. Elles sont cependant plus circonspectes sur sa capacité à assurer la sécurité des élections et doutent dans une proportion assez élevée de sa neutralité politique. Ces perceptions, somme toute parfois contradictoires, varient néanmoins en fonction des provinces enquêtées, du niveau d'études des personnes interrogées et selon le type des communes sondées, les communes urbaines émettant des avis plus mitigés sur l'état de la sécurité et les performances de la police. Enfin les perceptions exprimées sur l'état de la sécurité sont quelque peu en contradiction avec les statistiques fournies par la police elle-même sur le niveau de la sécurité qui s'était au contraire quelque peu dégradée au cours de la période considérée.

Graphique 1 : perceptions de l'état de la sécurité²⁰



L'enquête de terrain révèle dans l'ensemble une bonne perception de l'état de la sécurité. Près de 61% des personnes interrogées le jugent bon ou très bon. L'état de sécurité est perçu comme moyen pour 32,2% des personnes interrogées alors qu'il est mauvais ou très mauvais pour 6,1% des personnes enquêtées. On observe cependant des perceptions variables selon les provinces. La proportion de ceux qui trouvent l'état sécuritaire mauvais augmente dans certaines provinces de l'Est du pays telles que Cankuzo (21,2%) et Ruyigi (7%) ou de l'Ouest telles que Bubanza (7%), Bujumbura rural (7,9%) et la Mairie de Bujumbura (6,5%). Selon les échanges menés avec des représentants du corps de la police lors de divers ateliers, la province de Cankuzo connaît une criminalité

²⁰ Il est à noter que les personnes enquêtées se sont exprimées sur l'état de la sécurité dans leur localité et non sur l'ensemble du territoire.

élevée du fait de la proximité et de la porosité de la frontière tanzanienne d'où proviendraient des malfaiteurs de toutes sortes. Elle accuserait aussi une faible présence policière, ce qui favoriserait divers types d'infractions telles que les vols de vaches. Cankuzo est aussi singulière en raison de certains comportements obscurantistes d'une partie de la population et de la commercialisation des produits prohibés.

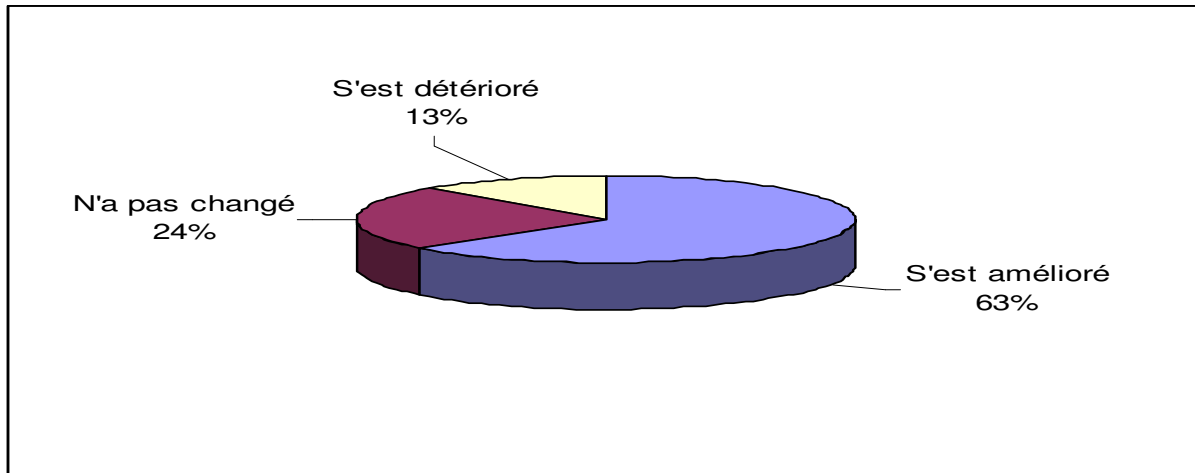
La province de Ruyigi a été longtemps réputée pour sa croyance en la sorcellerie. Certaines de ces pratiques sont toujours vivaces telles que le recours aux faiseurs de pluie pour pallier les aléas climatiques.²¹ Elle s'est entre autres caractérisée par les meurtres crapuleux d'albinos.²² Cela étant, les deux provinces de Cankuzo et Ruyigi figuraient paradoxalement parmi celles où le niveau de la criminalité est le moins élevé selon les statistiques en provenance du commissariat de la PNB et les données en rapport avec les violations des droits humains fournies par l'Office des droits de l'homme au Burundi.²³ S'agissant des provinces de l'Ouest, celles-ci ont été en avril et mai 2008 le théâtre des affrontements entre les forces gouvernementales et les FNL. La présence en nombre de ces dernières dans cette partie du pays au cours de la période de l'enquête a contribué à la persistance d'un niveau de criminalité élevée. De manière générale, les perceptions sur l'état de la sécurité sont meilleures en milieu rural qu'en milieu urbain, ce qui confirme une des grandes tendances de la précédente enquête du CENAP et de l'INS sur l'état de la sécurité. Bujumbura, la capitale, et plus particulièrement plusieurs de ses quartiers populaires (Kamenge et Kinama notamment) connaissent une forte criminalité. De même, les perceptions de l'état de la sécurité sont beaucoup plus contrastées au niveau des couches de la population ayant au moins une formation secondaire.

Graphique 2 : perceptions sur l'évolution de la sécurité au cours des 12 derniers mois

²¹ Une profession non sans risques puisque plusieurs « faiseurs de pluie » ont été victimes de la « vindicte populaire » et tués par de foules en colère pour n'avoir pas su, en temps voulu, mettre en pratique leur « science. »

²² Une croyance, semble-t-il importée de la Tanzanie, donne certaines vertus magiques aux membres amputés des albinos, d'où ces derniers sont l'objet d'une chasse impitoyable dans certaines provinces du Burundi en particulier l'Est du pays.

²³ Statistiques de la criminalité et des violations des droits de l'homme au Burundi, synthèse 2008. Sources : commissariat des statistiques de la PNB et section droits de l'homme et justice du Bureau Intégré des Nations Unies, BINUB en sigles.

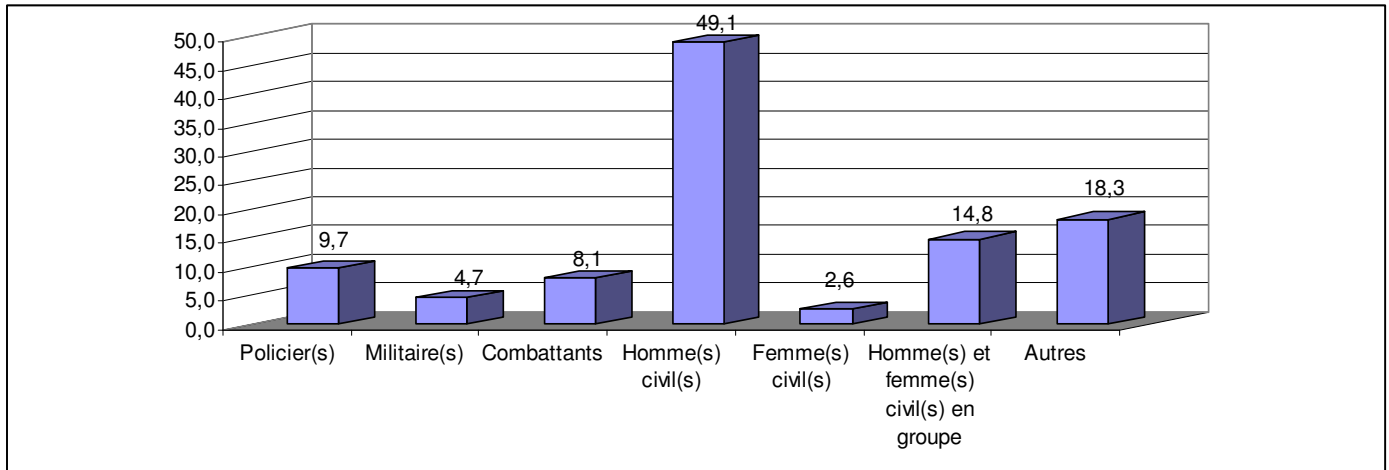


63,2% des personnes interrogées trouvent que l'état de la sécurité s'est amélioré tandis que 12,6% estiment qu'il s'est détérioré. Les 24,2% restant déclarent que l'état de sécurité sur la période considérée n'a pas changé. C'est de nouveau à Cankuzo que la moyenne de ceux qui trouvent que la sécurité s'est améliorée est la moins élevée (28,3%) tandis que pour 40,4% des personnes interrogées dans la même province, la sécurité s'est plutôt détériorée. Une proportion très importante des personnes interrogées de la province de Bubanza pense que l'état de la sécurité s'est amélioré (71%). De nouveau, le milieu rural a une meilleure perception de l'évolution de l'état de sécurité qu'en milieu urbain ou semi-urbain. Ces perceptions contrastent cependant avec les chiffres de l'évolution de la criminalité au cours des années 2007 et 2008 en provenance du commissariat de la PNB basés sur les données statistiques de ce dernier et les violations des droits humains fournies par l'Office des Droits de l'Homme au Burundi. Les principales infractions inventoriées à savoir les coups et blessures volontaires graves et/ou simples, les vols qualifiés, les viols, les meurtres et assassinats ont tous augmenté quantitativement entre 2007 et 2008²⁴ même si l'analyse de la courbe d'évolution de cette criminalité sur les deux années révèle une évolution présentant des pointes aiguës et des semi-creux selon les mois. Ainsi de février à juillet 2008, la tendance s'inverse et l'année 2007 enregistre un plus petit volume d'infractions sur la période considérée qu'en 2008.

S'agissant des principaux facteurs à la base de l'insécurité, les personnes enquêtées ont avant tout identifié le banditisme (71,6%), la pauvreté et/ou le chômage (41,6%), l'alcoolisme et/ou la drogue (25%). Cette classification s'observe dans toutes les provinces. La prolifération des armes et l'impunité sont également à la base de l'insécurité selon respectivement 16,7% et 12,3% des personnes enquêtées.

²⁴ Ibidem

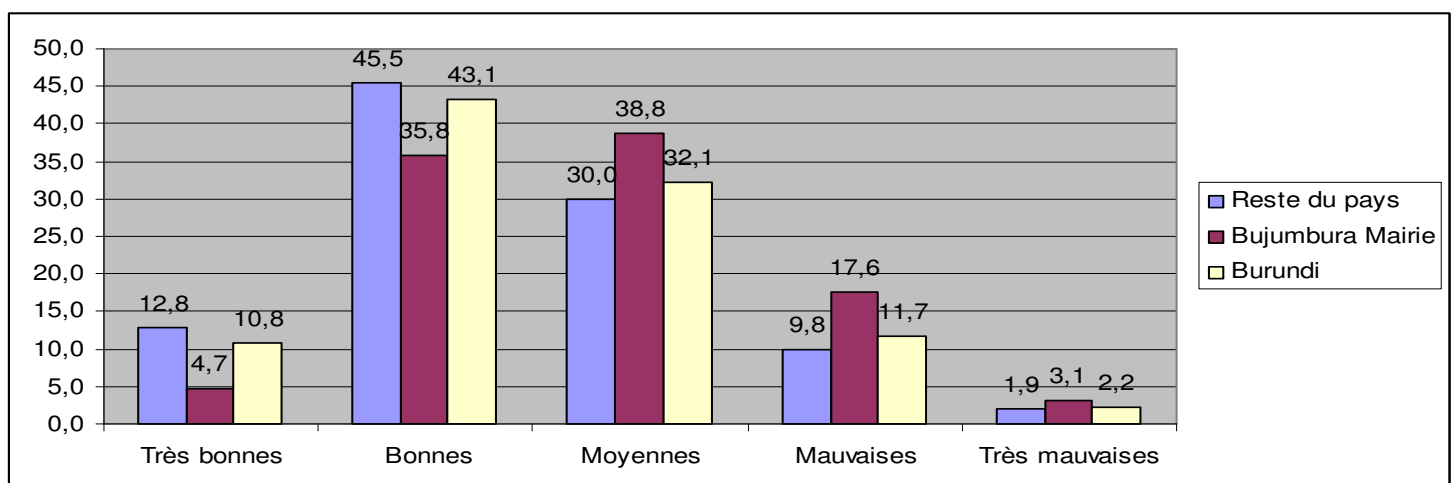
Graphique 3 : Provenance des agresseurs selon les victimes des violences



Des hommes en tenue civil sont le principal groupe identifié comme agresseur par les populations enquêtées ayant reconnu avoir été victimes de violences. Les personnes agressées ont également épinglé les policiers ou les combattants qui représentent respectivement 9,7% et 8,1% des agresseurs toujours selon les victimes de violences enquêtées. Même si les résultats enregistrés sur la police ne sont pas aussi inquiétants que ceux de la précédente enquête CENAP/INS où la police était identifiée par 14% des enquêtés comme le principal groupe à l'origine de l'insécurité, il demeure troublant de constater que près de 10% des victimes de violence interrogées ont été agressés par des policiers.

Pour assurer leur propre sécurité, les populations adoptent des stratégies variées. La majorité (40,5%) d'entre elles opte pour la collaboration avec l'administration et les forces de l'ordre tandis que 29,6% font recours aux forces de l'ordre en cas de problèmes. 27,4% préfèrent rentrer tôt chez elles. D'autres stratégies consistent à alerter les voisins à l'aide de sifflets ou de cris (26,9%) ou à faire des rondes nocturnes (21,8%). Certains reconnaissent s'en remettre à Dieu et/ou à la foi (7,2%).

