

Programme Afrique - ICTJ
18 Avril, 2011

Le processus de justice de transition au Burundi

Le processus de justice de transition au Burundi

D é f i s e t p e r s p e c t i v e s

Résumé exécutif

Près d'une année après les deuxièmes élections post-transition¹ au Burundi, l'opinion nationale et internationale a les yeux rivés sur la volonté et la capacité du nouveau gouvernement à mettre en œuvre les décisions convenues lors des négociations qui ont abouti en août 2000 à l'Accord historique de paix et de réconciliation d'Arusha. Cet Accord stipulait la mise en place de deux mécanismes (judiciaire et non judiciaire) en vue de solder un long passé de divisions et de violences politico-ethniques.

Considéré comme le principal fondement politico-juridique du processus de justice transitionnelle au Burundi, l'Accord d'Arusha énonce un certain nombre de principes et de mesures relatifs au génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité ainsi qu'«à ceux relatifs à l'exclusion et à la réconciliation nationale. Toutefois malgré le prescrit de l'Accord sur la nécessité des deux mécanismes de lutte contre l'impunité et d'établissement de la vérité à savoir le tribunal international et la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), la période de transition (2000-2005) va s'écouler sans que ces derniers puissent être mis en place. Sur le plan interne, le manque de volonté politique a été renforcé par une réduction des marges de manœuvre de gouvernements occupés à gérer beaucoup plus les contingences de guerre que celles de la paix. Sur le plan international, la publication le 11 mars 2005 du rapport de la mission d'évaluation des Nations Unies dit Rapport Kalomoh constitue une autre étape importante du processus dans la mesure où il est reconnu que le rapport s'est un peu écarté des prescrits de l'Accord d'Arusha. Dans ses recommandations, la mission propose en lieu et place des deux institutions prévues par l'Accord d'Arusha, un double mécanisme mixte constitué d'une commission vérité avec un volet non judiciaire d'enquête et une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais pour l'établissement des responsabilités. Suite à ce rapport, la résolution 1606/2005 adoptée au Conseil de Sécurité des Nations Unies recommandait au Secrétaire Général d'engager des négociations avec le gouvernement du Burundi ainsi que des consultations avec les parties burundaises concernées par le processus.

TABLE DES MATIERES

Résumé exécutif	1
Introduction	4
Fondements politico-juridiques de la justice post-conflit au Burundi : de l'accord d'Arusha aux consultations nationales de 2009	5
Défis, dilemmes et opportunités: un processus à la croisée des chemins	16
Conclusion	25

¹ Une série d'élections ont été organisées depuis le mois de mai 2010 pour mettre en place des conseils communaux, le Président de la République, l'Assemblée Nationale et le Sénat ainsi que les conseils de colline pour un nouveau mandat de cinq ans.

Les négociations entamées en mars 2006 et poursuivies en mars 2007 entre une délégation gouvernementale et la mission des Nations Unies vont poser de nouveaux jalons notamment en ce qui a trait à la nécessité de mettre en place des consultations nationales larges et inclusives relatives à des mécanismes de justice transitionnelle et de principe de la non applicabilité de l'amnistie pour les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, selon les normes du droit international, même si ce n'est pas encore formalisé par un document officiel. Ces pourparlers ont permis également d'identifier les points de désaccords qui restent à négocier et dont l'aboutissement contribuera à lever les hypothèques qui planent toujours sur le processus : il s'agit des rapports entre la CVR et le tribunal spécial et corollairement de l'indépendance du procureur.

La signature, le 2 novembre 2007 de l'Accord-Cadre entre le gouvernement et les Nations Unies a permis de mettre en place un comité tripartite Gouvernement du Burundi- Société Civile- Nations Unies chargé de conduire les consultations et a jeté les bases d'une légitimation du processus : sa composition mixte et paritaire hommes-femmes a été garante de l'indépendance du processus et d'une participation inclusive dans les consultations notamment les femmes et les différentes catégories de victimes. Après plus de six mois de consultations dans toutes les provinces et au sein de la diaspora, un rapport a été confectionné et remis aux plus hautes autorités. Certaines conclusions du rapport rejoignent les principes de l'Accord d'Arusha alors que d'autres réorientent certains aspects en s'écartant de la conception originelle du fonctionnement des mécanismes.

Cependant au moment où l'opinion attend toujours la diffusion officielle du rapport et la traduction de ses recommandations en action, certains défis restent posés sur le chemin du processus : il s'agit notamment de l'ambiguïté qui transparait dans la position gouvernementale sur les rapports entre la CVR et le tribunal spécial et qui risque de compromettre l'indépendance des mécanismes, l'utilisation des immunités provisoires à des fins politiques ainsi que le risque de politisation des crimes graves. De plus la persistance des divergences fondamentales entre acteurs politiques principaux, sur une ligne de clivage politico-ethnique notamment entre le parti majoritaire, le Cndd-Fdd (Conseil National de Défense de la Démocratie- Forces de Défense de la Démocratie) et le principal parti de l'opposition parlementaire l'Uprona (Union pour la Progrès National), constitue un autre défi en termes d'adhésion au processus dans toutes les communautés.

Nonobstant ces handicaps, la période de recouvrement de la paix renferme en soi une opportunité pour le lancement des mécanismes de justice transitionnelle longtemps attendus par les victimes des différents cycles de violences au Burundi. L'environnement favorable créé par le lancement des négociations entre l'Onu et le Gouvernement du Burundi a enclenché une dynamique interne d'ouverture à la société civile qui, dans son champ d'intervention, a effectué un travail énorme de sensibilisation pour une appropriation du processus au niveau national. La tenue des dernières consultations nationales a été la première étape d'appropriation, mais la promesse d'une justice transitionnelle, véhiculée à travers ces consultations, devrait être matérialisée par un travail de capitalisation des résultats du rapport en termes d'actions concrètes au niveau national et international.

Au moment où nous publions ce rapport, les hautes autorités burundaises ont déjà annoncé la mise en place de la CVR au courant de cette année 2011, et un comité technique chargé de la mise en place de la CVR a été nommé par le Président de la République le 13 juin 2011. Nonobstant ces décisions, des questions restent posées notamment sur le fonctionnement

de ces mécanismes en ce qui concerne l'indépendance du procureur auprès du tribunal spécial ainsi que sur le rôle et l'implication des victimes et des acteurs non étatiques dans ce processus. Le présent rapport qui est le résultat d'une analyse de terrain permet de dégager les recommandations suivantes dans la conduite de ce processus :

Au Gouvernement du Burundi :

- De capitaliser les résultats du rapport des consultations, notamment par la diffusion du rapport dans tout le pays en vue de permettre à toute la population de s'approprier le processus ;
- d'engager sans délais des négociations inclusives avec les Nations Unies, y compris avec les représentants de la société civile et des principaux partenaires politiques pour capitaliser les résultats du rapport et pour trouver une solution aux questions encore en suspens notamment les rapports entre la CVR et le Tribunal Spécial (TS) ainsi que l'indépendance du procureur ;
- de faire preuve de plus de volonté politique en établissant un calendrier fonctionnel pour la mise en place des actes fondateurs de ces mécanismes ainsi que par la publication d'un chronogramme complet des activités qui rentrent dans le processus de justice transitionnelle ;
- d'initier un cadre de concertation gouvernement-société civile en vue d'identifier des actions communes destinées à accompagner et à soutenir les victimes et survivants à participer pleinement au processus notamment par la mise en place d'un système rassurant de protection des victimes et témoins ;
- de créer un environnement favorable à la réussite du processus de justice transitionnelle en mettant en place des mesures concrètes visant à renforcer la sécurité des populations en général et à garantir l'indépendance des institutions chargées de la protection des droits de l'homme et de la promotion de l'État de droit.

A la société civile du Burundi :

- de poursuivre le plaidoyer auprès du Gouvernement et des Nations Unies pour une mise en place rapide des deux mécanismes de justice de transition ;
- d'adopter une démarche pro-active en mettant sur pied des pôles thématiques de réflexion, de recherche et d'action anticipative en vue de contribuer à l'avancement du débat sur le processus dans ses différents aspects, notamment par l'animation du débat anticipatif sur les questions restées en suspens ;
- d'entreprendre des initiatives complémentaires visant à impliquer les communautés, les structures locales et traditionnelles à participer à la recherche de la vérité et à contribuer au processus de réconciliation communautaire ;
- d'entreprendre des actions de sensibilisation et de soutien aux victimes pour les aider à faire valoir leurs droits et pour les préparer à les exercer à travers les mécanismes qui seront mis en place ;

Aux Nations Unies et à la communauté internationale :

- de mettre le processus de justice transitionnelle à l'agenda du programme de Consolidation de la paix et d'allouer des fonds substantiels pour soutenir les initiatives visant à faire le suivi du rapport des Consultations nationales en vue de mettre en place le plus rapidement possible les deux mécanismes de justice post-conflit au Burundi ;
- d'engager des négociations avec le Gouvernement du Burundi, en vue de trouver une issue aux points de désaccords restés en suspens, conformément aux normes et principes de droit international ;
- de soutenir les initiatives locales de la société civile, des associations de victimes, des institutions traditionnelles et des communautés locales visant à lutter contre l'impunité, à favoriser le processus de recherche de la vérité, de réparation et de réconciliation nationale.

Introduction

Longtemps repoussée pour des raisons de conjoncture politique, l'exigence de justice et de vérité sur quatre décennies de violations des droits de l'homme au Burundi revient à l'ordre du jour depuis le lancement en juillet 2009, des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi.

Annoncés formellement dans les dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation signé à Arusha en Août 2000, les mécanismes d'une justice transitionnelle qui étaient à l'origine la Commission Nationale Vérité et Réconciliation (CVR), la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale(CEJI) et le Tribunal Pénal International² peuvent être considérés comme des outils fondamentaux pour engager le Burundi sur la voie de la réconciliation et de la lutte contre l'impunité.

Dans le cadre du droit international, ces mécanismes répondent au vœu du « plus jamais ça » que les burundais ont exprimé par les différents accords en vue de mettre fin aux barbaries abominables commises au Burundi y compris les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Au Burundi, la justice transitionnelle est un processus en construction dont les charpentes ont été retouchées plus d'une fois³. Les mécanismes de cette justice transitionnelle ont été le résultat d'un consensus lors des négociations ardues entre différents protagonistes politiques. Ce processus est l'aboutissement d'une transition négociée et d'une guerre civile ponctuée de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et où les camps antagonistes s'accusent mutuellement de graves violations des droits de l'homme.

Au moment où le Burundi entame une période de sortie de crise après la tenue des deuxièmes élections post-transition qui ont consacré une nouvelle victoire de l'ancienne

² Suite au rapport d'évaluation d'une mission de l'ONU en Mai 2004, le Conseil de Sécurité a adopté une Résolution en juin 2005 pour décider de la création de 2 mécanismes: une Commission Mixte pour la Vérité et une Chambre Spéciale intégrée au système judiciaire burundais.

³ Après Arusha, deux événements au moins peuvent être considérés comme ayant modifié sur certains aspects les dispositions d'Arusha : il s'agit d'abord du rapport Kalomoh de 2005 qui remplace le tribunal international par un tribunal mixte et ensuite de l'Accord entre le Gouvernement du Burundi et le FNL de 2006 qui parle de la mise en place d'une Commission Vérité, Pardon et Réconciliation au lieu de Commission Vérité et Réconciliation.

rébellion⁴, l'opinion nationale et internationale a les yeux rivés sur la volonté et la capacité du nouveau gouvernement à mettre en œuvre les décisions convenues lors des négociations antérieures concernant la mise en place d'une justice post-conflit. Les vases-hésitations des anciens dirigeants (gouvernements de Pierre Buyoya et de Domitien Ndayizeye) qui avaient traîné à mettre en place ces mécanismes entre les années 2001 et 2005 font place aujourd'hui à d'autres atermoiements liés aux risques politiques que pourrait entraîner le déclenchement d'un tel processus.

Le processus de construction de la justice transitionnelle au Burundi doit envisager l'avenir comme le résultat d'un travail de justice vis-à-vis des bourreaux/victimes, en réprimant les violations perpétrées par l'État et les anciens groupes rebelles mais aussi par des mesures de pacification qui mettent en avant le travail de mémoire et de réconciliation ainsi que des actes de réparation. Ce jeu d'équilibre n'est pas aisé tant les intérêts politiques en présence sont considérables.

Par rapport à la question centrale du respect et de la garantie des droits de l'homme et la promotion d'un État de droit, comment articuler une démarche pragmatique de sortie de conflit qui doit inclure à la fois la vérité, la justice, l'amnistie, le pardon et la réconciliation tel que consigné dans les différents accords entre protagonistes ?⁵ Dans quelles conditions la lutte contre l'impunité peut s'accommoder des mesures d'amnistie ? S'agirait-il d'une amnistie ou d'une auto-amnistie ? La résolution du dilemme est d'autant plus délicate qu'au Burundi la transition n'a pas été le résultat d'une victoire militaire ou diplomatique d'un camp, mais d'un accord parrainé par les médiations extérieures et les instances internationales et qui repose sur un compromis où tous les camps se considéraient mutuellement comme agresseurs-oppresseurs (groupes politiques majoritairement tutsi assimilés aux systèmes de pouvoirs dictatoriaux anciens accusés d'avoir commis notamment le génocide hutu de 1972, groupes politiques majoritairement hutus ayant secrété les différentes rébellions taxées de « terroristes-génocidaires » par les tutsis).

D'autres questions se posent sous ce chapitre de dilemmes : certaines personnalités politiques sont soupçonnées d'avoir des responsabilités dans les crimes, les transactions politiciennes pendant la transition ont tétanisé les ressorts de la machine judiciaire, de même qu'elles ont donné de nouvelles légitimités aux corps de police et de l'armée nouvellement formés et dont on n'a pas expurgé au préalable les éléments présumés coupables. Enfin, le manque et la disparition des preuves de même que certaines mesures judiciaires de libération des détenus et condamnés pour crimes de sang dits « prisonniers politiques » sont autant d'éléments qui peuvent rendre certains processus difficiles, voire périlleux.

Au moment où la publication du rapport des consultations nationales annonce une étape décisive de mise en place effective des mécanismes prévus par les différents accords, il sied de revisiter le contexte politique et diplomatique qui a marqué les différentes évolutions du processus afin de mieux cerner les nouveaux défis et les opportunités autour de la question. Cette analyse va tenter de faire une sorte de bilan tout en scrutant de nouvelles perspectives en matière de justice transitionnelle au Burundi.

⁴ Il s'agit du Cnnd-Fdd, la principale rébellion politico-militaire majoritairement hutu qui après avoir gagné les élections de 2005, vient de conforter son pouvoir en l'emportant largement les élections de 2010.

⁵ L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation d'août 2000 préconise des mesures d'amnistie et de pardon dans le cadre d'une commission vérité et réconciliation et l'accord entre le Gouvernement et le Palipehutu-Fnl de juin 2006 stipule la mise en place d'une commission vérité, pardon et réconciliation.

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, signé en août 2000, a fait appel à la création d'une commission vérité et réconciliation (CVR), ainsi que d'une commission internationale d'enquête judiciaire. En mai 2004, l'ONU a envoyé une mission de haut niveau au Burundi pour évaluer la faisabilité de la création de ces commissions. En Décembre 2004, le Parlement burundais a adopté une loi établissant une Commission Vérité et Réconciliation. Depuis, des négociations ont été entretenues entre l'ONU et le Gouvernement du Burundi sur la manière dont les mécanismes de la justice de transition devraient être mis en œuvre, et en particulier, tomber d'accord sur les crimes qui ne seraient pas couverts par une amnistie. Le Rapport des consultations populaires, qui ont eu lieu entre Juillet 2009 et Mars 2010, a permis de dégager des recommandations sur la conduite du processus et la forme des mécanismes de justice transitionnelle appropriés au Burundi. En juin 2011, le Président du Burundi a nommé un comité technique chargé de la mise en place de la CVR.

I. Fondements politico-juridiques de la justice post-conflit au Burundi : de l'Accord d'Arusha de 2000 aux consultations nationales de 2009.