Graphique 4 : Perceptions des personnes enquêtées sur les prestations de la police dans leur localité



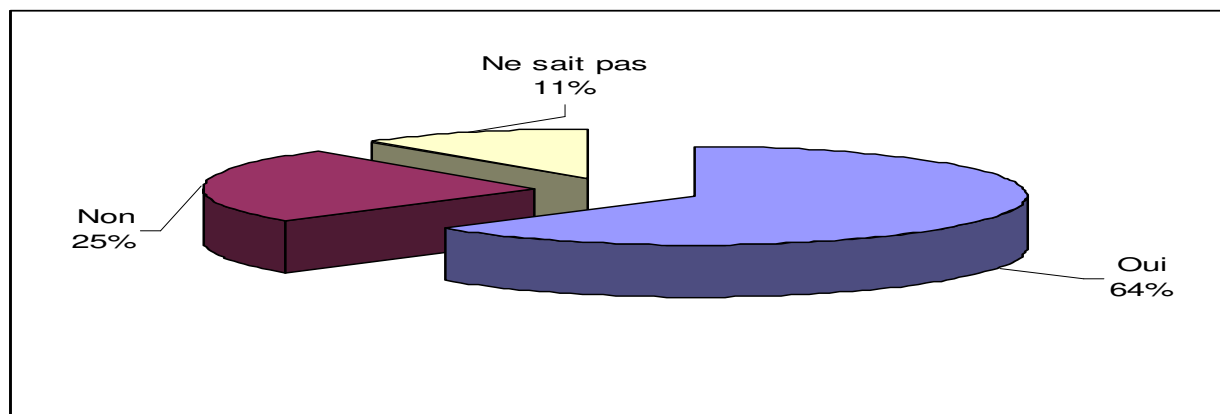
Les prestations de la police sont qualifiées de bonnes ou très bonnes par 53,9% de la population. Elles sont estimées moyennes par 32,1% de la population et mauvaises ou très mauvaise pour près de 13,9% des personnes. Le contraste entre la ville de Bujumbura et le reste du pays est notable. Plus de 20% des habitants de la capitale sondés estiment les prestations de la police mauvaise ou très mauvaises et 38,8% moyennes. Les populations des provinces de Ruyigi et Cankuzo dans l'Est du pays sont aussi respectivement 20% et 18,2% à percevoir mauvaises ou très mauvaises les prestations de la police. En revanche les personnes enquêtées dans les provinces notamment de Karusi, Bubanza et Kirundo ont de très bonnes perceptions des prestations de la police puisqu'elles sont respectivement 73%, 66% et 65,4% à juger celles-ci très bonnes ou bonnes. De nouveau, les perceptions sur les prestations de la police sont beaucoup plus mitigées au niveau des couches de la population ayant au moins une formation secondaire.

Les principaux manquements reprochés à la police sont la corruption (27,6%), l'indiscipline/ivresse (22,7%), le manque de formation adéquate (15,7%) et leur intervention tardive ou sélective (14,9%). Une enquête de terrain, menée par BBC World Service Trust et l'ONG « Search for Common Ground » (SFCG) sur les attentes vis-à-vis de la justice transitionnelle²⁵ en octobre 2008 auprès d'un échantillon de 1648 burundais répartis dans 10 des 17 provinces du Burundi, s'est penchée aussi sur les perceptions en rapport avec les corps de défense et de sécurité. Elle relève notamment que les gens ayant exprimé des griefs sur la police avancent prioritairement la corruption (54%) et le manque de professionnalisme (54%) à son égard.

S'agissant des points positifs relevés chez la police, les personnes enquêtées ont mentionné leur vitesse d'intervention (38,6%), la qualité de leur protection (23,5%), le fait que la police s'implique dans la résolution des conflits sociaux (22,8%) et leur efficacité dans la répression de la criminalité et du banditisme (22,5%).

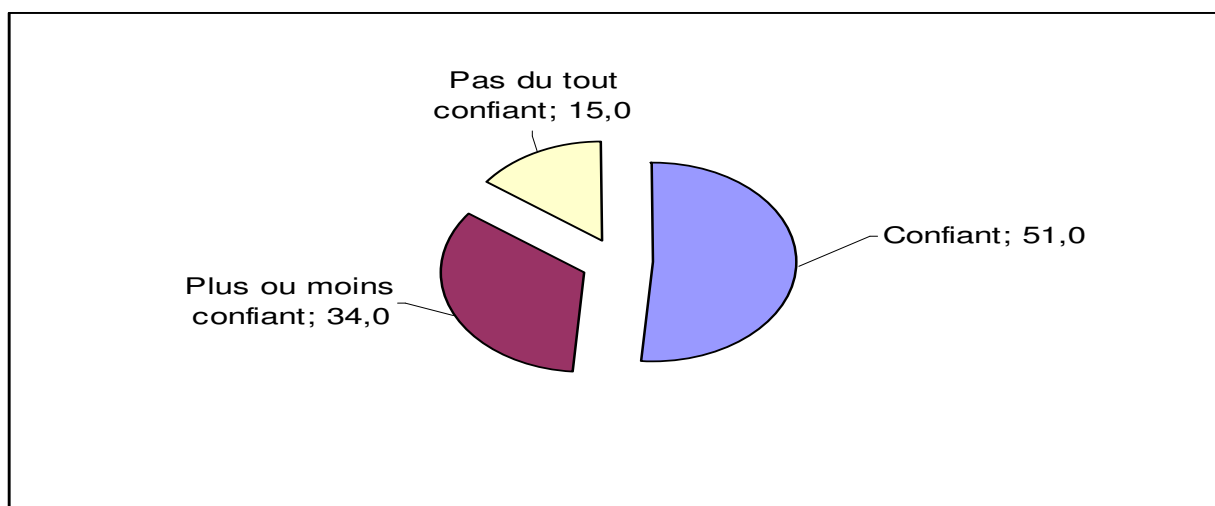
²⁵ Prêts à parler du passé : une étude sur les attentes vis-à-vis de la justice transitionnelle au Burundi. BBC World Service Trust et Search for Common Ground. Décembre 2008.

Graphique 5 : Perceptions sur un éventuel changement de comportement qualitatif chez la Police Nationale au cours de l'année 2008



63,5% des personnes interrogées trouvent que le comportement des policiers s'est amélioré au cours de l'année contre 25,2%. Et les provinces comme Cibitoke, Bubanza et Karusi enregistrent les plus forts pourcentages avec respectivement 76,8%, 76% et 76%. En revanche les provinces de l'Est à savoir Cankuzo et Ruyigi et Bujumbura la capitale ont des résultats plus contrastés.

Graphique 6 : Perceptions des populations sur le niveau de la confiance en la Police Nationale



Plus de la moitié (51%) des personnes enquêtées ont confiance en la police nationale. 34% sont plus ou moins confiant tandis que 15% ne le sont pas du tout. Ces chiffres avoisinent les résultats obtenus lors de l'enquête de terrain réalisée par BBC World Service Trust et SFCG où la police est créditée d'un taux de confiance de 59% chez les burundais interrogés. Le niveau de confiance en la police est inversement proportionnel au niveau d'études de personnes interrogées et diminue sensiblement chez les personnes instruites. Les personnes ayant un niveau secondaire et universitaire sont respectivement

45,8% et 28,9 % à faire confiance en la police. Celles n'ayant pas aucune formation lui font confiance à 70%. Ces chiffres sont quasi similaires dans l'étude susmentionnée.

Quant à la confiance que les gens ont en la police pour assurer la sécurité des biens et des personnes lors des élections de 2010, les réponses vont quelque peu en contradiction avec les réponses données sur le niveau de confiance dans la police. En effet, la police rencontre sur cette dernière question un niveau de confiance élevé puisqu'il dépasse le seuil des 50% pour ceux qui estiment avoir confiance en elle. En revanche ceux qui ont confiance en cette institution pour assurer la sécurité lors des élections ne sont plus qu'à 28,8%. Ceux qui disent avoir plus ou moins confiance en la police 26,9% et ceux qui expriment la défiance à son égard sont 21,7%. Ceux qui disent ne pas savoir sont 22,5%. Des résultats très mitigés globalement et carrément négatifs chez les personnes enquêtées au niveau d'instruction universitaire où 15,6 % ont confiance en la police contre 39% de gens exprimant un avis contraire. Cela pourrait vouloir dire qu'en dépit de la confiance en la police dans ses missions classiques de protection de l'ordre et la sécurité intérieure, la population lui accorde moins de crédit quand il s'agit d'une mission plus délicate nécessitant par ailleurs un besoin de neutralité. Ce dernier aspect sera de nouveau abordé plus loin.

V. Les réformes de la Police Nationale du Burundi en cours

Vetting et suivi des dossiers contentieux

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation prévoyait d'épurer des rangs des corps de défense et de sécurité les éléments coupables de violations de droits de l'homme et des crimes les plus graves. En premier lieu il identifie « les éléments des corps de défense et de sécurité coupables de bavures et d'exactions contre des populations innocentes » comme faisant partie des responsables et acteurs de l'insécurité et de la violence.²⁶ Il dispose surtout que « les membres des forces armées burundaises reconnus coupables d'actes de génocide, de coups d'Etat, de violations de la Constitution et des droits de l'homme, ainsi que de crimes de guerre sont exclus de la nouvelle force de défense nationale. Les combattants des partis et mouvements politiques reconnus coupables de crimes de même nature ne sont pas non plus acceptés dans la force de défense nationale. »²⁷ Il ajoute que « toute personne, y compris les membres de l'actuelle police nationale et les combattants des partis et mouvements politiques, reconnue coupable d'actes de génocide, de participation au coup d'Etat du 21 octobre 1993, de violations des droits de l'homme ou de crimes de guerre, est exclue de la police nationale. »²⁸

Pour ce faire, l'Accord Arusha recommandait la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ayant notamment pour missions d'enquêter sur les crimes commis depuis l'indépendance jusqu'à la signature de l'accord, de les qualifier et d'établir les

²⁶ Article 3 du chapitre premier du protocole 3 de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation

²⁷ Article 14 du même chapitre.

²⁸ Ibidem

responsabilités. Au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, le gouvernement du Burundi ferait la demande d'un Tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables.²⁹ L'Accord pour la Paix et la Réconciliation préconisait aussi l'adoption de « textes législatifs nécessaires pour accorder, en attendant la mise en place d'un Gouvernement de transition, l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord. »³⁰

Les différents accords de cessez-le-feu signés entre le gouvernement de transition et les mouvements armés comportent des dispositions en rapport avec cette immunité provisoire mais également sur la libération des prisonniers de guerre et politiques. Cette immunité n'est pas limitée dans le temps et son champ d'application s'est considérablement élargi dans l'accord de cessez-le-feu avec le CNDD-FDD. Tous les leaders et combattants du CNDD-FDD et les forces de sécurité du Gouvernement du Burundi en bénéficient.

En l'absence de la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle prévue par Arusha et surtout d'une volonté politique soutenue pour assainir les corps de défense et de sécurité, aucune initiative ou mesure ne sera prise dans le sens d'extirper des rangs des forces de sécurité burundaises les éléments coupables de violations de droits de l'homme et des crimes les plus graves. Les principaux protagonistes sont les mêmes qui ont été directement impliqués dans le conflit et par la suite dans la mise en œuvre des accords de paix, ce qui explique que leur faible engagement dans la lutte contre l'impunité des crimes commis pendant la guerre³¹

Concernant les mesures contre les auteurs d'exactions et de violations des droits de l'homme depuis la nouvelle mise en place de la police en décembre 2004, la direction générale de ce corps a été longtemps handicapée par l'absence de textes légaux et règlementaires y relatif et les difficultés de contrôle, maîtrise et de gestion d'effectifs décuplés à la suite de la création de la nouvelle police. Ainsi ce n'est qu'en 2006 que le statut du personnel de la police est adopté tandis que le règlement d'ordre intérieur, arrêtant le régime de sanctions disciplinaires et administratives, n'existe que depuis le mois d'août 2008.³² Face aux critiques des exactions et bavures policières régulièrement rapportées par les médias et organisations locales et internationales des droits de l'homme, une volonté de punir les policiers coupables de forfaits s'est manifestée et diverses mesures ont été prises.

²⁹ Article 6 du deuxième chapitre du protocole II.

³⁰ Article 22 du même chapitre.

³¹ Le cinquième rapport du secrétaire général sur le bureau intégré des Nations Unies au Burundi publié le 22 mai 2009 faisait ainsi mention de divergences de vues entre ce dernier et le gouvernement sur des questions d'importance dont la non-applicabilité de l'amnistie aux crimes de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre ou l'indépendance du procureur du Tribunal spécial attendu. Depuis lors, des consultations au niveau national sur les mécanismes de justice transitionnelle ont eu lieu au Burundi et leurs résultats devraient être publiés au cours du mois de mai 2010.

³² Cette situation aurait d'ailleurs occasionné de nombreux sanctions et renvois arbitraires. Entretiens avec des policiers.

Ainsi au cours du mois de décembre 2007, 20 fonctionnaires de police ont été licenciés par décret présidentiel. En décembre 2008, le ministre de la sécurité publique annonçait que plus de 200 agents et responsables au cours de l'année avaient été sanctionnés dont des renvois. De nombreux policiers seraient régulièrement sanctionnés par des mesures administratives et pénales depuis que cette nouvelle dynamique a été enclenchée. Selon les chiffres du commissariat général de la police pénitentiaire, au 15 décembre 2009, 268 policiers étaient incarcérés dans les différentes prisons dont 29,5% pour l'infraction de vol qualifié. La direction générale de la PNB est même tenue de transmettre tous les deux mois au ministère de tutelle le relevé des sanctions disciplinaires.³³ Une unité chargée de la lutte contre la délinquance policière a même été sur pied mais elle se heurte à des problèmes d'effectifs et de locomotion.³⁴

De même des suites d'un rapport de l'ONG Human Rights Watch publié en avril 2008 sur les tortures et mauvais traitements commis par une unité spéciale de la police dans un camp du centre de pays contre une vingtaine de présumés membres de FNL,³⁵ les trois policiers accusés dans cette affaire ont d'abord comparu devant les juges en octobre et novembre 2008. Par la suite, des différends sur les procédures et les juridictions compétentes pour statuer sur cette affaire ont retardé le procès. Cependant depuis le 4 mars 2010, le procès a repris devant le tribunal de grande instance de Muramvya, la province où les faits s'étaient produits, après que la cour a statué sur ces différentes questions et informé les parties. Cependant l'un de ces policiers, affecté à la suite de cette affaire au poste communal de Kayogoro dans la province de Makamba, est aujourd'hui emprisonné³⁶ pour avoir ordonné à des policiers sous ses ordres de tirer sur des scouts en pleine séance de rite initiatique de leur mouvement.