De 1961, époque de la lutte pour l'indépendance, à 2006, date de la signature d'un Accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement du Burundi et le dernier mouvement rebelle, le Fnl-Palipehutu, le Burundi a connu plusieurs cycles de violences à caractère ethnique dont certaines ont été reconnues lors des négociations d'Arusha comme pouvant être des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.⁶ Depuis 1961 le clivage hutu-tutsi sert de terrain propice aux extrémistes de tous bords. Les assassinats politiques de la première moitié des années 1960 sont suivis par des violences de masse de 1965 qui inaugurent dramatiquement le fossé hutu-tutsi. Puis, en 1972, ce sont les massacres à grande échelle qui vont laisser un grand traumatisme dans la mémoire collective des burundais.

La tragédie de 1972 renvoie à deux sortes de graves violations de droits de l'homme : d'une part les tueries massives et sélectives des tutsi au sud du pays perpétrées par une rébellion hutu venu de Tanzanie ; d'autre part la terrible répression des hutus par le régime Micombero qui a entraîné des massacres à grande échelle de hutus sur tout le territoire du pays et dont plusieurs sont portés disparus. En 1988, d'autres massacres anti-tutsi sont suivis par une répression des hutus au nord du pays. La crise de 1993 sera la plus longue et la plus meurtrière pour les tutsis et les hutus. Mais à la faveur de la démocratisation déjà en marche depuis 1992, cette crise sera à l'origine d'un large mouvement de revendication pour la mise en place des mécanismes de justice internationale et transitionnelle au Burundi.

Le coup d'état sanglant de 1993 et les massacres et violences qui ont suivi pendant une douzaine d'années ont mis à nu les déficiences du système judiciaire burundais ainsi que la fragilité des processus de réconciliation qui avaient été initiés par les régimes antérieurs notamment, la Charte de l'Unité Nationale, initiée par l'ancien président Pierre Buyoya en 1991 pour réconcilier les composantes ethniques après la crise de 1988.

La justice transitionnelle constitue une réponse aux violations systémiques ou massives des droits humains, ceci à travers la mise en œuvre de mécanismes judiciaires et extrajudiciaires, dans des contextes sociaux spécifiques, en particulier des sociétés en quête de transformation après une période de conflits ou de régimes dictatoriaux. La justice transitionnelle cherche donc à rétablir la confiance de ces sociétés et de leurs citoyens dans les institutions chargées de garantir la protection de leur droits fondamentaux et, pour ce faire, recommande la combinaison de mécanismes se complétant les uns les autres, de manière intégrale. Le recours aux principaux mécanismes de la justice transitionnelle se fait généralement sur base d'une analyse minutieuse de ce qui est nécessaire et approprié au contexte de chaque société mais aussi dans le souci que l'État qui se lance dans ce processus se conforme à ses obligations juridiques internationales. Les mécanismes de la justice transitionnelle se rapportent souvent à ce qui suit : les enquêtes menées soit par des commissions nationales, soit par des commissions internationales ; les procès civils ou pénaux, nationaux ou internationaux ; les commissions de la vérité ; ainsi que les réparations. A noter aussi qu'il y a les garanties de non-répétition qui rendent impératives les réformes institutionnelles au niveau de la justice et des organes de sécurité.

Ces mécanismes rejoignent un ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité qui ont été adoptés par les Nations Unies en

⁶ Voir Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation, Août 2000.

1997. Ces principes complémentaires inclus entre autres la Convention de Genève, la Résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les principes de réparations aux victimes de violations systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la Convention internationale des droits civils et politiques, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission inter-américaine des droits de l'homme.⁷ Ces principes se réfèrent aux trois droits considérés comme fondamentaux pour les victimes de graves violations de droits de l'homme : le droit à la vérité, à la justice et, à la réparation.

Pour le Burundi, les fondements politico-juridiques de la justice post-conflit sont les suivants :

I.1 Les commissions d'enquêtes internationales : des crimes reconnus

Contrairement aux époques antérieures où peu de dispositions ont été prises pour diligenter des enquêtes post-crisis et engager des poursuites de manière crédible et neutre, la crise de 1993 a été suivie d'enquêtes qui ont été menées par deux commissions. La première commission, mise en place en janvier 1994, était constituée de quatre organisations non-gouvernementales et de trois organismes de coopération au développement.

Dans son rapport publié en juillet 1994, cette commission relève que l'assassinat du président Ndadaye et ses collaborateurs est « l'œuvre d'un petit groupe d'officiers de grades inférieurs, mais qu'en réalité, la majorité de la hiérarchie militaire a été impliquée dans le crime ou n'ont pris aucune initiative pour s'opposer »⁸. Le rapport souligne ensuite qu'aussitôt que la nouvelle du putsch a été connue, sur instigation des responsables du parti au pouvoir, « les gens ont commencé à barrer les routes et à organiser les rondes de sécurité » pour faciliter le massacre de tutsis et de hutus modérés. Ceci aura pour conséquence de déclencher une vague de violences qui entraînera la mort d'environ 50.000 personnes.

Onze mois après le début de la crise, le Secrétaire Général des Nations Unies mettait sur pied une commission d'enquête judiciaire internationale dont le mandat ne se limitait pas seulement à l'établissement des faits. Il était explicite quant à la nécessité de recommander des mesures de caractère juridique, politique ou administratif afin d'éliminer l'impunité et promouvoir la réconciliation au Burundi. Même si elle n'était pas dotée de pouvoirs judiciaires, la commission a affirmé avoir appliqué à son travail d'établissement des faits, les normes qui régissent les enquêtes judiciaires dans le but seulement de donner une crédibilité à ses conclusions mais aussi de réunir des éléments de preuves qui pourraient servir ultérieurement dans les poursuites pénales.

Dans ses conclusions rendues en juillet 1996, la commission des Nations-Unies affirme pour la première fois dans l'histoire des commissions d'enquête au Burundi, que « des éléments de preuve dont elle dispose suffisent à établir que des actes de génocides ont été perpétrés au Burundi contre la minorité tutsie le 21 octobre 1993 et les jours suivants, à

⁷ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 49^{ème} Session, DocE/CN.4/Sub.2/1997/20Rev.1, 2 octobre 1997. Voir www.derechos.org/nizkor/doc/joinetf.html

⁸ Voir Rapport des ONGs internationales sur les violations des droits de l'homme au Burundi, juillet, 1994.

l'investigation et avec la participation de certains militants et responsables hutus du Frodebu, y compris au niveau des communes »⁹.

Pour appuyer la qualification de ce crime de génocide, la commission a fait remarquer que les massacres de tutsis ne constituaient en aucune manière une manifestation d'hostilité politique, mais étaient plutôt « une tentative d'extermination totale de l'ethnie tutsie » organisée par la direction du parti au pouvoir de l'époque.

D'autre part le rapport dénonce les représailles qui ont suivi ces actes de génocide et qui ont fait plusieurs morts au sein de la communauté hutue. La commission indique que « des éléments de l'armée et de la gendarmerie burundaise ainsi que des civils tutsis ont perpétré un massacre aveugle d'hommes, de femmes et d'enfants hutus...Des autorités militaires à tous les échelons de la hiérarchie n'ont fait aucun effort pour prévenir, arrêter, réprimer de tels actes ou ouvrir une enquête sur ce sujet »¹⁰.

Dans ses conclusions, la commission annonce les dilemmes de la justice post-conflit au Burundi. Ainsi, le rapport stigmatise le cercle vicieux de l'impunité et déplore un engrenage infernal fait de crimes, d'impunité et de justice défailante; la compétence internationale à l'égard des actes de génocide ne peut s'exercer dans une conjoncture de guerre civile et l'enquête devrait aussi s'étendre aux crimes perpétrés dans le passé notamment contre les hutus en 1972 ; la justice burundaise est dans l'incapacité d'engager des enquêtes et des poursuites pénales notamment contre ceux qui «du haut de leurs responsabilités au sein du gouvernement, de l'armée et de la rébellion armée, continuent à exercer sans partage un pouvoir de vie et de mort sur les citoyens». Il était donc suggéré de mettre en place les mécanismes d'une justice internationale au Burundi.

Au chapitre des rapports, il faut mentionner le rapport Whitaker¹¹ de 1985 qui a épinglé les massacres de hutus en 1972 et que l'Accord d'Arusha a cité comme texte de référence à consulter lors des enquêtes sur les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité commis au Burundi.¹²

I.2 L'accord d'Arusha et les accords de cessez-le-feu : définition des mécanismes de justice post-conflit au Burundi.

Après deux ans de discussions dans la ville tanzanienne d'Arusha, dix neuf parties aux négociations inter-burundaises dont le Gouvernement et l'Assemblée Nationale ont signé un Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi le 28 Août 2000. Le protocole III de cet Accord souligne que « des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi ». Toutefois, les parties font cette reconnaissance sans préjudice des résultats des enquêtes d'une commission judiciaire internationale que les négociateurs ont recommandée. Au terme de ce protocole, les négociateurs burundais se sont convenus sur un certain nombre de principes et de mesures relatifs au génocide, aux

⁹ Nations Unies. Conseil de Sécurité, *Rapport sur l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi*. (S/1996/682, p.8).

¹⁰ *Idem*, p..

¹¹ Commission économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission sur la prévention des discriminations et la protection des minorités, Rapport Whitaker, (*Rapport E/CN.4/Sub.2/1985/6 du 2 juillet 1985*). Voir www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/.

¹² Le rapport dont il est question est un rapport général sur le génocide et ne portait pas sur le Burundi. En effet, le Burundi est cité dans un seul paragraphe, en référence à l'ouvrage de René Lemarchand (*Le génocide sélectif au Burundi*), voir www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/.

crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité ainsi qu'à ceux relatifs à l'exclusion et à la réconciliation nationale. Ces principes et mesures correspondent en théorie aux principales lignes directrices que les spécialistes de la justice transitionnelle donnent à la justice post-conflit : poursuites pénales, rétablissement de la vérité, réparation et réhabilitation, réformes institutionnelles et garanties de non-répétition des violations des droits humains.

Au chapitre de la répression des crimes graves, l'Accord d'Arusha recommande l'adoption d'une loi contre le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. Cette loi sera promulguée le 8 Mai 2003 non sans être piégée. Lors de son vote par les deux chambres du parlement de transition, les députés et sénateurs burundais prendront le soin d'insérer une disposition qui empêche aux juridictions nationales de réprimer ces crimes de droit international jusqu'à ce qu'une commission internationale d'enquête vienne qualifier les crimes et établir des responsabilités.

Dans l'objectif de trancher le contentieux d'interprétation et de qualification sur les crimes existant entre les différents groupes politico-ethniques, l'Accord d'Arusha exhortait le Gouvernement de transition à demander au Conseil de Sécurité des Nations Unies de mettre en place une Commission d'enquête judiciaire internationale chargée d'enquêter, de qualifier et d'établir des responsabilités sur les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis depuis l'indépendance du Burundi, le 1er juillet 1962. Au cas où le rapport de cette commission établirait l'existence de ces crimes, l'Accord d'Arusha enjoignait le Gouvernement du Burundi de requérir auprès du Conseil de Sécurité des Nations Unies l'établissement d'un tribunal pénal international pour juger et punir les coupables. Malgré les dispositions de l'Accord, cette commission ne sera mise en place qu'en 2005 lorsque les Nations Unies proposent une nouvelle formule d'un mécanisme hybride comprenant une commission vérité et une chambre spéciale (voir supra).

Au sujet des principes et mesures relatifs à la réconciliation, l'Accord d'Arusha recommande la création d'une Commission Vérité Réconciliation qui aurait trois missions :

- a) Enquêter pour faire la lumière sur les actes de violences graves depuis l'indépendance jusqu'à la signature de l'Accord, qualifier les crimes et identifier les coupables et les victimes ;
- b) Proposer, après cette enquête, aux institutions compétentes, des mesures de réconciliation, de pardon, de réparation et juger, concurremment avec l'Assemblée Nationale, des cas de crimes politiques pour lesquels une amnistie sera accordée par cette même Assemblée ;
- c) Enfin clarifier l'histoire par un travail de réécriture de l'histoire du Burundi et permettre au Burundi d'en avoir une même lecture.

Deux observations fondamentales sont à signaler en ce qui concerne la compétence et la composition de cette commission : d'une part, l'Accord indique explicitement que la Commission ne sera pas compétente pour traiter des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, d'autre part, il est précisé que les membres de la commission proviendront de la société civile et des partis politiques et seront nommés par le gouvernement de transition, en concertation avec le Bureau de l'Assemblée Nationale de transition.

Les signataires de l'Accord, protagonistes au conflit imaginaient la Commission Vérité et Réconciliation comme une structure de consensus où toutes les parties seraient représentées dans le cadre d'un gouvernement d'union nationale de transition, ce qui aurait été, selon eux, une garantie contre d'éventuelles manipulations par l'une ou l'autre partie. C'est cette logique qui va compromettre la mise en place de cette commission, dans la mesure où chaque partie a voulu contrôler directement ou indirectement le fonctionnement de cette commission ou tout au moins la considérer comme «une chasse gardée».

Promulguée finalement, le 27 décembre 2004, dans une atmosphère lourde de dissensions politiques, cette loi ne sera jamais appliquée: les procédures de nomination des membres se sont enlisées dans des spéculations politiques, le Cndd-Fdd ayant dénoncé les manœuvres des deux autres principales forces politiques de l'époque, le Frodebu et l'Uprona, dans la conduite des consultations. D'autre part, lors de la visite de la mission des Nations Unies au Burundi, les ligues des droits de l'homme avaient dénoncé le fait que des membres des partis politiques pouvaient être membres de la commission, estimant que l'indépendance et la neutralité risquaient d'être hypothéquées à cause de l'influence des principaux partis.

Sous ce registre de réconciliation, deux mesures exceptionnelles seront édictées dans l'Accord d'Arusha et dans les Accords de cessez-le-feu notamment au niveau du Protocole de Pretoria signé en Novembre 2003 entre le Gouvernement et le Cndd-Fdd: il s'agit de l'immunité provisoire et de l'amnistie. Alors que l'Accord d'Arusha prescrivait au gouvernement une loi accordant l'immunité aux dirigeants politiques rentrant d'exil, le Protocole de Pretoria accordait l'immunité provisoire à tous les leaders et combattants du Cndd-Fdd ainsi qu'aux militaires gouvernementaux.

Cette mesure qui s'étendait aux combattants d'autres mouvements armés ayant signé le cessez-le-feu en date du 7 octobre 2002 (Cndd-aile Ndayikengurukiye et Fnl-aile Mugabarabona) sera reprise plus tard en 2006 dans l'Accord de cessez-le-feu avec la dernière rébellion du Fnl-Palipehutu. Cependant, ces accords précisent que les combattants et militants coupables des infractions de génocide et des crimes contre l'humanité sont exclus du bénéfice de ces mesures, sans pour autant indiquer qui est dans cette catégorie. Quant à l'amnistie, elle est envisagée par l'Accord d'Arusha comme une mesure à prendre dans le cadre de la Commission Vérité et Réconciliation et uniquement pour les crimes à mobile politique.

I.3 Le Rapport Kalomoh : Vers un mécanisme hybride d'une justice post-conflit.

Le 24 juillet 2002, Pierre Buyoya, alors Président du Burundi adressait une requête au Conseil de Sécurité pour l'envoi au Burundi de la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale (CEJI). Le Conseil de Sécurité attendra plus de deux ans avant de donner suite à cette requête. Du 16 au 24 Mai 2004, une mission de l'ONU conduite par le Sous-Secrétaire Général des Nations Unies, l'ambassadeur Kalomoh, de nationalité namibienne, effectuait une mission au Burundi pour examiner avec les forces politico-sociales du pays l'opportunité de mettre en place une Commission d'enquête et définir ses pouvoirs et compétences.

Sur le terrain, la mission mènera des consultations approfondies avec les représentants du Gouvernement, des partis politiques et de la société civile. A l'unanimité, tous les interlocuteurs insisteront pour l'envoi d'une Commission d'Enquête Judiciaire

Internationale (CEJI) au Burundi dont la neutralité serait garantie par une composition internationale.

Pour formuler ses recommandations, la mission Kalomoh s'est inspirée non seulement du document du Conseil de Sécurité qui formule une nouvelle approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle mais aussi des « contradictions » relevées sur le terrain burundais et dans le texte de l'Accord d'Arusha.

Pour la mission des Nations Unies, la démarcation entre les deux commissions (Commission Vérité et Commission d'enquête) n'est pas claire ce qui donna lieu à une confusion qui transparaissait non seulement dans l'Accord d'Arusha mais également dans les démarches législatives du gouvernement de transition. Ainsi, si l'Accord d'Arusha habilite la Commission Vérité Réconciliation à faire la lumière et à établir la vérité sur les actes de violences graves commis depuis 1962, à l'exception de la qualification des actes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, rien ne soutient si les premiers ne seront pas classés en réalité dans la deuxième catégorie.