Ce faisant, le Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la Police réalisé sur financement des Pays Bas a fourni une base de données fiable d'identification du personnel de ce corps et devrait favoriser une meilleure gestion et suivi disciplinaire de celui-ci grâce à la constitution d'un dossier administratif pour chaque policier. Au cours du deuxième semestre de l'année 2009, tous les policiers en fonction auraient du porter sur leur uniforme un badge mentionnant leur nom et numéro matricule. Ils étaient supposés être également munis d'une carte de service à présenter obligatoirement à toute personne soumise à leur contrôle qui en ferait la demande. Ces deux nouvelles mesures ont fait l'objet d'une vaste campagne de sensibilisation à l'intention du public et de la police. Elles devaient permettre de réduire sensiblement les abus sur les petits citoyens par les policiers dans l'exercice de leur fonction d'autant que le non port de ces deux pièces d'identification et le refus de les présenter seront considérés comme des manquements passibles de sanctions disciplinaires. Malheureusement tout ce processus a été retardé en raison de problèmes techniques et de conflits administratifs.³⁷ Seul un nombre limité de policiers a pu être servi. Leurs uniformes étaient munis de ces badges

³³ Audit de la Police Nationale du Burundi. Rapport final. Janvier 2009.

³⁴ Entretien avec le directeur général de la PNB. Avril 2009.

³⁵ «Ils me tabassaient tous les matins. »Exactions de la police. Rapport de Human Rights Watch. Avril 2008.

³⁶ Il faut néanmoins observer que les deux autres officiers incriminés sont toujours en fonction, ce qui est contraire au statut et règlement d'ordre intérieur de la police. Entretien avec un officier de la police.

³⁷ L'une des machines pour fabriquer les badges est tombée en panne mais surtout le personnel affecté à cette tâche n'étant plus motivé financièrement a refusé de poursuivre le travail.

d'identification. Ils ont du néanmoins les retirer en raison du fait que la plupart des agents n'en avaient pas. Ceci aurait soulevé des incohérences dans la mise en exécution de cette mesure et partant des interrogations et contestations au niveau du public.

L'intégration des FNL et le recrutement des nouveaux agents de la police

Au lendemain de la création de la Police Nationale du Burundi, les effectifs de celle-ci sont passés en l'espace de moins d'une année de 2000 à près de 20 000 policiers.³⁸ Ces derniers proviennent normalement des anciens corps de police et des différents partis et mouvements politiques armés signataires des divers accords de paix et de cessez-le-feu. Mais la nouvelle police est pourtant surtout composée des membres des anciennes forces armées et dans une moindre mesure d'anciens gendarmes.³⁹ Ne pouvant intégrer les combattants trop nombreux des ex-FAB, les nouveaux responsables de la FDN se sont arrangés pour recaser leur trop plein d'effectifs au sein de la nouvelle police et d'aucuns disent même leurs éléments les moins disciplinés.⁴⁰ Pour la gendarmerie, le sort des membres de ce corps avait été omis par les parties en négociation à Arusha.

Dans le même temps sous la pression des institutions de Bretton Woods, la police, à l'instar de la FDN, devait procéder au dégraissage de ses effectifs pour ramener ceux-ci à 15 000 policiers. Depuis la création de la police, le nombre des départs s'élèverait à près de 2000 personnes dont 1816 unités démobilisées.⁴¹ Ces départs sont le résultat de la démobilisation, des révocations, des pensions et de décès. Aujourd'hui les effectifs de la police sont estimés à 18 210, y compris les nouvelles recrues des FNL, dont 446 personnels civils.⁴² Ceci revient à dire que ces effectifs sont encore excédentaires en dépit de ces départs. De fait depuis la création de la police, aucun programme de recrutement n'a encore été mis en œuvre en raison du gonflement de ces effectifs consécutif à l'intégration des différents anciens corps et aujourd'hui des anciens rebelles des FNL.

L'entrée des FNL dans les institutions sécuritaires a été possible à la faveur de pressions internes, conjuguées avec celle de la sous-région et de la communauté internationale, le processus de paix ayant fait des pas considérables au cours de l'année 2009. L'ancien mouvement rebelle a d'abord accepté de changer de nom, ce qui constituait l'un des principaux blocages dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Il a par la suite consenti à se séparer de sa branche militaire et s'est vu reconnaître comme parti politique en avril 2009. Depuis lors ses combattants ont été démobilisés ou intégrés dans les forces de sécurité. L'ancienne rébellion a pu intégrer 3 500 de ses combattants dans les forces de sécurité dont un peu plus de 1 400 dans la PNB.

³⁸ Encore que les effectifs réels étaient loin d'être maîtrisés

³⁹ Selon le Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la police nationale du Burundi, les effectifs des différentes forces constituant la police se répartissent selon l'ordre décroissant suivant : ex-Forces Armées Burundaises (6590), ex-CNDD-FDD (4943), ex-gendarmerie (2042), ex-Police de Sécurité Publique (1474), ex-FNL (un peu plus de 1400), ex-CNDD (480), ex-Police Judiciaire des Parquets (248), ex-Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers (208), ex-PALIPE AGAKIZA (167), ex-FROLINA (164), ex-KAZE FDD (142), ex-FNL ICANZO (42) et ex-Police Pénitentiaire (4).

⁴⁰ Entretien avec des sources policières et militaires. Février et mars 2010.

⁴¹ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'état des équilibres exigés par la constitution au sein des corps de défense et de sécurité : cas de la police nationale du Burundi. Novembre 2009.

⁴² Ibid.

L'intégration d'éléments nouveaux a obligé à reprendre les efforts de relèvement qualitatif et de professionnalisation. Si l'intégration des FNL s'est passée sans grandes difficultés du fait de la présence importante dans ce corps d'autres anciens combattants passés par le maquis, leur mise à niveau ne pouvait que ralentir le processus d'harmonisation des compétences du corps. Il faut ajouter à côté de cet aspect, qu'il y avait nombre d'éléments formés qui ont été renvoyés pour cause de pension et autres et leur remplacement par des éléments aux compétences limitées ne pouvait que ralentir la dynamique amorcée par les différentes réformes en cours.

La formation des membres de la police

La provenance diversifiée des nouveaux membres de la police nationale a créé d'énormes besoins dont ceux en rapport avec la formation. La police est en fait aujourd'hui constituée d'une minorité de policiers, la plupart des agents qui la composent provenant en grande partie de l'armée et des mouvements issus du maquis. Beaucoup de ses membres ont un niveau de formation scolaire très faible. Le manque de formation de base est l'un des défis majeurs de la nouvelle police. En effet les policiers sont devenus opérationnels avant d'être formés. Les formations actuelles leur sont dispensées alors qu'ils exercent déjà ce métier pour lequel non seulement ils n'ont ni le minimum de formation requis ni le savoir-faire ni les aptitudes ni même parfois la motivation. Ce constat a poussé un certain nombre de partenaires internationaux dans la réforme du secteur de la sécurité à concentrer leurs efforts sur la formation de base.

Ainsi la police bénéficie de divers programmes de formation octroyés pour la plupart par la coopération bilatérale et multilatérale. Les premières formations de base à l'intention de la Police Nationale du Burundi ont été dispensées par l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) à partir de la fin de l'année 2005. Elles étaient destinées à des officiers de police supérieurs et plusieurs centaines de caporaux. Depuis lors ces programmes de formation ont touché des formateurs des forces de police, des cours de formation spécialisés portant notamment sur la gestion et la réglementation de la circulation et les enquêtes, la sécurité des aéroports et la gestion des prisons. Depuis la mise en place du Bureau Intégré des Nations Unies (BINUB), les activités de formation ont porté sur les techniques de l'enquête, sur les droits humains, la « justice des mineurs », les violences basées sur le genre, les normes internationales pour le traitement des détenus, les techniques d'enquêtes et la gestion des bases de données.⁴³

Sur le plan bilatéral, la Belgique a un ambitieux programme de formation puisque celui-ci concerne tous les agents, brigadiers et officiers de la police. De septembre 2007 à août 2008, 16 923 membres de la police⁴⁴ ont reçu une formation d'une semaine en droits de l'homme, déontologie, comportement de la police avec la population et sur les missions de la police nationale. A partir du mois de septembre 2008, un second module portant sur l'usage légal de la contrainte par les services de police a été dispensé à tout le corps de la police et s'est terminé au cours du mois de décembre 2009. La fin de cette formation,

⁴³ Rapports du secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi et sur le bureau intégré du Burundi.

⁴⁴ Dont 13 494 agents, 2383 brigadiers et 1046 officiers.

initialement prévue en mai 2009, a été retardée en raison de l'intégration nouvelle des FNL qui ont bénéficié d'un enseignement portant sur les deux premiers modules de cours destinés à tout le corps de la police. Un nouveau module portant sur la sécurisation des élections est dispensé depuis le mois de décembre 2009. Il comporte des formations en tronc commun délivré à tout le corps de la police et des formations spécifiques pour les officiers et brigadiers. Ces formations ont été clôturées le 7 mai 2010 à deux semaines des premières élections. D'autres formations sont également prévues sur l'éthique et dans le cadre du nouveau projet de professionnalisation de la police. A côté de ces formations destinées à tout le corps, la Belgique dispense aussi une formation en police judiciaire aux policiers qui n'ont pas cette formation et qui sont sur le terrain. La formation initiale dure six mois et concerne 60 officiers et 300 brigadiers. Elle dispense également d'autres formations spécialisées telles que le management et l'informatique.

Les Pays Bas sont l'autre partenaire important au niveau de la formation à la police. Leur intervention globale à l'endroit de ce corps et de la FDN a fait l'objet d'un mémorandum d'entente avec le gouvernement burundais en avril 2009 et la formation est un des axes principaux de cette assistance.⁴⁵ Quant à la France, elle s'était initialement orientée vers la formation des officiers et avait même déjà dispensé certaines formations. Elle a par la suite renoncé à ce programme au profit de la construction et de l'équipement du nouvel Institut Supérieur de Police. L'inauguration officielle de l'Institut a eu lieu le 10 mai 2010. Cette école devrait permettre la formation de 60 officiers de police chaque année à partir de janvier 2011. La France appuie également le commissariat de la formation de la police pour élaborer des politiques et stratégies de formation. D'autres formations à l'intention des officiers ont lieu à l'extérieur du Burundi comme en Egypte où 3 officiers par mois s'y rendent pour une formation de trois semaines.

S'il n'est pas aisé d'évaluer l'impact de toutes ces formations au niveau des prestations et du comportement de la police en l'absence de toute étude d'évaluation faite dans cet objectif, il a déjà été procédé à quelques évaluations de la formation octroyée par la Belgique auprès de la police. Le premier module de formation a incontestablement été très bien accueilli par les bénéficiaires puisqu'ils ont été 96% à le juger utile pour leur carrière selon les résultats fournis lors de l'évaluation de cette formation. Ce chiffre est corroboré par l'enquête du CENAP et l'INS, puisque 96,6 % des policiers interrogés dans le cadre de cette enquête ont jugé les formations qu'ils ont reçues utiles comme le montre le tableau ci-dessous. Ils déplorent en revanche le fait que ces formations sont insuffisantes et souhaiteraient qu'elles soient fournies sur le terrain. Des agents formés font aussi remarquer que s'ils ont bien compris les enseignements qui leur ont été dispensés, ils sont souvent en contradiction avec ce que leur font faire certains chefs. Ils s'interrogeraient sur l'attitude à adopter quand on leur adresse des ordres pour faire des opérations illégales.

Enfin l'enquête de terrain tend à confirmer la perception de la nécessité d'un plus grand nombre de programmes de formation à l'intention de la police puisque 15% des personnes interrogées avancent cette priorité parmi les stratégies à mettre en œuvre pour améliorer l'état de la sécurité tandis que 6,5% parlent d'une sensibilisation sur les textes,

⁴⁵ Le module de formation sur la sécurisation des élections de la PNB est notamment financé par les Pays Bas.

règlements, missions et principes qui guident le fonctionnement et l'organisation des corps de défense et de sécurité.

S'agissant de la formation sur l'usage légal de la contrainte, celle-ci semble avoir d'ores déjà donné un certain impact ne serait-ce qu'au niveau de la gestion de l'espace public (ou le maintien et le rétablissement de l'ordre public selon les doctrines). En effet depuis quelques mois, la police semble faire preuve de plus de retenue dans les situations où elle est confrontée à des perturbations de l'ordre public ou à des émeutes.⁴⁶

Tableau 1 : Pourcentage des CDS qui croient que la formation reçu est utile⁴⁷

		Ces formations ont-elles été utiles?				Total
		Oui	Plus ou moins	Non	Ne sait pas	
Corps d'appartenance	PNB	96,4	2,3	0,5	0,8	391
	FDN	96,8	3,0	0,2		403
Sexe de l'enquêté	Masculin	96,7	2,5	0,4	0,4	734
	Féminin	95,0	5,0			60
Tranche d'âge	<= 24	96,7	3,3			92
	25 - 29	96,5	2,8	0,3	0,3	289
	30 - 34	97,1	2,5	0,4		238
	35 - 44	96,4	2,4	0,6	0,6	165
	45+	90,0			10,0	10
Niveau d'instruction de l'enquêté	Aucun	100,0				3
	Primaire	96,6	3,0	0,2	0,2	439
	Ecole secondaire	96,9	1,8	0,6	0,6	327
	Université	95,7	4,3			23
	Post universitaire	50,0	50,0			2
Grade	Officier (FDN/PNB)	98,2	1,8			55
	Brigadier (PNB), sous-officier (FDN)	95,3	3,5	0,6	0,6	172
	Agent (PNB), homme de troupe (FDN)	96,8	2,5	0,4	0,4	567
Total		96,6	2,6	0,4	0,4	794

Enfin l'une des difficultés souvent rapportées concernant les programmes de formation destinés aux officiers est relative à l'instabilité professionnelle de ces derniers. De nombreux officiers auraient suivi des programmes de formation pour lesquels les

⁴⁶ Cela a été le cas lors de la tentative des réfugiés Banyamulenge de regagner la RDC contre l'avis des autorités et du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) en octobre 2009 ou au cours d'une mutinerie des détenus dans la prison centrale de Bujumbura en décembre 2009.