De ce fait, malgré les limites imposées par l'Accord d'Arusha au pouvoir de la Commission Vérité et Réconciliation de se prononcer sur les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, l'ONU a estimé que « sa compétence rationne temporis et rationne materiae, de même que ses pouvoirs d'enquête sont, tant, sur le plan juridique que sur le plan pratique, identiques à ceux de la commission »¹³. Pour les Nations Unies, les mandats des deux commissions se recoupent largement et on pouvait craindre des chevauchements liés à leur fonctionnement simultané ou consécutif, avec un risque de conclusions contradictoires.

De plus, le Rapport Kalomoh fait référence à la loi que le gouvernement de transition avait promulguée en Décembre 2004 pour souligner cette ressemblance. Pour la mission, cette loi prévoit des procédures devant la commission de nature quasi-judiciaire : « de plaignant étaye sa plainte ; le présumé auteur réplique sur l'accusation portée contre lui, les témoins à charge ou à décharge sont entendus et le présumé auteur prend la parole le dernier »¹⁴. Ces constats de la mission vont conforter la tendance des Nations Unies qui s'était déjà dessinée l'année précédente consistant à combiner l'objectif de justice et de réconciliation dans une seule commission.

Compte tenu des éléments développés ci-dessus, la mission Kalomoh a recommandé pour le Burundi une approche en deux étapes :

1° La création d'un mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités dite « **Commission Nationale Vérité** » de composition mixte.

Il s'agit d'une commission qui serait créée conformément au droit burundais actuel. Le mandat de la Commission consisterait à établir les faits, à déterminer les causes et la nature du conflit au Burundi, à qualifier les crimes commis depuis l'indépendance en 1962 et à établir l'identité des coupables des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au cours des divers cycles du conflit. En d'autres termes, la mission Kalomoh a évité de mettre en place les deux commissions et a fusionné les éléments

¹³Nations Unies, Conseil de Sécurité, *Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général*, (S/2005/158, p.12). Voir www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/onub/letters.html.

¹⁴ *Idem*, p.12.

constitutifs des deux commissions proposées dans l'Accord d'Arusha en une seule commission : une commission nationale vérité.

Cette recommandation du rapport Kalomoh traduit ni plus ni moins une modification des termes de l'Accord d'Arusha qui signe la suppression de la CEJI. Dans leur justification, les experts de l'ONU évoquent les limitations de la compétence *ratione temporis* de la CEJI.

Durant le séjour de la mission au Burundi, la majorité des représentants des partis politiques et de la société civile, toutes ethnies confondues, estimaient que la compétence *ratione temporis* devait couvrir toute la période et axer les enquêtes sur des événements précis depuis 1965 jusqu'au moment de la création de la commission, compte tenu des crimes commis après la signature des Accords de paix du 28 août 2000. Or dans la pratique onusienne concernant la création des commissions d'enquête et autres instances judiciaires, la compétence *ratione temporis* a été toujours limitée à un événement ou tout au plus à une période relativement courte.

La mission de Kalomoh estimait également que si la commission d'enquête judiciaire devait couvrir quatre décennies, elle « serait autre chose qu'une commission d'enquête judiciaire et, l'établissement des responsabilités pénales individuelles, en l'absence des stratégies en matière de poursuite susceptibles d'orienter les enquêtes, s'avérerait être une entreprise de longue haleine et onéreuse ». En revanche, la tradition onusienne accepte que la compétence *ratione temporis* des commissions vérité soit portée sur une longue période. D'où la nécessité de transformer la CEJI en CVR.

Pour répondre au souci de neutralité qui avait suggéré la création d'une commission internationale d'enquête, le rapport, tout en conservant son caractère national, recommande que cette commission, soit « mixte » dans sa composition en incorporant une composante internationale majoritaire et des éléments nationaux connus pour leur intégrité et transcendant la fracture ethnique. De plus, contrairement à la loi sur la Commission Vérité et Réconciliation qui prévoyait un effectif de vingt cinq membres, le Rapport Kalomoh simplifie la structure et recommande un effectif de cinq membres, dont trois internationaux et deux nationaux.

Les activités essentielles de la commission seraient confiées à deux services : d'une part, un service des enquêtes dont la mission serait de mener des investigations sur les crimes commis et d'en identifier les auteurs et responsables ; d'autre part, un service des études qui serait chargé d'analyser et d'établir les causes et les faits du conflit ainsi que la nature des crimes commis pendant les différents cycles de violence au Burundi. Cependant, le rapport Kalomoh précise que l'action de cette commission ne saurait constituer une enquête pénale ou judiciaire. Mais ses enquêteurs devraient respecter les droits des témoins et la régularité de la procédure légale.

Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement et les conditions de travail de cette commission, un accord serait conclu entre le gouvernement du Burundi et les Nations Unies.

2° Une **Chambre Spéciale intégrée** au pouvoir judiciaire burundais.

Compte tenu du fait que l'Accord d'Arusha recommandait qu'en cas de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité établis par la CEJI, les Nations Unies devraient mettre en place un Tribunal Pénal International, (TPI) tous les interlocuteurs

burundais qui ont été consultés par la mission Kalomoh ont été unanimes sur la nécessité de ce tribunal.

Depuis 1999, les experts de l'ONU examinaient le fonctionnement des tribunaux internationaux ad hoc, comme celui que l'Accord d'Arusha préconisait pour le Burundi. Le coût élevé de leur fonctionnement (soixante millions de dollars) pour le TPI pour le Rwanda pour instruire quarante dossiers seulement en 6 ans), la longue durée des procès et leur situation géographique, en dehors des pays où les crimes ont été commis, sont autant de facteurs qui obligeront la mission Kalomoh à ne pas recommander un tribunal pénal international pour le Burundi.

Par contre, selon le rapport, quand les tribunaux sont implantés sur le territoire des pays concernés, l'instruction des dossiers s'en trouve facilitée dans la mesure où les éléments de preuve sont plus accessibles. Les victimes, les présumés coupables et les témoins ont un accès facile au tribunal. En réalité, d'autres avantages qui militent pour un tribunal ad hoc situé dans le pays concerné sont notamment l'opportunité offerte au système judiciaire local de renforcer ses ressources matérielles et humaines. En recommandant qu'une chambre spéciale soit créée au sein du système judiciaire burundais, les Nations Unies ont pris exemple sur la chambre des crimes de guerre de la Cour de Bosnie Herzégovine qui était en cours de création à cette époque (2005). Mais en prenant comme exemple le cas de la Sierra Léone et celui du Timor-Leste les Nations Unies ont en même temps posé un autre problème lié au fonctionnement futur des deux mécanismes, la Commission Vérité et le tribunal spécial puisqu'il devra y avoir une clarification sur les rapports entre eux pour qualifier les crimes et établir les responsabilités. Comme on va le voir dans les pages qui suivent, ce problème constitue aujourd'hui la pomme de discorde entre le Gouvernement, les Nations Unies et la société civile du Burundi dans le processus de mise en place de ces mécanismes.

Sur la base de tous ces arguments, le rapport Kalomoh a ainsi recommandé la création d'une chambre spéciale intégrée au pouvoir judiciaire burundais et qui aurait pour compétence de poursuivre ceux qui sont responsables au premier chef d'actes de génocide, de crime contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi. Sa compétence ratione temporis, limitée à des phases précises du conflit s'étalerait du début de 1972 jusqu'à la fin de 1993.

Pour ce qui est du statut, la chambre spéciale proposée serait de droit burundais. Cependant, pour répondre aux normes du droit international, le Rapport Kalomoh pose comme conditions d'une collaboration d'avec les Nations Unies, l'amendement de certaines dispositions du droit burundais notamment l'application d'une procédure régulière, d'un procès équitable qui garantit la défense de l'accusé, de l'exclusion de la peine de mort et de l'amnistie qui aurait pu être accordée à l'égard d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

Dans son fonctionnement, la Chambre Spéciale serait constituée par un ou plusieurs collègues de trois juges siégeant en première instance et par un collègue d'appel de cinq juges. Sa composition serait mixte et comprendrait une majorité de juges internationaux, un procureur international et un greffier. Le bureau du procureur et le greffe comprendraient un important élément international.