⁴⁷ L'enquête conjointe CENAP et INS portait également sur les perceptions des membres de la FDN.

connaissances acquises ne sont pas mises à exploitation parce qu'ils sont affectés à des services n'ayant rien à voir avec les compétences obtenues ou partent tout simplement à l'étranger dans des missions de maintien de la paix.⁴⁸ D'autre part les diverses coopérations étrangères appuyant la formation de la police ont parfois des divergences de vues sur les priorités à donner à celles-ci, ce qui limite les actions de synergie en la matière.⁴⁹ Enfin il n'y a pas suffisamment de réflexion poussée sur l'objectif de l'appropriation de la formation de la police. Le plan stratégique de la police 2007-2017 est lui-même muet sur la question et semble plutôt vouloir pérenniser l'assistance étrangère en la matière.

Les opérations urbaines et la police rurale

Le décret présidentiel du 27 septembre 2007 portant organisation, missions et fonctionnement de la direction générale de la Police Nationale détermine les circonscriptions du ressort des nouvelles structures de l'administration décentralisée. Il crée cinq commissariats régionaux de police couvrant plusieurs provinces. Ces commissariats sont sous le commandement de commissaires régionaux qui assurent la coordination de toutes les missions de la police dans la circonscription géographique de leur ressort. Au niveau provincial, la coordination des missions de la police incombe au commissaire provincial lui-même sous la responsabilité directe du commissaire régional. Enfin la commune relève de l'autorité du chef de poste sous l'autorité directe du commissaire provincial. La ville de Bujumbura en tant que l'une des 17 provinces du Burundi est du ressort du commissaire provincial dénommé pour le cas spécifique de la capitale commissaire municipal.

Dans cette nouvelle structure, le rôle et les prérogatives des commissariats généraux, notamment ceux de la Police de Sécurité Intérieure et de la Police Pénitentiaire, sont peu clairs, le décret se contentant de circonscrire leur mission à celle d'assistance à la direction générale. Ces commissariats sont censés être structurés en commissariats centraux dont les missions, l'organisation et le fonctionnement doivent être déterminés par une ordonnance ministérielle inexistante à ce jour. Ce flou sur les missions des commissariats généraux mériterait à être clarifié ou ces commissariats tout simplement supprimés dans la mesure où ils entretiennent inutilement l'illusion de fonctions et missions d'importance alors qu'il ne s'agit plus que de coquilles vides.

De même les structures et missions du commissariat provincial sont supposées être déterminées par une ordonnance ministérielle qui n'a toujours pas vu le jour. La confusion au niveau de la loi sur le champ de délimitation des missions et compétences de ces différentes structures se répercute évidemment sur le fonctionnement de ces structures. Non seulement une certaine confusion existe sur la responsabilité des compétences dans certains domaines bien précis mais les problèmes de chevauchement et coordination entre les commissariats régionaux, provinciaux, sous-commissariats et les

⁴⁸ Entretiens avec des responsables de diverses coopérations étrangères assistant la réforme de la police. 2009 et 2010.

⁴⁹ La Belgique et les Pays Bas coordonnent depuis peu davantage leur intervention. Ils ont d'ailleurs organisé une mission conjointe au Burundi au cours du mois de juillet 2009 en vue de la formulation d'un projet de professionnalisation de la police.

unités de poste sont manifestes. Tout ceci contribue à amplifier les dysfonctionnements au niveau de ces structures.

Dans la mairie de Bujumbura, les opérations urbaines au niveau de la commune sont du ressort du chef de poste et celles concernant plusieurs communes du commissaire municipal. Paradoxalement le commissariat régional de la police a été le plus souvent à la commande de toutes sortes d'opérations dont la nature et l'ampleur n'appelaient pas son concours.⁵⁰

Nonobstant les problèmes d'interférence que ces actions pourraient poser, cela n'inquiéterait pas outre mesure si ces opérations étaient correctement menées. Ne dit-on pas que « *qui peut le plus peut le moins* » La difficulté vient du fait que ces interventions, parfois intempestives, sont caractéristiques des lacunes et défaillances du mode opératoire de la police en milieu urbain : usage abusif de la contrainte ; méthodes fortes, voire violentes ; utilisation d'armes non adaptées au type d'intervention, etc.⁵¹ Parfois, la gâchette est vite actionnée sans que ce soit nécessaire de recourir à l'usage de la violence, surtout dans ses interventions nocturnes.⁵² D'aucuns disent que ces excès sont en partie liés au fait que la police est restée militarisée dans son mode d'armement, de fonctionnement et dans sa composition pour être en majorité composée d'anciens militaires et maquisards ayant gardé les réflexes de leur ancienne fonction.

A la décharge de la police, il faut noter que la criminalité nocturne est le plus souvent le fait de bandes armées de fusils d'assaut qu'il serait difficile d'appréhender ou de combattre à l'aide des armes normalement utilisées par la police. Enfin elle travaille dans des conditions difficiles sur le plan logistique et matériel qui ne lui permettent pas souvent de travailler efficacement. Les patrouilles nocturnes de la police se déplacent à pied alors que de plus en plus de criminels opérant de nuit sont motorisés. De plus, lorsqu'une personne sollicite l'intervention de la police, elle doit elle-même venir jusqu'au poste de police pour déplacer les agents dont elle a besoin ! Ceci donne toute la dimension des problèmes de logistique de la PNB et des difficultés et retards dans ses interventions nocturnes. En revanche, la police a été bien équipée en matériel de

⁵⁰ Cette situation a changé depuis que le titulaire de ce poste a été affecté à un autre service fin novembre 2009.

⁵¹ En mai 2008 à la demande de la direction de la Télévision Nationale secouée par une grève de son personnel, la police a voulu intervenir au siège de la télévision officiellement pour empêcher les grévistes de s'en prendre aux non grévistes menacés par les premiers selon le responsable de la télévision. Le détachement de l'unité de protection des institutions de l'armée, un peloton de militaires, qui protège les enceintes de la Radiotélévision du Burundi (RTNB) s'est opposé à l'entrée de la police dans les enceintes de la RTNB pour ne pas avoir reçu d'instruction dans ce sens. Il s'est également dit surpris par le motif de cette intervention parce qu'il n'avait constaté aucune anomalie au sein du personnel. Après des vifs échanges entre le commandant régional de la police qui dirigeait cette opération et les militaires sur place, le responsable policier a intimé l'ordre à ses hommes de prendre d'assaut la position militaire en levant son revolver en l'air et s'écriant « allons-y. » Les policiers ne se sont évidemment pas exécuter. Cette affaire qui s'est passée devant une assistance médusée a fait grand bruit et connu une forte médiatisation.

⁵² Un drame récent illustre cet état de fait. Le 21 mai 2009, dans la commune rurale de Kayogoro, à près de 200 km au sud de la capitale Bujumbura, des élèves scouts dans un bois situé à proximité de leur école étaient en train de s'adonner à un rite initiatique de leur mouvement lorsqu'ils ont été brutalement interrompus dans leur exercice par une unité de police conduite par le chef de poste et l'administrateur de la commune. Alors qu'ils s'étaient couchés par terre à la suite de l'ordre qui venait de leur être adressé, le détachement de la police a ouvert le feu sur les scouts. Cet incident a fait un mort et une vingtaine de blessés dont plusieurs dans un état grave.

transmission dans le cadre d'un projet relevant du fonds de consolidation de la paix.⁵³ Des talkies walkie ont ainsi été fournis en quantité⁵⁴

Dans ses activités de routine, comme celles de faire respecter les décisions administratives de l'autorité municipale, les policiers reçoivent des instructions pour faire preuve de patience et de minutie. Par exemple la rafle des personnes pratiquant le commerce ambulancier, une pratique interdite, donnait lieu auparavant à des séjours prolongés de ces personnes dans des lieux de détention et les biens qui avaient été saisis avec eux devenaient périssables. Aujourd'hui des consignes très claires ont été données pour que ces personnes soient relaxées rapidement et leurs biens restitués pour autant qu'elles exercent de nouveau leurs activités dans des lieux reconnus par la loi. Mais le port du fusil et l'attitude agressive de certains éléments de la police envers les populations de basse condition lors des opérations de routine telles que les contrôles d'identité ou de documents pour les taxi-moto ne sont pas de nature à réchauffer ses relations avec un public urbain assez peu enclin à lui faire confiance.

La police a procédé à de nombreuses opérations de fouille dans les ménages de la capitale et de plusieurs centres urbains à la recherche d'armes au cours des années 2008 et 2009. En dehors de quelques incidents parfois surexploités, ces opérations n'ont pas donné lieu à des abus et ont été menées de manière assez professionnelle. Le plus souvent les policiers ont abordé les ménages de manière courtoise en présentant leur mandat de perquisition et procédé à la fouille sans agressivité. En revanche, les opérations de contrôle de régularité de séjour des étrangers et le transfert immédiat et sans ménagement de ceux en situation irrégulière ou dont les pièces étaient périmées sur les postes de frontières les plus proches pour les ressortissants des pays voisins se sont menées de manière brutale et humiliante pour les présumés irréguliers.

Les conditions de travail de la police en milieu rural ne plaident pas en faveur d'un travail professionnel. Hormis le matériel de transmission pour lequel les postes de police de toutes les communes sont relativement bien équipés grâce notamment à la dotation du BINUB,⁵⁵ la police travaille dans des conditions déplorables. Tout d'abord les postes de police sont souvent dans un état de délabrement. Dans beaucoup d'endroits, ils sont constitués d'un bureau pour le chef de poste, d'une pièce ou d'une partie du bureau pour la conservation des documents tels que les registres⁵⁶ et d'une cellule de détention ou cachot. Ils servent aussi en même temps souvent de logements pour les policiers.

⁵³ 25 postes fixes à haute fréquence ont été achetés dans ce cadre et sont déjà installés dans divers sites convenus. La mise en service de ces radios fixes devrait intervenir après la mise à niveau électrique des locaux devant être effectuée par le bataillon Génie Service. Un numéro de téléphone vert gratuit devrait être prochainement mis à la disposition du public, après une campagne de publicité à cet effet, pour les cas de criminalité, les dénonciations de policiers véreux, etc.

⁵⁴ 562 talkies walkies ont été confiés en décembre 2008 à la PNB qui s'est chargée de leur distribution.

⁵⁵ Certaines communes rurales restent quand même totalement dépourvues en matière de moyens de communication, ce qui est étonnant compte tenu de la quantité des émetteurs-récepteurs radios portatifs distribués.

⁵⁶ Mais bien souvent les registres qui doivent consigner les délais de garde à vue n'existent pas. Ce qui fait que l'on ne matérialise pas le début de la détention. Cela occasionne des délais de détention souvent trop longs. Entretien avec une source policière. Septembre 2009.

Sinon les policiers sont déployés à travers diverses positions sur les collines où ils vivent dans des tentes ou des abris de fortune. Dans les faits, les chefs de poste sont le plus souvent appelés à gérer des problèmes de l'existence quotidienne et de discipline des effectifs sous leurs autorité notamment la question épineuse de la ration quotidienne de ce personnel. Les policiers exerçant en milieu rural sont confrontés à des problèmes d'existence quotidienne. Les ravitaillements en vivres leur parviennent souvent avec retard.⁵⁷ Les tenues policières leur font défaut et ils logent dans des conditions précaires. En l'absence de magasins d'armes et d'armement spécifique, ils circulent avec leur fusil. Leurs conditions de travail affectent évidemment leur niveau d'intégrité. Il n'est donc pas rare qu'ils cherchent à s'approvisionner sur la population et commettent diverses infractions dans le but d'assouvir leurs besoins. Les cas de grivèlerie dans les débits de boisson sont d'ailleurs devenus courants.⁵⁸

Il faut noter cependant que la coopération allemande vient de terminer la construction de quinze postes de police dans les provinces de Makamba (six dans les communes de Makamba, Mabanda, Nyanza Lac, Kayogoro, Vugizo et Kibago), Rutana (six dans les communes de Rutana, Mpinga Kayove, Gitanga; Musongati; Giharo et Bukemba) et Bubanza (dans la commune de Bubanza) tandis que deux autres sont en cours de construction dans cette dernière province (Musigati et Rugazi). De son côté l'Union Européenne, à travers son projet « Gutwara neza » est sur le point de finir la construction de trois postes de police dans les communes de Makebukoko, Itaba, Buraza. Un autre poste est en cours de construction dans la commune de Bukirisazi, toutes ces communes se trouvant dans la province de Gitega.

Concernant la coopération entre les différents corps de police, les sous-postes de police de sécurité et judiciaire n'ont pas forcément le degré de collaboration et d'interaction voulue de par la nouvelle structure organisationnelle de la police. Le personnel en poste dans les sous-postes judiciaires n'a souvent pas la qualification requise pour mener des activités judiciaires.⁵⁹ En outre il dispose de moyens trop modestes pour effectuer correctement sa mission. Mais surtout les policiers n'ont aucun moyen de déplacement aussi bien au niveau de la commune que de la province. Ils peuvent dès lors difficilement prêter main forte à une situation de danger lorsque celle-ci ne se passe pas dans leur environnement immédiat. Ils ne peuvent guère aussi mener les enquêtes policières selon les normes et dans les délais voulus en raison de ces diverses contraintes. Les chefs de poste n'ont aussi pas accès sur les diverses positions du fait de ce problème de locomotion et de la dispersion des effectifs. Il en résulte un faible encadrement sur les policiers en milieu rural.⁶⁰

Il faut noter aussi que l'enquête policière aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain pêche souvent par l'absence de notions élémentaires en police technique : recherche d'élément de preuve technique, tels que les traces et empreintes digitales sur le lieu de

⁵⁷ En mai 2009, une radio locale s'est fait l'écho de retard de plusieurs semaines dans l'approvisionnement en vivres des postes de police des provinces du nord du Burundi provoquant ainsi la grogne des policiers.

⁵⁸ Entretien avec un responsable de la PNB. Février 2010.

⁵⁹ Les fonctions d'OPJ sont en partie occupées par des anciens membres des PMPA sans formation en la matière. Entretien avec un responsable de la police. Novembre 2009.

⁶⁰ Entretien avec un responsable de la PNB. Février 2010.

l'infraction,⁶¹ analyse balistiques, prise en compte de la scène du délit, etc. Enfin le déploiement des effectifs de la police n'est pas assuré sur une base rationnelle prenant en considération les véritables besoins en matière de sécurité. Il faut dire néanmoins que la criminalité en milieu rural ne se pose avec autant d'acuité qu'en milieu urbain.

Le contrôle civil et parlementaire

Le contrôle démocratique et l'obligation de rendre compte s'exercent à différents niveaux. Ils impliquent le contrôle interne, le contrôle de l'exécutif, le contrôle parlementaire, le contrôle judiciaire et le contrôle de la société civile.

Contrôle interne

Depuis peu, les autorités burundaises ont renforcé le dispositif légal et règlementaire pour un meilleur contrôle interne du corps de la police. Il existait ainsi un service de l'Inspection Générale de la Police dont la mission consistait à contrôler les corps de police. En février 2009, ce service a été remplacé par la nouvelle structure de l'Inspection Générale de la Sécurité Publique créée par un décret présidentiel réorganisant le ministère de la sécurité publique. Cette nouvelle structure opérationnelle depuis le mois de mai 2009 est appelée à jouer un rôle plus vaste que l'Inspection Générale de la Police puisqu'elle a pour mission de contrôler et d'enquêter sur tous les services sous tutelle du ministère de la sécurité publique et également de prendre connaissance des plaintes et dénonciations émanant tant des citoyens que de policiers. La Police Nationale est également dotée d'un statut de son personnel et d'un règlement d'ordre intérieur qui fixent notamment le régime disciplinaire de celle-ci. Un code de déontologie a été élaboré mais il n'est toujours pas diffusé.

Cela étant ces différents mécanismes de contrôle ne sont pas encore assez efficaces. L'Inspection Générale de la Police faisant face à des problèmes de moyens et fonctionnement qui handicapaient ses missions. Elle n'a d'ailleurs jamais été réellement fonctionnelle. Aujourd'hui la nouvelle Inspection Générale de la Sécurité Publique s'organise toujours. Les textes qui en régissent la mission, le fonctionnement et l'organisation sont attendus. Elle a cependant déjà à son actif un rapport d'inspection du domaine logistique. Cette enquête a notamment évalué les procédures de fourniture en vivres des policiers sur le terrain. Ce travail, très critique sur les divers dysfonctionnements observés, a été restitué devant le haut commandement de la Police Nationale dans la province de Rutana en fin d'année 2009. Il a surtout entraîné plusieurs sanctions disciplinaires et administratives à l'endroit de responsables de la PNB. Ce faisant, l'Inspection Générale reste limitée dans son champ d'investigation du fait qu'elle est sous l'autorité directe de son ministre de tutelle.

Le code de déontologie a finalement été entériné par le ministre de la sécurité publique après avoir longtemps attendu sa signature. Mais ce texte est toujours inconnu aussi bien

⁶¹ La police dispose de mallettes de police scientifique fournies par la coopération néerlandaise mais elle en fait peu usage faute d'expertise technique. Entretiens avec des responsables de diverses coopérations étrangères assistant la police. Novembre 2009.

des agents et brigadiers que des officiers de la PNB pour n'avoir jamais été diffusé ni encore moins fait l'objet d'une campagne de sensibilisation. Il en est de même du règlement d'ordre intérieur qui existe depuis août 2008 mais dont le contenu est encore peu connu des policiers eux-mêmes.

S'agissant du contrôle de l'exécutif, il faut souligner la promulgation en 2008 du Conseil National de Sécurité, un organe constitutionnel entre autres chargé d'assister le Président de la République et le gouvernement dans l'élaboration de la politique en matière de sécurité et de suivre attentivement l'état de l'unité et de la cohésion nationale au sein des corps de défense et de sécurité. En outre, il est appelé de par la loi à définir les stratégies en matière de défense et de sécurité. De par ses prérogatives, cette instance pourrait jouer un rôle d'importance dans la dynamique de la réforme du secteur de la sécurité. De plus, elle réunit en son sein les plus hauts responsables de ce secteur et est présidé par le chef de l'état lui-même, ce qui est quelque peu paradoxal quand cet organe est officiellement appelé à jouer un rôle de conseil de ces mêmes autorités. Le Conseil National de Sécurité s'est déjà réuni trois fois depuis sa création mais il n'a aucune action ou décision connue à son actif.

Concernant le contrôle judiciaire, en dépit du fait que les policiers sont justiciables devant les cours et tribunaux civils, les crimes et violations des droits de l'homme les plus récurrents chez les agents de la police sont le plus souvent traités en interne. Il arrive que des cas de policiers impliqués dans des actes de criminalité soient relâchés au bout de quelques temps passés dans un poste de police ou dans un cachot communal, ou que leurs dossiers ne soient pas transmis à la justice ou soient soustraits à des poursuites judiciaires par solidarités négatives.⁶²

Contrôle parlementaire

La Constitution confère un rôle de contrôle au parlement sur les corps de défense et de sécurité. Elle dispose même la création de commissions parlementaires chargées de superviser le travail des corps de défense et de sécurité. C'est la seule commission expressément mentionnée par la loi fondamentale, ce qui illustre la place centrale qu'ont eu les questions de défense et de sécurité aux négociations d'Arusha. Au niveau de l'Assemblée Nationale, la commission défense et sécurité est supposée exercer ce rôle mais dans la pratique aucune action de contrôle n'est menée. La commission défense et sécurité évoque officiellement le manque de moyens. En 2007, la commission avait pourtant procédé à la visite des différents responsables des corps de défense et sécurité pour s'enquérir de leur programmes, de leur difficultés et des défis et enjeux en rapport avec la sécurité. Mais cette initiative n'a pas été suivie d'autres actions. Fin 2008, une formation sur le contrôle du service national de renseignement a été organisée par le BINUB à l'intention des parlementaires chargés de superviser le travail des corps de

⁶² Il s'agit notamment du colonel Vital Bangirinama un ancien responsable militaire qui a joué un rôle-clef dans les assassinats d'environ trente personnes dans la province de Muyinga en 2006. Dans un premier temps épargné de toute poursuite judiciaire, il a finalement quitté le Burundi grâce à diverses complicités notamment au sein des services de sécurité.

défense et de sécurité, et des députés de la commission défense et sécurité de l'Assemblée Nationale ont alors exprimé le souhait de jouer leur rôle, mais ces vœux sont restés sans lendemain. Du reste, la plupart des députés membres de cette commission s'accommodent bien de cette situation qui leur donne plus de temps libre et leur permet ainsi de vaquer à d'autres occupations.⁶³

La situation est relativement différente au Sénat où existe aussi une commission permanente chargée des questions politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité. Cette commission travaille de temps à autre sur les questions de défense et de sécurité. Elle a d'ailleurs plusieurs fois fait convoquer les responsables des forces de sécurité dont notamment le premier Vice-Président de la République en charge des questions sécuritaires. Le ministre de la sécurité publique est ainsi venu plus d'une fois exposer devant le Sénat les défis en rapport avec la police et l'état de la sécurité. Cette commission a produit en juillet 2008 un rapport d'évaluation de l'état de l'intégration des PMPA dans la Force de Défense Nationale qu'elle a par la suite discuté avec le premier Vice-Président de la République. Ce type d'enquête s'inscrit dans l'une des compétences constitutionnelles de cette institution de contrôler les équilibres au niveau ethnique et du genre dans les corps de défense et de sécurité. En 2009, cette commission a enquêté sur le respect des équilibres exigés par la Constitution au sein de la police et transmis son rapport en novembre de la même année au bureau du Sénat. Cette enquête recommande notamment de mener les opérations de mise à la retraite prudemment pour éviter de créer un déséquilibre au niveau des ethnies pour l'instant représentées de manière assez équitable.⁶⁴ Elle préconise en outre de procéder progressivement à une représentation équilibrée des différentes provinces dans la mesure où la province de Bururi notamment est surreprésentée. Enfin s'agissant du genre, le rapport de l'enquête demande la mise en place de mesures incitatives pour encourager les femmes à s'enrôler dans la police de même que de meilleures conditions de logement pour elles dans ce corps. Début février 2010, les conclusions et recommandations de ce rapport ont été au centre d'un débat entre le premier Vice-Président et les sénateurs en plénière au cours duquel le responsable de l'exécutif a tenté de répondre aux diverses questions des parlementaires.

Contrôle de la société civile

Le contrôle des prestations de la Police Nationale par la société civile se fait essentiellement par le biais des médias et de certaines organisations. Les radios privées couvrent ses différentes opérations d'envergure, dénoncent systématiquement ses abus et exactions et interpellent les responsables de ce corps chaque fois que de besoin. Ce zèle à accuser la police de toutes sortes d'excès a d'ailleurs incité cette dernière à renforcer et centraliser davantage son système de communication externe, le porte-parole de la police étant le responsable en charge de la communication d'un service étatique à s'exprimer le plus souvent sur les radios. Ce faisant, cette insistance à ne relayer que les travers de la police, le faible professionnalisme de certains reportages et le manque de profondeur

⁶³ Entretien avec un membre de la commission défense et sécurité. Octobre 2009.

⁶⁴ Si les Tutsi sont légèrement supérieurs en nombre dans le corps de la police selon cette enquête, ils sont les plus nombreux à être concernés par la retraite.

dans la couverture de ses défis et enjeux a contribué à créer un climat de méfiance entre les médias et la police.

Cette méfiance est liée aussi à l'existence de dossiers qui restent obscurs et impunis, et à l'incapacité policière à établir la lumière. Ce fut le cas avec l'assassinat en Avril 2001 du Docteur Kassy Manlan, Représentant de l'OMS au Burundi. La mise en place de plusieurs commissions successives d'enquête n'a fait qu'embrouiller les pistes et alimenter des rumeurs et des allégations médiatiques contre les services de police et de sécurité.

L'assassinat en Avril 2009 d'un des principaux leaders de la société civile, le vice-président de l'Organisation de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), Ernest Manirumva, est à la base d'un nouveau climat de tensions et de suspicions avec les services de police et de sécurité. Des organisations de la société civile de défense des droits humains accusent ces services de brouiller les pistes pour couvrir les coupables. Ce qui n'est pas fait pour améliorer la collaboration avec ces organisations tant indispensables pour le contrôle externe. La mise en d'une troisième commission d'enquête n'a fait qu'alimenter davantage les controverses.

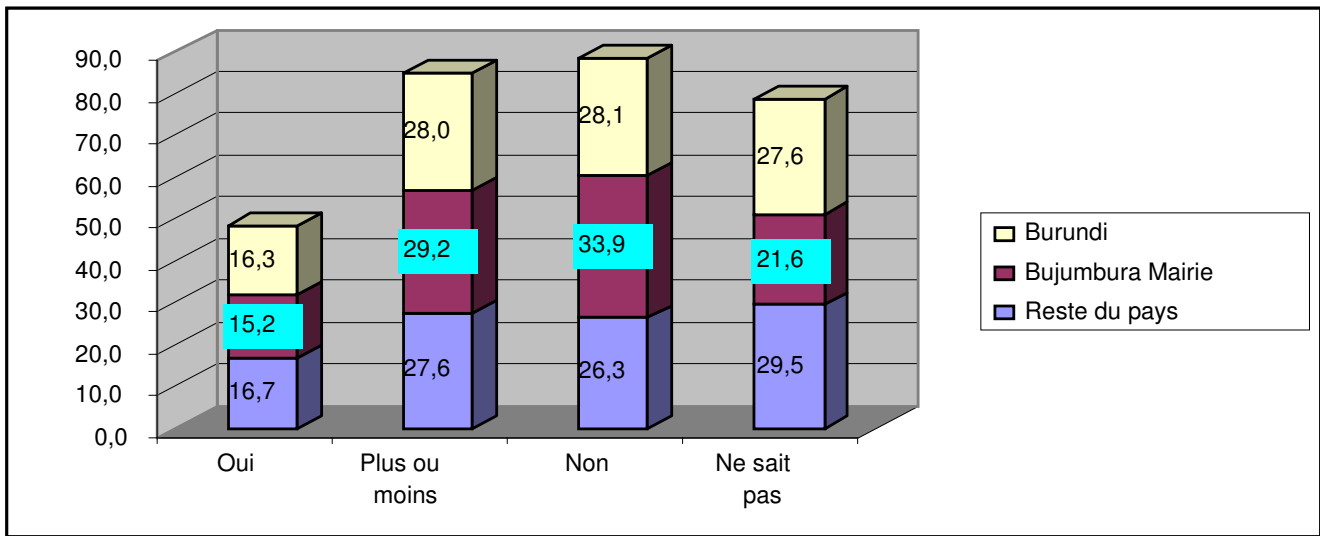
Dans l'affaire de scouts sur lesquels une unité de la police a ouvert le feu sans sommation et tué l'un d'entre eux, la première réaction publique fut de couvrir les coupables, il a fallu des pressions énergiques des médias et de la société civile, et l'indignation de l'église pour que la police reconnaisse sa responsabilité et procède aux arrestations. La société civile ne fait pas que documenter les atteintes aux droits humains. Elle peut aussi contribuer même si elle a peu tenté, dans l'amélioration de la réforme de la police et proposer des pistes de solution pour des meilleures prestations de ce corps au profit de la population. Avec la collaboration des autorités de la police et dans le prolongement des recommandations de leur dernière étude sur la réforme du secteur de sécurité, le CENAP avec l'appui de la coopération belge a initié plusieurs rencontres dans diverses localités de l'intérieur entre la population, les représentants de l'administration et la police. Ces rencontres ont pour but d'instaurer un dialogue entre ces trois composantes, d'améliorer leurs relations et in fine un meilleur état de la sécurité. En février 2009, le CENAP et International Center for Transitional Justice (ICTJ) ont organisé un atelier à l'intention de la société civile, de la police et de l'administration locale pour améliorer la connaissance des participants sur la réforme de la police et les aider à participer de manière plus proactive au processus de réforme du secteur de la sécurité. L'atelier visait aussi à informer la société civile, l'administration et la police de leurs droits et obligations respectifs, améliorer leurs relations et dissiper leurs différends et une meilleure synergie dans leurs actions pour un renforcement de la sécurité. Depuis peu quelques ONG locales s'intéressent aussi à la réforme du secteur de sécurité dans sa dimension genre dont l'organisation féminine Dushirehamwe.