Au total, les Nations Unies estimaient que ce double mécanisme allait promouvoir la vérité et la réconciliation tout en réalisant la justice. Toutefois, les Nations Unies ont reconnu que le rapport Kalomoh « s'est écarté de la lettre, mais non de l'esprit de l'Accord d'Arusha ».

Dans sa 5203^{ème} séance tenue le 15 juin 2005, le Conseil de Sécurité de l'ONU a analysé le rapport Kalomoh en présence du Ministre burundais de la justice, représentant le gouvernement du Burundi. A cette occasion, le gouvernement du Burundi a déclaré souscrire aux recommandations des Nations Unies, pour les mêmes raisons que celles qui ont été développées par la mission. Toutefois, le gouvernement burundais a souhaité intégrer la dimension réconciliation nationale qui n'était pas suffisamment dégagée dans le rapport de l'ONU, ce qui fut accepté par le Conseil de Sécurité dans le sens où la commission mixte de la vérité « devrait y contribuer »¹⁵. En outre, les rapports entre la Commission Vérité et la Chambre Spéciale n'étaient pas clairement définis.

Le 20 Juin 2005, le Conseil de Sécurité des Nations Unies adoptait la résolution 1606/2005 qui réaffirmait la nécessité d'établir la vérité, d'enquêter sur les crimes, d'identifier et « de traduire en justice ceux qui portent la responsabilité la plus lourde des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre depuis l'indépendance du Burundi ».

Pour mettre en œuvre les recommandations du rapport Kalomoh, le Conseil de Sécurité pria le Secrétaire Général des Nations Unies d'engager des négociations avec le gouvernement du Burundi et décidait de demeurer saisi de la question.

1.4. L'Accord-Cadre entre le Burundi et l'ONU du 2/11/2007 : des consultations nationales pour légitimer le processus de justice transitionnelle.

Suite à la Résolution 1606 du 20 juin 2005 du Conseil de Sécurité demandant au Secrétaire Général des Nations Unies d'engager des négociations avec le Gouvernement du Burundi, le nouveau gouvernement découlant des élections de juin-août 2005, mit en place une délégation chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle. Deux rounds de négociations entre la délégation du Burundi et celle des Nations Unies ont pu avoir lieu en mars 2006 et en mars 2007.

Ces négociations ont pu aboutir à un consensus sur deux questions : les questions relatives à l'organisation de consultations larges et inclusives ainsi que celles relatives au caractère non amnistiable des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ont été réglées¹⁶. Mais selon une source onusienne, la deuxième question reste problématique : le gouvernement du Burundi n'a pas encore formalisé l'engagement par une loi ou un acte officiel ayant force de loi.¹⁷ Ce qui renvoie la question à des pourparlers ultérieurs pour dégager un accord formel. Cependant, il était convenu que certaines questions restaient en suspens et devaient faire l'objet de négociations entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies à savoir les relations entre la CVR et le Tribunal Spécial ainsi que l'indépendance du Procureur.

¹⁵ Nations Unies, Conseil de Sécurité, *Résolution 1606 (2005)*, adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 5205^{ème} Session du 20 juin 2005. Voir www.ictj.org/static/Africa/Burundi/sres.1606.2005.eng.pdf.

¹⁶ Il a fallu la visite en mai 2007 de Mme Louise Arbour, la Haute Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies pour débloquer la situation, le gouvernement ayant manifesté peu d'intérêt au mécanisme judiciaire pour juger les crimes de droit international.

¹⁷ N.S., *Entretiens*, Bujumbura, 15 Juillet 2010.

En mai 2007, un consensus a été également atteint sur la nécessité et les modalités de mettre en place un comité de pilotage tripartite composé de représentants de 3 entités : le gouvernement, les Nations unies et la société civile dont le but est de conduire les consultations. Sur cette base, les Nations unies et le Gouvernement ont signé le 2 Novembre 2007, un Accord-Cadre portant création et définition du mandat du Comité de pilotage en charge des consultations nationales sur la justice de transition au Burundi. Après la nomination des membres du Comité de pilotage par les 3 entités susdites, le Président de la République a lancé les travaux de ce Comité, démontrant ainsi la volonté politique du gouvernement pour soutenir le principe des consultations.

Conformément à l'Accord-cadre, les objectifs des consultations consistaient à recueillir, à tous les échelons territoriaux du pays « les vues de toutes les parties prenantes au processus de la justice de transition, la société civile dans son ensemble, et en particulier les victimes, les survivants et autres groupes vulnérables »¹⁸. Un projet relatif à ces consultations a été mis sur pied dans le cadre du Fonds de Consolidation de la Paix en janvier 2008. Dans leurs objectifs spécifiques, ces consultations voulaient aussi non seulement créer un environnement favorable à l'appropriation du processus par les populations, mais aussi recueillir les vues de la population « sur les modalités de la mise en place des mécanismes de justice de transition ».

Pour éviter de possibles confusions quant aux objectifs de la consultation, l'Accord-cadre faisait remarquer que « en conformité avec les normes du droit international et les obligations qui en découlent, les conclusions tirées de ces consultations seront prises en compte et reflétées dans les actes fondateurs des mécanismes de la justice transitionnelle, y compris le processus de sélection de leurs membres »¹⁹. En plus il était également entendu que les questions en cours de négociations entre le gouvernement et les Nations Unies, notamment la relation entre la CVR et le tribunal spécial de même que l'opportunité de l'un ou l'autre mécanisme ou toute autre sujet qui pourrait être contraire au droit international ne devraient pas être soulevées par le Comité de pilotage durant les consultations nationales²⁰.

Démarrées le 13 juillet 2009, les consultations nationales ont touché 3887 personnes sur 4837 invitées, soit un taux de participation de 80,37% avec un échantillon équilibré dans les diverses catégories notamment celles en rapport avec l'ethnie et le genre.)

La méthodologie des consultations s'est basée sur un échantillon représentatif de la population burundaise déterminé selon la densité de la population par province, la prise en compte des différents groupes spécifiques et le respect de l'équilibre ethnique et de genre. Un questionnaire, un guide d'animation, une fiche d'identification et une autre fiche de synthèse ont servi comme principaux outils de collecte d'information dans les trois formes de consultations qui se sont déroulées en langue nationale à savoir les entretiens individuels, les groupes focaux et les rencontres communautaires.

Les principaux résultats issus des consultations sont les suivants :

¹⁸ Accord-cadre entre le Gouvernement du Burundi et l'ONU portant création et mandat du Comité de pilotage technique en charge des Consultations nationales sur la Justice de transition au Burundi. 2 Novembre 2007. Bujumbura, p.2. www.ictj.org/static/Africa/Burundi/accordcadre.pdf.

¹⁹ Rapport sur les consultations nationales sur la mise en place de la justice de transition au Burundi, Bujumbura, 20 Avril 2010, p.14.

²⁰ *Idem*, p.14 et 15.

- De la période d'enquête : 61% des personnes consultées affirment que la compétence temporelle des mécanismes de justice de transition devrait couvrir la période qui allant du 1^{er} juillet 1962, date de l'indépendance du Burundi au 4 décembre 2008, date de fin de la belligérance avec le dernier mouvement armé au Burundi ;
- Pour une grande majorité de personnes consultées (taux variant entre 97,02% et 58,11%)²¹, la CVR aurait à enquêter sur les faits et actes de violence qui suivent : les assassinats, les viols et violences faites aux femmes, les actes de torture, les arrestations et détentions arbitraires, les exécutions sommaires, le fait de livrer des personnes pour les faire tuer, les disparitions forcées, les coups et blessures graves, les déportations, les pillages des biens, la spoliation des biens et des propriétés, l'incendie des maisons, l'expropriation pour cause d'utilité publique sans indemnisation préalable, la destruction des infrastructures publiques et privées, la vente par l'Etat des biens des particuliers, la dévastation des champs, y compris pour 40,71% des personnes consultées, le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, les violations des droits économiques et sociaux ;
- En plus des pouvoirs classiques d'enquêter, de recevoir les doléances des victimes, d'arbitrer et de réconcilier, de rapprocher les victimes et présumés coupables en vue du pardon et de déterminer la réparation, le mécanisme de recherche de la vérité devrait également enquêter sur les cas des étrangers impliqués dans la commission des faits et actes de violences graves au Burundi ;
- La Commission Vérité et Réconciliation à mettre en place serait composée de burundais (92,21%)²² et d'étrangers (76,78%) choisis pour leurs qualités personnelles morales et professionnelles ;
- Le Président de la Commission serait un Burundais provenant par ordre décroissant de la société civile, des confessions religieuses, des professions libérales et du gouvernement ;
- La Commission Vérité et Réconciliation serait composée d'hommes et de femmes, avec une préférence pour une majorité d'hommes ;
- Les membres du Comité de sélection proviendraient de la société civile (88,36%), des confessions religieuses (83,93%), des Nations Unies (73,94%) et du gouvernement (66,21%) ;
- Le Tribunal Spécial serait composé de juristes Burundais (59%) et étrangers (38%) présidé par un burundais avec un procureur de préférence burundais (58,19%), et une majorité d'hommes que de femmes. Malgré cette préférence pour les burundais,

²¹ Le Rapport énumère les faits et actes de violence se rapportant aux droits humains avec des taux suivants : les assassinats (97,02%), les viols et violences faites aux femmes (93,59%), les actes de torture (90,87%), les arrestations et détentions arbitraires (87,07%), les exécutions sommaires (85,01%), le fait de livrer les personnes pour les faire tuer (83,76%), les disparitions forcées (80,80%), les coups et blessures graves (80,41%) ainsi que les déportations²¹ (75,78%). Les faits et actes relatifs aux biens sont : les pillages des biens (91,15%), la spoliation des biens et des propriétés (89,21%), l'incendie des maisons (84,09%), l'expropriation pour cause d'utilité publique sans indemnisation préalable (76,09%), la destruction des infrastructures publiques et privées (73,99%), la vente par l'Etat des biens des particuliers (70,07%), la dévastation des champs (58,11%).

²² Les pourcentages mis entre parenthèses représentent respectivement les proportions de burundais consultés qui ont marqué leur préférence pour l'option énoncée précédemment.

les personnes consultées ont été nombreuses (66,93%) à dire qu'elles n'avaient pas confiance en la justice burundaise. Seulement 16,42% des personnes consultées ont affirmé qu'elles avaient confiance en la justice ;

- Les pouvoirs et le mandat du Tribunal Spécial seraient d'enquêter et connaître des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité des crimes de génocide, juger les présumés exécutants et commanditaires (plus de 90%) et ordonner des réparations. Pour 35,39%, ce tribunal devrait en outre enquêter et connaître des crimes économiques, exécuter les jugements qu'il aura rendus. Les enquêtes porteraient sur toute personne qui qu'il soit et où qu'il soit.

En ce qui a trait à l'avenir du pays et la réconciliation nationale, les personnes consultées affirment que la réconciliation des Burundais passera par la vérité (91,47%), le pardon (87,50%), la justice (83,39%), la réparation (79,90%) et l'amnistie (65,47%), sauf pour les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Au chapitre des recommandations, le Comité de pilotage tripartite invite le Gouvernement et les Nations Unies à finaliser un accord sur les points restés en suspens ou qui pourraient résulter du rapport des consultations. Il recommande en outre que les actes fondateurs des mécanismes de justice de transition reflète les dispositions pertinentes de l'Accord d'Arusha, les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'Accord-cadre et les vues de la population exprimées lors des consultations nationales²³.

Au total, on remarque que les conclusions du rapport rejoignent en grande partie les principes de l'Accord d'Arusha notamment sur les pouvoirs et le mandat des deux mécanismes. Sur d'autres aspects, elles s'écartent du Rapport Kalomoh notamment en ce qui concerne la compétence temporelle des mécanismes ainsi que la proportion de membres nationaux ou internationaux dans leur composition. Sur des questions encore en suspens comme les rapports entre la CVR et le TS, même s'il était stipulé qu'elles ne devaient en aucun cas être soulevées, le rapport laisse apparaître une distinction des rôles dans le fonctionnement des deux mécanismes.

II. Défis, dilemmes et opportunités : un processus à la croisée des chemins

II.1. Les défis et dilemmes qui risquent de piéger le processus

Dans le cas du Burundi, le processus de justice transitionnelle vise à éradiquer l'impunité qui a été à l'origine d'une longue histoire de violences cycliques. Ce processus vise également la réconciliation sur base d'un travail de vérité et de justice. Mais la question qui se pose est de savoir si les décideurs et les différents partenaires socio-politiques ont la même conception et la même vision du processus de justice transitionnelle et voir dans quelle mesure les actions entreprises répondent au souci d'éradiquer l'impunité au Burundi tout en assurant la promotion de la paix. Nous allons analyser les défis et dilemmes apparus au fur et à mesure que l'on avance dans ce processus.

²³ *Idem*, p. 69.

II.1.1. La position gouvernementale sur les mécanismes de justice transitionnelle : une confusion entre vérité et justice.

C'est en juin 2005 que le Conseil de Sécurité a voté une résolution invitant le Secrétaire Général de l'ONU à engager des négociations avec le gouvernement burundais pour la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi. Le lancement de ce processus par le nouveau gouvernement a donné les premiers signes d'un recul par rapport aux engagements d'Arusha.

D'une part, il y a eu, le 26 Octobre 2005, un arrêté du gouvernement²⁴ qui nommait une délégation chargée de négocier avec l'ONU les termes de référence de la Commission Vérité sans faire mention du Tribunal Spécial. Le fait d'omettre le tribunal spécial dans un acte officiel consacré aux mécanismes de justice post-conflit a suscité des interrogations sur la volonté du gouvernement par rapport à l'exigence de justice vis-à-vis des crimes du passé. D'autre part, le 2 février 2006, après 3 mois de travaux à huis clos, la délégation du gouvernement rendait public un « Mémoire » qui était précédé par une déclaration du Conseil des Ministres qui indiquait que l'orientation du mandat de la commission doit être la recherche de la vérité et la réconciliation et non la justice qui n'interviendrait que si le pardon s'avère impossible. Nous allons analyser les défis soulevés par ce mémorandum qui est resté d'actualité malgré les négociations ultérieures qui ont clarifié tant bien que mal un certain nombre de points notamment le caractère non amnistiable des crimes de droit international.

Des rapports entre la CVR et le tribunal qui compromettent le droit à la justice

Dans le Mémoire du gouvernement, on remarque une manipulation du concept de réconciliation dans le lien établi entre la CVR et le tribunal spécial et qui n'est pas du tout clair. La place de la justice dans le processus de réconciliation n'est pas définie. La disposition 65 du Mémoire indique « qu'aucun acte, aucun fait établi par la commission n'est d'avance exclu du processus de réconciliation²⁵ » pour autant que le présumé coupable aura fait des aveux complets et circonstanciés.

Dans ce cas, la CVR sera habilitée à initier des transactions et des arrangements à l'amiable même en matière pénale, à des fins de réconciliation. C'est surtout au niveau du règlement de procédure et de preuve que l'on remarque la place minimale du Tribunal Spécial qui est confiné à un rôle de figurant. La disposition 106 précise que le Président de la CVR ne transmettra au Procureur que les dossiers pour lesquels la réconciliation s'est avérée impossible. Or il apparaît dans le mémorandum qu'il y aura très peu de probabilités d'avoir des cas de gens qui seraient réticents ou réfractaires à la procédure de réconciliation. Certaines dispositions du mémorandum semblent être destinées à assister les présumés responsables des actes criminels. Ainsi, selon la disposition 68 « la Commission fournira en cas de besoin une assistance au Déclarant [présumé coupable] dans la préparation de sa déclaration écrite ²⁶ » pour qu'elle soit recevable à la procédure de réconciliation.

²⁴ Il s'agit de l'arrêté 120/VP1/01/05 du 26 octobre 2005 du 1^{er} Vice-Président de la République portant nomination de la délégation gouvernementale chargée de négocier avec l'ONU la mise en place de la Vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal spécial au Burundi. Voir [www.afrimap.org/english/images/paper/Justice%20au%20Burundi%20\(fin\).pdf](http://www.afrimap.org/english/images/paper/Justice%20au%20Burundi%20(fin).pdf).

²⁵ Mémoire de la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la Vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal spécial au Burundi, point 65.

²⁶ *Idem*, point 68.