De la neutralité politique de la police

Selon l'enquête menée par le CENAP et INS auprès d'un échantillon de 2260 personnes réparties dans toutes les provinces du Burundi, 16,3 % des personnes enquêtées pensent

que la police est neutre politiquement, 28% estiment qu'elle est plus ou moins neutre tandis que 28,1% répondent par la négative. Enfin 27,6 % n'ont pas d'opinion sur la question. Les opinions exprimées sont très contrastées en fonction du niveau d'études et du type de milieu dans lesquels les gens interrogés vivent. Le monde rural et les personnes au faible niveau d'instruction sont beaucoup moins critiques sur la question que les habitants des villes et les personnes interviewées d'un niveau universitaire où pour ces dernières personnes, 13,7% pensent que la police est neutre politiquement contre 43,5 % qui disent le contraire.

Graphique 8 : Répartition des répondants selon qu'ils pensent que la police nationale est neutre



Interrogés sur leur éventuelle appartenance à une formation politique, les policiers sondés sont 9,5% à reconnaître une affiliation à un parti politique et 90,5 % à répondre ne pas en avoir. Ils sont 12,9% à connaître des collègues ayant une appartenance politique et 87,1% à ne pas en connaître. En revanche, ils sont 38,1% à penser que leur corps n'est pas accepté par la population en raison de son inféodation politique. Ce chiffre est surprenant si on le compare avec les données obtenues sur l'affiliation à une formation politique. Mais il faut rappeler que celle-ci leur est interdite de par la loi fondamentale et les statuts de la police. Il est dès lors probable qu'un certain nombre de policiers enquêtés n'ait pas voulu révéler une affiliation qui est contraire à la loi et donc susceptible d'être sanctionnée.

Dans une étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi menée sur base d'une enquête auprès d'un échantillon de 1810 individus, «une frange non négligeable (20%) des agents de la police déclarent qu'actuellement, un des rôles joué par

la police serait de poursuivre les opposants politiques, alors qu'ils devraient assurer la protection de tous y compris celle des opposants politiques. »⁶⁵

Il est symptomatique à cet égard qu'à travers nos entretiens avec des membres du corps, la politisation de la police a été l'un des griefs les plus souvent avancés par nos interlocuteurs. Des policiers interrogés déplorent le fait que certains responsables sont souvent désignés en fonction de leur allégeance politique au lieu de de leur compétence.⁶⁶ Ils soulignent également l'existence d'autres centres de prise de décision qui peuvent échapper à leur hiérarchie administrative⁶⁷

De plus, la police est aussi victime des tentatives d'instrumentalisation de la part de certains responsables de l'administration communale.⁶⁸ Cette institution, principalement composée de membres du parti au pouvoir, est de plus en plus politisée en raison des élections. La loi communale conférant aux administrateurs communaux des pouvoirs de police, certains abusent en se servant de la police dans diverses opérations de répression de l'opposition ou pour interdire la tenue de réunions ou d'ouverture de bureaux locaux de certains partis politiques, etc.⁶⁹ Dans le climat électoral de tension caractérisé notamment par la multiplication des altercations violentes entre mouvements de jeunesse de partis politiques, la police est accusée de passivité, voire de complicité par manque de neutralité politique.

Lors d'un atelier en février 2009 réunissant des membres de la société civile, de l'administration locale et des représentants de la police, des policiers ont relevé l'instrumentalisation à la quelle ils font face par l'administration et qui porte préjudice à leur relation de confiance avec la population civile. De plus, la crainte la plus souvent formulée au cours de cet atelier par les participants était de voir une intensification de la politisation de la police dans la perspective des prochaines élections. Pour réduire les manipulations politiques éventuelles au cours des élections, la formation sur la sécurisation des élections a mis notamment l'accent sur la neutralité de la police. Grâce aux différentes formations, de plus en plus de policiers comprennent qu'ils sont tenus de par la loi d'être neutres et même de ne pas obéir à des ordres illégaux. Des policiers ont proposé que dorénavant des réquisitions soient écrites à la place des directives orales de l'administration territoriale ou locale. D'autres policiers ont rapporté que certains de leurs chefs peuvent parfois les inciter à faire le jeu de leurs anciennes obédiences d'avant la fusion et intégration, et ne pas savoir quelle attitude adopter lorsqu'ils se retrouvent en pareille situation⁷⁰

⁶⁵ Rapport d'enquête: étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi. Bujumbura Mai 2008. Ministère à la présidence chargé de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'état et de l'administration locale.

⁶⁶ Les contradictions des différents accords passés sur la question de la neutralité des corps de défense et de sécurité sont soulignées dans la précédente recherche du CENAP et d'INS sur la réforme du secteur de sécurité.

⁶⁷ L'ONG Human Rights Watch évoque le rôle de la police dans les arrestations abusives d'opposants politiques de même que dans certains assassinats à motivation politique dans son rapport de mai 2009 intitulé « La quête du pouvoir : violences et répression politiques au Burundi. »

⁶⁸ Entretien avec un responsable de la PNB. Mars 2010.

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Entretiens avec des policiers. 2010.

Les conditions de la femme policière

Les différents corps de police comptaient une très faible présence féminine en dehors de la PAFE et de la PJ où l'on observait la présence de quelques femmes officiers. A la faveur de l'intégration des PMPA, la présence des femmes a légèrement augmenté dans les forces de sécurité dans la mesure où des anciens mouvements armés comme le CNDD-FDD avaient des femmes combattantes.⁷¹ La très faible proportion de femmes dans la nouvelle police est due à leur sous-représentation dans les forces de provenance de ce corps, le gros des effectifs constituant la police provenant des ex-FAB,⁷² un corps longtemps fermé aux femmes.

Aujourd'hui les femmes sont au nombre de 456 dans le personnel de la police soit 2,7% de l'ensemble de la nouvelle PNB.⁷³ On dénombre 161 agents, 122 brigadiers et 45 officiers supérieurs dont un général de brigade.⁷⁴ Les femmes constituent ainsi 1,26% des effectifs des agents, 5,33 % des brigadiers et 3% des officiers.⁷⁵ C'est au niveau du personnel civil de la police que les femmes sont le mieux représentées. De manière générale, ces femmes sont jeunes, les tranches d'âge les plus importantes étant celle allant de 18 à 24 ans puis de 25 à 29 ans.⁷⁶

Ces femmes proviennent en majorité des ex-mouvements rebelles. La femme occupant la fonction la plus importante est le directeur général adjoint de la protection civile. Le commandant de l'unité de la police des mineurs est également une femme. Elles ont souvent un niveau de formation très bas et de manière générale moins élevé que leurs collègues de sexe masculin. Elles n'ont pas reçu de formations de mise à niveau spécifiques. Un nombre assez important d'entre elles est d'ailleurs analphabète.

Divers facteurs peuvent expliquer la faible représentation des femmes dans les forces de sécurité. Le premier est d'ordre culturel. Traditionnellement le métier des armes était l'apanage des hommes. Ce sont les hommes qui assuraient la défense de leur foyer et qui constituaient surtout les troupes lors des guerres entre chefferies ou avec des entités voisines du Burundi. A l'accession du Burundi à l'indépendance, cette coutume a perduré d'autant qu'il n'y avait aucune politique volontariste pour encourager la présence de femmes dans les rangs des forces de sécurité et en particulier de l'armée. Le facteur culturel a donc certainement contribué à détourner de cette carrière des femmes. Et la ténacité des préjugés n'est pas le seul apanage des hommes puisqu'un certain pourcentage de femmes, certes très minoritaire (6,9%), considèrent anormal pour elles de faire carrière dans le corps de police.⁷⁷ En revanche, lorsque le service militaire fut institué à l'université du Burundi au lendemain des événements de 1972 et au cours des

⁷¹ Une majorité d'entre elles a cependant préféré la démobilisation plutôt que l'intégration dans les forces de sécurité.

⁷² 8632 membres (donc près de la moitié des effectifs de la PNB) selon les données du recensement du PRIP.

⁷³ Données du dernier recensement du PRIP.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ « L'intégration du genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises : pour restaurer la dignité des femmes. » Etude commandée par International Alert et réalisée par Christophe Sebudandi. Novembre 2009.

années quatre-vingt dix, les étudiantes furent réquisitionnées au même titre que les hommes.⁷⁸

Un autre élément d'explication tient aux conditions difficiles de vie dans ces corps. Quand la carrière militaire et policière était encore attractive au niveau des conditions de vie, ces corps étaient quasiment fermés au recrutement féminin en dehors de certains corps de police à vocation plutôt bureaucratique. Lors de la guerre civile, les conditions d'existence des forces de sécurité se sont considérablement dégradées. Surtout, les risques liés à l'exercice du métier des armes ont sensiblement diminué leur attrait. Ce n'est qu'au lendemain de la guerre et à la faveur de la création de la nouvelle police que ce corps aurait pu devenir de nouveau attractif. Cela étant, les conditions de vie déplorables de la très grande majorité des policiers-casernés pour 90% d'entre eux ne sont pas de nature à inciter les femmes à intégrer ce corps. Et les femmes policières vivent elles-mêmes souvent un quotidien difficile.⁷⁹

Ces femmes sont en effet souvent attachées aux différents postes de police communaux. Celles qui ne sont pas mariées sont affectées aux mêmes tâches que les hommes et font notamment des besognes aussi difficiles que les patrouilles nocturnes ou la garde des prisons. Elles ne sont pas séparées des hommes au niveau du logement. Les femmes policières non mariées vivent dans les casernes ou sur les positions sur les collines avec les hommes. Aucune disposition particulière n'est prise pour protéger leur intimité.⁸⁰ Cette situation de promiscuité favorise le développement de rapports sexuels avec leurs collègues et entraîne bien souvent des cas de grossesses non voulues.⁸¹

Ainsi de nombreuses jeunes femmes policières non mariées tombent enceintes. Or le plus souvent les pères ne reconnaissent pas la paternité de ces grossesses si bien qu'elles se retrouvent à élever leurs enfants sur les positions où elles sont affectées ou dans le périmètre d'un peu plus d'un mètre carré dans lequel elles doivent poser leur matelas dans les casernes où elles vivent.⁸² Elles ont donc d'énormes difficultés à combiner leur rôle de mère et les tâches policières d'autant qu'elles sont soumises à la même rigueur sur le plan disciplinaire que les hommes. Ces conditions de vie extrêmement difficiles altèrent évidemment leur niveau de prestations et partant les possibilités d'évolution normale dans la carrière policière.⁸³ Ces policières célibataires mères de famille sont relativement nombreuses parmi les anciennes combattantes des différents mouvements rebelles. Elles se sentent doublement victimes parce qu'elles souffrent de leur statut de fille-mère dans leur vie professionnelle et dans leur vie privée. Il en est de même des policières mariées qui ont du mal à accomplir les tâches physiques en rapport avec leur

⁷⁸ A la fin des années 1990, elles étaient cependant affectées à des services ou des positions où elles étaient peu exposées aux combats. Entretien avec un ancien responsable des FAB.

⁷⁹ « L'intégration du genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises : pour restaurer la dignité des femmes. » Op.cit

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ Il ne nous pas été rapporté de cas de violences sexistes à l'encontre des femmes policières. Les différentes études consultées n'en font pas mention.

⁸² Entretien avec un responsable de la police.

⁸³ Ibidem

activité professionnelles et les multiples tâches domestiques qui leur incombent dans leur ménage.⁸⁴

Ces femmes se sentent particulièrement frustrées dans leurs conditions de vie d'autant qu'elles ne semblent pas faire l'objet d'une attention particulière de la police qui n'a pris aucune mesure incitative à leur encontre.⁸⁵ Elles se plaignent entre autres de leur affectation et des difficultés de mutation et de l'inégal accès aux postes de responsabilité. A cet égard, elles mentionnent notamment leur faible représentation dans certaines missions plus rémunératrices à l'intérieur et surtout à l'extérieur du pays.⁸⁶ Les femmes souhaitent donc des dispositions spécifiques du règlement et de la loi pour la protection de leur intimité, des logements, douches, toilettes séparés des hommes et des mesures et avantages particuliers pour favoriser leur intégration notamment pour celles d'entre elles qui élèvent des enfants dans leur vie professionnelle, divers arrangements qui caractérisent une police moderne et professionnelle.⁸⁷ Ceci d'autant plus que les policières seraient de manière générale plus déterminées et sérieuses dans leur travail que les hommes.⁸⁸

Les modules de formation n'intègrent guère des matières spécialisées en rapport avec le genre et/ou les dispositions particulières à prendre à l'égard de la femme dans des situations particulières telles que leur accueil ou assistance des suites de violences sexuelles en dépit du fait que le BINUB se serait employé à ce que la protection des droits de la femme soit incorporée dans les programmes nationaux de formation destinés à la FDN et à la Police Nationale.⁸⁹ Seul le module de formation à l'intention de la police judiciaire aborde la question du genre dans la partie relative aux groupes à protéger.

Très peu d'initiatives concrètes ont été menées pour pallier les problèmes et handicaps évoqués ci-haut et promouvoir une meilleure représentation et intégration de la femme dans la police. Le Bureau des Nations Unies au Burundi aurait tenté de favoriser la création d'une unité spéciale chargée des affaires de violences sexuelles à motivation sexiste mais celle-ci n'a toujours pas vu le jour. Il a cependant aidé à l'installation dans différentes régions du pays d'officiers de la PJ s'occupant des violences basées sur le genre en assurant leur formation. De nombreux points focaux genre ont été formés à la fin de l'année 2009 et nommés. Ainsi 46 d'entre eux sont opérationnels dans les provinces de la région Ouest ; 31 ont été désignés dans la région Centre et 28 pour la région Nord. De même, un des thèmes transversaux de travail de la Cellule Mixte de Coordination de

⁸⁴ « L'intégration du genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises : pour restaurer la dignité des femmes. » Op.cit

⁸⁵ Le plan stratégique 2007-2017 de la Police Nationale du Burundi se contente de proposer une augmentation des effectifs des femmes dans ce corps pour passer de 1,2% en 2007 à 10% en 2017. Mas il ne contient aucune mesure concrète pour parvenir à cet objectif. Du reste il se limite à évoquer la faiblesse des effectifs féminins dans la police sans plus.

⁸⁶ « L'intégration du genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises : pour restaurer la dignité des femmes. » Op.cit

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Entretien avec un responsable de la police. Février 2010.

⁸⁹ Du 25 au 28 août 2009, le BINUB a organisé une formation à l'intention d'une cinquantaine de femmes policières toutes haut-gradées dans le but de renforcer leurs capacités techniques.

la Coopération Internationale du Secteur de la Sécurité Publique (CMCCISP) est le genre mais aucune action concrète n'est à mettre à son actif pour l'instant.

Il est malheureusement peu probable de voir à court et moyen terme une plus grande représentation des femmes du fait que la police est surdimensionnée et budgétivore, ce qui a poussé les institutions de Bretton Woods à exiger du gouvernement le gel des programmes de recrutement.

VI. Conclusion

Des progrès appréciables ont été accomplis dans la réforme de la police. La PNB a pallié au vide légal et règlementaire en adoptant toute une série de textes et lois qui en définissent la mission, l'organisation et le fonctionnement. Dans ce même cadre, de nouveaux textes ont été élaborés ou sont sur le point d'être adoptés pour renforcer la discipline en son sein. Un règlement d'ordre intérieur de la police est opérationnel depuis la signature d'une ordonnance ministérielle en août 2008 et le code de déontologie a été signé par le ministre de la sécurité publique mais toujours pas rendu public.⁹⁰ Des mécanismes et mesures ont été pris contre la délinquance policière telle que la création d'une unité chargée de la lutte contre la délinquance policière. Simultanément les sanctions administratives et pénales touchent un plus grand nombre de policiers coupables de fautes lourdes. De même, le prochain port obligatoire d'un badge et d'une carte de service pour tous les policiers en fonction constitue sans conteste un très bon moyen de contrôle et de dissuasion des bavures commises par les policiers dans l'exercice de leur fonction surtout à l'encontre des citoyens ordinaires.

L'intégration des différents groupes et forces armés qui composent la police se déroule sans heurts et d'importants programmes de formation visent à renforcer et harmoniser les compétences et capacités. Ces programmes sont déjà dispensés aux nouvelles recrues des FNL. Il existe surtout une plus grande conscience chez un plus grand nombre d'agents et responsables de la PNB de la nécessité de réformer la police pour la mettre réellement au service du citoyen. De plus en plus de policiers sont sensibles à leurs droits et obligations envers la population qu'ils sont supposés servir. Le haut commandement de la Police Nationale du Burundi a lui-même défini sa vision commune de ce corps. Il veut ainsi faire de la PNB une institution républicaine, moderne, professionnelle et de proximité

Toutes ces avancées ont été possibles par la volonté des acteurs politiques burundais qui ont inscrit au rang des priorités au cours des négociations d'Arusha la réforme des corps de défense et de sécurité en vue de leur professionnalisation. Cette détermination s'est traduite par la suite par diverses dispositions constitutionnelles visant la matérialisation de cette réforme. Celles-ci mettent notamment en avant la subordination des forces de sécurité à l'autorité civile, leur rôle de protection de tous les citoyens et leur dépolitisation. Le train de ces réformes est aujourd'hui conduit à un rythme accéléré du fait de la volonté de certains des acteurs burundais engagés dans ce processus.

⁹⁰ Ordonnance ministérielle 215/ 891 du 9 juillet 2009.

Cette réforme de la police est aussi en grande partie le fait de la volonté et de l'appui de la communauté internationale qui est le principal bailleur des actions déjà mises en œuvre et des grands projets en cours ou à venir. Les principaux pays épaulant la réforme de la police ont également favorisé une nouvelle prise de conscience sur le rôle et les missions qui devraient être dévolus à ce corps et le débat sur la vision d'une nouvelle police plus proche du citoyen. D'une manière générale, ces pays soutiennent les programmes de formation tant ceux destinés à tout le corps que les programmes de formation plus spécialisé. Ils interviennent aussi dans l'appui matériel et logistique de la PNB. Si leur apport est un peu mieux coordonné que dans un passé récent grâce notamment à la mise en place de structures de coordination de leur coopération,⁹¹ cette contribution pourrait être plus rentable si elle était davantage diversifiée. A titre d'exemple, les efforts sont encore beaucoup trop faibles pour appuyer les mécanismes de contrôle interne et externe de la police et les initiatives en faveur du renforcement de la dimension genre dans la police. Ils sont pour l'instant totalement absents en matière de dépolitisation de la police, domaine jugé trop sensible pour certains de ces partenaires. Enfin ces interventions souffrent de l'absence ou de la faiblesse des mécanismes d'évaluation et de suivi pour en apprécier les résultats et l'impact sur la police elle-même et la population.

Si l'objectif de la professionnalisation de la police est noble et ambitieux, il est encore loin d'être atteint. La portée des réformes déjà entreprises au niveau de la PNB a un impact encore trop limité sur la sécurité publique et la protection du citoyen. En dépit de la confiance que la police inspire à une majorité de burundais et des perceptions globalement positives sur ses prestations, l'état précaire de la sécurité et les menus exactions dont se rendent coupables des membres de ce corps sont autant de signes montrant les lacunes de l'impact des réformes déjà engagées.

Il faut dire aussi, à la décharge de la police, qu'elle n'a toujours pas les moyens de ses ambitions. Née tout juste il y a un peu plus de cinq années, elle a eu d'entrée de jeu à gérer un décuplement de ses effectifs en provenance de corps divers. Ce n'est d'ailleurs que depuis peu qu'elle connaît le nombre réel de son personnel.⁹² La nouvelle police s'est donc développée dans un certain désordre et anarchie avec des moyens financiers, matériels et logistiques dérisoires. Elle s'est donc retrouvée à gérer dans ses premières années des problèmes du quotidien laissant ainsi peu de place et de temps à la réflexion sur sa gestion et la planification stratégique.

La police doit notamment faire face à un déficit de ressources humaines pour en gérer le corps et au manque de formation de ses agents et brigadiers. Beaucoup ont fait de la formation continue alors qu'ils n'avaient pas de formation initiale. Si la PNB dispose de certaines compétences, celles-ci ne sont pas utilisées à bon escient. D'une part les

⁹¹ Il s'agit notamment du groupe sectoriel sur la sécurité, du groupe de suivi et d'évaluation du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) présidé par les Pays-Bas et le ministère de la sécurité publique, et d'une cellule de coordination de l'aide au niveau du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique.

⁹² Le 1^{er} avril 2009, la découverte d'une nouvelle affaire de corruption a fait grand bruit au niveau de l'opinion. La police a découvert que des policiers fictifs étaient payés depuis sa création. De même des grades étaient illégalement attribués provoquant une hausse anormale de la masse salariale. Quelques policiers ont déjà été arrêtés dans le cadre de cette affaire sans que tout le réseau n'ait été démantelé. Ces policiers ont par la suite été libérés et l'affaire semble être étouffée pour le moment.

nominations aux postes de responsabilité répondent en premier lieu à des critères politiques, voire au degré d'allégeance au parti au pouvoir et non aux compétences. D'autre part il y a une si grande rotation des cadres formés que les qualifications ne sont pas exploitées de manière optimale. En clair, la police actuelle est constituée en grande partie d'éléments ne répondant pas forcément aux critères minimums requis pour un policier. Or tout ce monde est en partie géré par des personnes qui n'ont pas les capacités de leur mission. C'est là où se situe sans doute l'un des plus grands défis de la police.

De plus pour des impératifs de paix, la police a été obligée d'accueillir et de garder dans ses rangs toutes sortes de combattants quels que soient leurs compétences et qualifications. Elle a reçu récemment dans ses rangs plus de 1400 combattants en provenance des FNL dont un certain n'avaient aucune formation de base. La résolution du conflit armé est une priorité légitime même si elle doit se faire au détriment de la qualité des prestations des forces de sécurité. Mais ces exigences peuvent se concilier avec des mesures graduelles visant à épurer ces corps des éléments les moins capables au prix de conditions attractives de leur retour dans la vie civile.

Il faut ajouter à la problématique susmentionnée la persistance d'une forte culture et de réflexes militaires. Ceux-ci découlent notamment pour les ex-membres des forces régulières de leur formation passée et de l'apprentissage du maquis pour les anciens rebelles. Cela se traduit dans ses manières, par l'absence de courtoisie envers les usagers ou les citoyens ordinaires. Cela se traduit aussi par un port d'arme inadéquat, des interventions musclées et/ou disproportionnées dans le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ou au cours d'interventions nocturnes, etc. Se défaire de ces acquis relève d'un processus long devant combiner diverses initiatives et actions telles que le renforcement des formations, la mise en œuvre de formations spécialisées notamment dans les techniques de communication et le renouvellement progressif des effectifs dans le souci de remplacer les éléments les moins perméables à la culture policière. En outre les uns comme les autres ont gardé les séquelles de leur comportement durant la guerre.

En dépit des progrès accomplis dans le domaine de la loi et la réglementation de la police et de sa nouvelle structuration, certaines insuffisances, incohérences et contradictions restent. Certains de ces textes ne sont pas en conformité avec les instruments internationaux auxquels le Burundi a souscrit et le régime disciplinaire contient des lacunes notamment au niveau du droit à la défense. Les textes mettant en place la nouvelle structure de la police nationale comportent diverses dispositions favorisant les chevauchements dans les missions au niveau de la région et de la province tandis que certaines fonctions d'importance sont vidées de leur sens. Il faut ajouter à cela de nouvelles réformes structurelles décidées au niveau du gouvernement qui pourraient créer aussi une duplication des activités au niveau de la direction générale de la police et du ministère de tutelle. Bref la police est dotée d'une nouvelle structure dont la lisibilité n'est pas sans poser problème. En outre elle s'est décentralisée jusqu'au niveau de la commune sans pour autant doter les moyens à ces nouvelles structures de fonctionner si bien que celles-ci gèrent principalement les problèmes d'existence quotidienne du personnel sous leurs ordres.

Il y a donc un décalage manifeste entre la nouvelle structure de la police, les actions et initiatives qu'elles mènent concrètement sur le terrain et les objectifs qu'elle poursuit officiellement à savoir celle de devenir une police de proximité. La police devrait se rapprocher davantage du citoyen, être à l'écoute de ses besoins en matière de sécurité et l'associer au besoin dans la mobilisation des moyens pour renforcer celle-ci et donc anticiper plutôt que réagir aux situations de maintien ou de rétablissement de l'ordre. Or dans ses activités et interventions de tous les jours, le policier, pour les différentes raisons développées plus haut, développe plutôt un rapport antagonique et une attitude inquisitoire envers la population ce qui n'est pas de nature à construire les bases d'une bonne collaboration pour la prévention, la dissuasion et la répression en matière de sécurité. Bien qu'elle vive souvent au milieu de cette population partageant d'ailleurs ses conditions de vie difficile, elle est souvent tentée de vivre à ses crochets.

Enfin la PNB doit éviter davantage de céder aux tentatives permanentes de manipulations et instrumentalisations politiques, pour ne hypothéquer les efforts mis en œuvre en vue de sa professionnalisation et l'appui important dont elle bénéficie aujourd'hui des partenaires extérieurs.

Recommandations

A l'intention du Gouvernement

- Privilégier les compétences et mérites dans le choix des responsables de la police au détriment des allégeances politiques.
- Sanctionner tout acte de corruption et de zèle politique.
- Diffuser et vulgariser le code de déontologie élaboré par la police.
- Améliorer l'arsenal juridique et législatif des textes règlementant la police pour le mettre en harmonie avec les instruments internationaux en rapport avec la protection des droits de l'homme dont le Burundi est partie.
- Mettre en place des mesures graduelles pour dégraisser les effectifs de la police en visant en premier lieu les policiers véreux, les auteurs de violations de droits de l'homme, les indisciplinés, les moins capables.
- Concevoir et mettre en œuvre un programme incitatif de leur retour à la vie civile.
- Mettre en place la Commission Indépendante des Droits de l'Homme.
- Harmoniser le décret du 27 septembre 2007 portant organisation, missions et fonctionnement de la direction générale de la police nationale et le décret N°100/18 du 17 février 2009 portant missions et organisation du ministère de la sécurité publique.
- Clarifier les fonctions et missions des différentes structures de la police mentionnées dans le décret du 27 septembre 2007 portant organisation, missions et fonctionnement de la direction générale de la Police Nationale et notamment les fonctions de commissaire général.

A L'intention du Parlement

- Initier des activités de contrôle des performances des forces de sécurité et plus particulièrement de la police au niveau de la commission défense et sécurité.
- Adopter la loi portant création de la fonction d'Ombudsman.

A l'intention du Sénat en particulier

- Renforcer le contrôle sur le corps de la police en initiant notamment des visites dans les unités et postes communaux et convoquer chaque fois que de besoin les responsables du ministère de la sécurité et de la Police Nationale.
- Ne valider la nomination des responsables de la police qu'après examen de leur comportement passé sur le plan disciplinaire et en matière de respect des droits de l'homme et vérification de leur niveau de probité et compétence.

A l'intention de la Police Nationale du Burundi

- Multiplier les activités de concertation avec la société civile.
- Initier et/ou renforcer les programmes de concertation avec les populations et l'administration territoriale et locale en vue de débattre des questions d'intérêt commun, d'améliorer ses relations avec ceux-ci et une meilleure synergie dans leurs actions pour un renforcement de la sécurité.
- Traduire en justice les auteurs de graves violations de droits de l'homme.
- Promouvoir et faciliter les formations visant à renforcer les capacités institutionnelles des membres du corps, leur déontologie professionnelle et leurs connaissances des instruments internationaux de protection des droits de l'homme et de droit humanitaire.
- Promouvoir et renforcer les formations spécialisées à l'intention du commandement de la police notamment dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits, la négociation, la tenue de réunion, la gestion négociée des événements, les techniques de communication, etc.
- Promouvoir des formations incluant une attention particulière à la problématique du genre dans les services donnant notamment les réponses de la police aux cas de violences faites aux femmes et collaborer de manière étroite pour ce faire avec les ONG de femmes intervenant dans ce domaine.
- Promouvoir une plus grande représentation et intégration des femmes dans la police notamment en mettant en œuvre des mesures incitatives pour leur entrée dans ce corps et pour favoriser leur meilleur épanouissement.
- Affecter les agents et brigadiers dans les localités d'où ils proviennent pour réduire les problèmes de logistique et favoriser une meilleure collaboration avec les populations.

A l'intention de la société civile et des médias

- Renforcer le contrôle civil sur la police à travers notamment la future commission indépendante des droits de l'homme et l'action de monitoring des violations des

droits de l'homme commises par ces corps par le biais des organisations de droits de la personne déjà existantes.

- Evaluer et documenter l'action du gouvernement en matière de réforme de ce corps.
- Evaluer périodiquement les besoins et attentes de la population en matière de sécurité à travers l'organisation d'enquêtes d'opinion.
- Contribuer aux programmes de formation et de sensibilisation des membres de la police.
- Promouvoir des ateliers à l'intention de la société civile, de la police et de l'administration locale pour améliorer la connaissance des participants sur la réforme de la police et les aider à participer de manière plus proactive au processus de réforme du secteur de la sécurité.

A l'intention de la communauté internationale

- Renforcer l'appui aux mécanismes de contrôle interne et externe de la police.
- Soutenir les activités de renforcement des capacités des commissions parlementaires de défense et de sécurité et appuyer les initiatives qu'elles pourraient mener dans le sens d'un meilleur contrôle des performances de la police.
- Appuyer les initiatives des organisations de la société civile visant à surveiller les violations des droits de la personne commises par la police, à évaluer les performances de ce même corps et à promouvoir une meilleure synergie entre la population, l'administration locale et la police.
- Promouvoir davantage de programmes en faveur du renforcement de la dimension genre dans la police et de la sensibilisation à la question de la violence sexiste à l'intention des corps de police.
- Intégrer des modules de formation spécifique à cette problématique dans les formations à venir.
- Evaluer systématiquement les différentes interventions menées en faveur de la police au niveau de leur impact sur les performances du corps et le cas échéant sur la sécurité des populations bénéficiaires et adapter leurs futures interventions en fonction des résultats de ces évaluations.

Annexe I : Personnes rencontrées⁹³

- 1° Le directeur général de la Police Nationale du Burundi, le général Fabien Ndayishimiye
- 2° Le commissaire de la Police de Sécurité Intérieure, le général Salvator Kibeceri
- 3° Le commissaire de la Police Pénitentiaire, le colonel Anatole Ntukamazina
- 4° Le commissaire municipal, le colonel Godefroy Barampaze
- 5° Le chef de cabinet au ministère la sécurité publique, Désiré Nshimirimana
- 6° Des officiers supérieurs de la police ayant requis l'anonymat
- 7° Le coordinateur du PRIP, le colonel Herménégilde Harimenshi,
- 8° L'inspecteur général adjoint du ministère de la sécurité publique, le colonel Herménégilde Harimenshi,
- 9° Le porte-parole de la Police Nationale du Burundi, Pierre-Chanel Ntarabaganyi
- 10° Le directeur général-adjoint de la Police Nationale du Burundi, le général Gervais Ndirakobuca
- 11° Le directeur général de la coordination et des opérations au ministère de la sécurité publique, le général Edouard Nibigira.
- 12° Le commissaire provincial adjoint chargé de la PSI dans la province de Bururi, Jean Célius Hakizimana
- 13° Le chef de l'unité police de la division SSR-SA (security sector reform and small arms) du BINUB, Agathe Florence Lele
- 14° L'ancien chef d'état et sénateur, membre de la commission sénatoriale pour les affaires politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité, Pierre Buyoya
- 15° Le vice-président de la commission sénatoriale permanente pour les affaires politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité, Emilien Hakizimana
- 16° Le député et membre de la commission défense et sécurité de l'Assemblée Nationale Jean-Baptiste Manwangari
- 17° Le président de la commission sénatoriale permanente pour les affaires politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité, Laurent Nicimbeshe
- 18° L'assistant de programme à ICTJ, Stéphane Mora
- 19° La chercheuse à Small arms survey, Stéphanie Pezzard
- 20° Le chef du projet d'appui à la formation des nouvelles forces de police burundaise, Dominique Mercier
- 21° Le chef du projet d'appui à la formation des nouvelles forces de police burundaise, Serge Lucas
- 22° Le président de l'observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques, Gabriel Rufyikiri
- 23° Le président du centre d'encadrement et de développement des anciens combattants, Eric Niragira
- 24° Le chef de la délégation gouvernementale dans les pourparlers avec les FNL au sein du mécanisme conjoint de vérification et de suivi, le général Lazare Nduwayo
- 25° Le président des FNL, Agathon Rwasa
- 26° Le programme officer à la division SSR-SA du BINUB, Arthur Boutellis
- 27° Le coordinateur des projets du ministère de la sécurité publique, le major Winter de Roel

⁹³ Les fonctions mentionnées sont celles que ces personnes occupaient au moment de l'entretien

- 28° Le directeur de la démobilisation et réinsertion au secrétariat exécutif de la commission nationale chargée de la démobilisation, de la réinsertion et de la réintégration, le colonel Léonidas Nijimbere
- 29° La représentante exécutive adjointe du secrétaire général des Nations Unies, Bintou Keita
- 30° La chargée de l'assistance à la PNB au sein de la coopération technique belge, Céline Manceau
- 31° Le chargé de l'assistance à la PNB au sein de la coopération technique belge, Roberto Resmini
- 32° L'ancien commissaire d'état chargé de la garde territoriale de 1961 à 1962 et secrétaire d'état à la défense de 1962 à 1964, Zénon Nicayenzi
- 33° La conseillère politique régionale à OXFAM NOVIB, Eveline Rooijmans
- 34° La chercheuse et représentante légal de Human Rights Watch au Burundi, Neela Ghoshal
- 35° Le premier secrétaire chargé des affaires politiques et de la coopération au développement à l'ambassade du royaume des Pays Bas, Arthur Kibbelar
- 36° La coordinatrice du projet intégration de la résolution 1325 du CSNU dans les programmes de consolidation de la paix dans l'association féminine dushirehamwe Pascaline Barankeba
- 37° Le président de l'association pour la protection et la défense des droits humains et des personnes détenues, Pierre-Claver Mbonimpa
- 38° La secrétaire exécutive de la ligue des droits de l'homme ITEKA, Chantal Niyokindi,
- 39° La chercheuse à Small arms survey, Savannah de Tezzières
- 40° Le directeur de la division SSR-SA au BINUB, le colonel Faye
- 41° Le conseiller principal chargé des questions de défense et de sécurité à la 1^{ère} vice-présidence de la république, le colonel Isaïe Nibizi
- 42° Le représentant de l'Union africaine au Burundi, l'ambassadeur Bah
- 43° Le ministre de l'intérieur et du développement communal, Venant Kamana
- 44° Le député et membre de la commission défense et sécurité à l'Assemblée Nationale, Mathias Basabose

Annexe II : Textes légaux et règlementaires

- 1° L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, Arusha 28 août 2000.
- 2° La loi N°1/ 010 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la Police Nationale
- 3° Décret N°100/ 005 du 11 janvier 2005 portant réorganisation du ministère de la sécurité publique
- 4° La Constitution post-transition de la République du Burundi. 28 février 2005.
- 5° Loi N°1/ 016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale
- 6° La loi N°1/ 06 du 26 mars 2006 portant statut du personnel de la Police Nationale
- 7° Décret N°1/ 100/ 276 du 27 septembre 2007 portant organisation, missions et fonctionnement de la direction général de la Police Nationale
- 8° Décret N° 100/ 321 portant modification partielle du Décret N°1/ 100/ 276 du 27 septembre 2007 portant organisation, missions et fonctionnement de la direction général de la Police Nationale

- 9° Ordonnance N°215.01/ 624 du 4 juin 2008 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule Mixte de Coordination de la Coopération Internationale du Secteur de Sécurité Publique (CMCCCISP)
- 10° Ordonnance ministérielle N° 215.01/884/CAB/2008 du 27 août 2008 portant règlement d'ordre intérieur de la Police Nationale
- 11° Décret N°100/18 du 17 février 2009 portant missions et organisation du ministère de la sécurité publique
- 12° Projet de décret N°100/... du .../...2010 portant plan global de sécurisation du processus électoral

Annexe III : Rapports et documents

- 13° Plan stratégique 2007-2017 de la Police Nationale du Burundi (version adoptée sur le plan interne du 9 avril 2008)
- 14° Code de déontologie de la Police Nationale du Burundi
- 15° Projet appui à la formation de la PNB-Résumé Module 1- une police civile, proche et au service du citoyen
- 16° Projet appui à la formation de la PNB. Module III. Tronc commun. Rôle de la PNB et éthique du policier dans le cadre du processus électoral.
- 17° Projet appui à la formation de la Police Nationale du Burundi. Formation formateurs. Module spécifique pour officiers et brigadiers. La sécurisation du processus électoral par la Police Nationale du Burundi.
- 18° « Appui à la formation de la Police Nationale du Burundi » dossier technique et financier. Coopération technique belge
- 19° Audit de la Police Nationale du Burundi. Rapport final. Janvier 2009. Police fédérale belge.
- 20° Police Nationale et Centre International pour la Justice Transitionnelle, « Programme de Recensement et d'Indentification du Personnel du Ministère de la Sécurité Publique. » Clôture officielle, 29 mai 2009, présentation sur Power Points.
- 21° Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la constitution au sein des corps de défense et de sécurité : cas de la police nationale du Burundi, novembre 2009.
- 22° Statistiques de la criminalité et des violations des droits de l'homme au Burundi. Synthèse 2008. Sources : commissariat des statistiques de la PNB et section droits de l'homme et justice du BINUB.
- 23° Synthèse annuelle des statistiques de la criminalité au Burundi. 2009. Produits par l'unité police de la section SSR-SA du BINUB
- 24° Sebudandi Christophe. « L'intégration du Genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises : pour restaurer la dignité des femmes ». Bujumbura : International Alert, novembre 2009
- 25° Les relations entre la police et la société civile. Rapport de l'atelier des 16 et 17 février 2009 à Bujumbura. ICTJ/ CENAP.
- 26° Mémoire d'entente entre le Gouvernement de la République du Burundi et les Ministres des affaires étrangères, de la Coopération au Développement et de la Défense des Pays-Bas sur le développement du secteur de la sécurité, 10 avril 2009

- 27° Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi. Rapport d'enquête. Bujumbura mai 2008. Ministère à la présidence chargé de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'état et de l'administration locale.
- 28° « Réforme du secteur de la sécurité et protection des civils au Burundi : réalisations, dilemmes et idées pour l'engagement international. » Document de travail CENAP/INS préparé par Kristiana Powell. Juillet 2007.
- 29° « Réforme du secteur de la sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une meilleure protection des populations civiles. » Document de travail CENAP/INS préparé par Willy Nindorera. Juillet 2007.
- 30° Stéphane Mora. La réforme du secteur de sécurité au Burundi. Octobre 2008.
- 31° « Prêts à parler du passé » Une étude sur les attentes vis-à-vis de la justice transitionnelle au Burundi. BBC world service trust et search for common ground. Décembre 2008.
- 32° Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice. OCDE 2007.
- 33° Troisième rapport du Secrétaire général sur le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi. 15 mai 2008.
- 34° Quatrième rapport du Secrétaire général sur le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi. 28 novembre 2008.
- 35° Cinquième rapport du Secrétaire général sur le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi. 22 mai 2009.
- 36° Sixième rapport du Secrétaire général sur le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi. 30 novembre 2009
- 37° « Ils me tabassaient tous les matins. Exactions de la police au Burundi. » Human Rights Watch. Avril 2008.
- 38° « La quête du pouvoir : violences et répression politiques au Burundi. » Human Rights Watch. Mai 2009.
- 39° Situation des droits de l'homme et de la justice au Burundi. Rapports mensuels du haut commissariat aux droits de l'homme du mois de janvier 2008 au mois de décembre 2009.
- 40° « L'insécurité est une autre guerre. » Analyse de la violence armée au Burundi. Une étude de small arms survey par Stéphanie Pézzard et Savannah de Tessières. 2009.
- 41° Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « Iteka. » Résumé du rapport annuel des droits humains au Burundi. Edition 2008
- 42° Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « Iteka . Synthèse du rapport annuel des droits de l'homme au Burundi. Edition 2009.
- 43° APRODH. Burundi : qui est le concepteur de ces assassinats obscurs ? Rapport annuel : exercice 2008.
- 44°. Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Burundi, Akich Okola, 15 août 2008.
- 45° « Burundi 1972 : au bord des génocides » Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier. Editions Khartala., 007.