Mieux, la disposition 70 clarifie : « un mécanisme de réconciliation proposé par la commission et accepté par le coupable prend force de jugement et devient exécutoire ²⁷ ». La disposition 62 indique qu'au cas où les conclusions de la commission seraient en contradiction avec les décisions judiciaires, la commission propose des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation nationale. Même si le Mémoire mentionne formellement la création d'un tribunal spécial, la relation entre la Justice et la réconciliation reste floue.

Le même défi est posé à propos de la notion et la procédure de réconciliation. Le point 70 du Mémoire indique qu'un mécanisme de réconciliation proposé par la commission et accepté par le coupable prend force de jugement et devient exécutoire. Ceci veut dire que si le coupable présente des excuses (demande de pardon) aux victimes, la réconciliation sera ainsi établie et il ne serait plus question de justice.

La question de l'indépendance et de la neutralité des mécanismes de justice transitionnelle.

Lors d'un congrès du parti au pouvoir au mois de mai 2006, Hussein Radjabu, ancien président du Cndd-Fdd a fait prévaloir le principe exclusif de souveraineté dans la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle en insistant sur la force majoritaire de son parti. Le Mémoire gouvernemental donnait aussi au Président de la République le pouvoir de nommer les membres de la Commission Vérité Réconciliation, les juges et le procureur du tribunal spécial. Même s'il est indiqué que le Président de la République consultera le Secrétaire Général, le point 41 du Mémoire ne cache pas la prééminence du Président de la République dans le processus de nomination. Le texte précise que « le gouvernement du Burundi exprimera en cas de besoin son objection concernant la nomination ou le maintien en fonction des commissaires étrangers²⁸ ».

Si le Mémoire dévoile les intentions du gouvernement quant à son pouvoir d'appréciation des candidats étrangers, notamment sur « la neutralité objective vis-à-vis de la politique du Burundi²⁹ », qu'en sera-t-il de l'appréciation des candidats burundais ? Il existe, en effet, une inquiétude sérieuse face à la volonté du gouvernement de contrôler la procédure de sélection, ce qui risque de compromettre l'indépendance et l'impartialité de la Commission Vérité Réconciliation. Dans l'objectif de rendre les membres de la Commission Vérité Réconciliation et du Tribunal Spécial indépendants du pouvoir exécutif, une procédure de sélection publique et consultative qui garantit la participation des victimes et de la société civile s'avère être nécessaire.

II.1.2. La question de l'immunité provisoire et de l'amnistie.

Dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, l'immunité à l'égard de toute poursuite au titre de crime avait été étroitement encadrée par deux conditions : qu'elle soit provisoire et qu'elle soit accordée au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord en attendant la mise en place d'un gouvernement de transition.³⁰ L'Accord précisait qu'aucun réfugié rapatrié ou mandataire politique ne peut être arrêté ou inculqué pour un crime à caractère politique commis avant la signature de l'Accord jusqu'à la mise en place du

²⁷ *Idem*, point 70.

²⁸ *Idem*, point 41.

²⁹ *Idem*, point 41.

³⁰ *Accord d'Arusha*, Protocole II, art 22,2

gouvernement de transition. Cet Accord prescrivait également au gouvernement d'adopter une loi accordant l'immunité aux dirigeants politiques rentrant d'exil³¹.

Pendant deux ans, ces personnes ont bénéficié d'une immunité de fait sans qu'une loi soit votée dans ce sens puisque le gouvernement avait été mis en place le 1^{er} Novembre 2001. Ces lois seront finalement adoptées en Novembre 2003 après avoir été renforcées par le Protocole de cessez-le-feu de Pretoria entre le gouvernement de transition et le Cndd-Fdd. Selon ce Protocole, l'immunité provisoire est accordée à tous les leaders et combattants et s'applique aussi aux forces de sécurité du gouvernement du Burundi. Un autre élément important du dispositif est que ce protocole prévoit une commission mixte pour étudier des cas individuels de civils emprisonnés afin de déterminer s'ils peuvent avoir droit à l'immunité provisoire.

Dans la réalité, cette commission avait comme mission l'identification des combattants de la rébellion et leurs collaborateurs emprisonnés en vue de leur libération. Le gouvernement en a également profité pour libérer les militaires qui avaient été emprisonnés pour des crimes commis pendant les combats. Avec les accords de cessez-le-feu, l'immunité provisoire n'est plus limitée dans le temps et son champ d'application est élargi considérablement. Les immunités transactionnelles dites provisoires furent donc utilisées à des fins politiques et au regard de tous ces faits, on comprend comment les auteurs de graves violations de droits de l'homme ont pu bénéficier des mesures d'élargissement, faisant croire à une amnistie cachée derrière des mesures présentées comme provisoires. Il s'agirait selon les associations des droits humains, d'une amnistie de fait.

On sait que pendant les négociations d'Arusha, l'amnistie avait été envisagée sous certaines conditions : d'une part, l'amnistie pouvait être octroyée dans le cadre des lois que la Commission Vérité et Réconciliation allait proposer pour promouvoir la réconciliation nationale³², d'autre part l'amnistie pouvait être accordée à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'Etat.³³

Au Burundi, les immunités ont été souvent considérées comme des primes à l'impunité puisqu'elles ont été octroyées dans un contexte criminel. C'est pourquoi elles ont soulevé beaucoup de controverses. Ces immunités provisoires ont conduit à des libérations massives, provoquant le cynisme et le découragement chez les victimes de violations des droits de l'homme. De plus quand on sait que des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ont été commis, ces immunités risquent de banaliser l'Etat de droit et de créer de mauvais précédents dans la gestion future du pays.

Notons que sur le plan du droit international, même si le Protocole II des Conventions de Genève encourage les amnisties dans le contexte des conflits armés internes (sédition, trahison, utilisation illégale d'une arme) cette convention ne soutient pas les amnisties pour les violations du droit international.

³¹ Amnesty International, *Déclaration publique : Vers quelle réconciliation au Burundi, du 24 mars 2006*. Voir www.amnestyinternational.be/doc/rubrique.php?d...

³² *Accord d'Arusha*, Protocole I, art8, b

³³ *Accord d'Arusha*, Protocole III, art 26,1

II.1.3. Crimes politiques ou politisation des crimes graves ?

Parallèlement à la question des immunités et amnisties, l'Accord d'Arusha, Protocole III, art.25-2.C, recommande la libération des prisonniers politiques qu'implique la cessation des hostilités, mais aussi la libération de tous les prisonniers en attente de jugement dont les dossiers ont été traités avec un retard excessif.

Le 30 novembre 2001, le gouvernement de transition mettait en place une commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers. Dans son rapport rendu le 14 Février 2002, la commission a constaté qu'il existe au Burundi un phénomène d'assimilation et de confusion entre détenu politique et impunité, détenu politique et moindre gravité de l'acte criminel, détenu politique et oublié. Si des divergences sont apparues au sujet des infractions de participation à des bandes armées ou du fait de répandre de faux bruits de nature à exciter la population à la guerre civile, elle a fini par recommander la libération par voies légales, des détenus politiques, auxquels l'autorité politique décidera de conférer ce statut, sauf ceux régulièrement prévenus ou condamnés pour crimes de sang.

En clair, la commission n'a pas pu dégager une définition de référence et s'en est remise à l'appréciation subjective de l'autorité politique. Or bon nombre de prisonniers qui revendiquaient ce statut ou ceux pour qui les partis politiques réclamaient la libération étaient des gens qui étaient soit détenus, soit condamnés pour avoir perpétré des crimes pendant la crise de 93-94 ou de participation aux bandes armées les années qui ont suivi.

Devant l'ambiguïté des recommandations de la Commission, les gouvernements successifs vont procéder aux libérations provisoires, faisant peu de cas des intérêts et revendications des victimes.

Avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement élu en août 2005, la notion d'immunité provisoire sera utilisée pour élargir les personnes déjà condamnées par les tribunaux. En janvier et février 2006, le Ministre de la Justice ordonnait la libération de 3299 prisonniers. Face à une vague de protestations dans l'opinion intellectuelle et de la société civile, le Ministre de la Justice a essayé de rassurer les victimes et les rescapés du génocide en promettant que ces personnes libérées comparaitront devant la commission Vérité Réconciliation. Sans faire mention de la comparution devant un tribunal.

En libérant ces prisonniers, le pouvoir a donné l'impression de contourner la loi du 21 novembre 2005 qui définissait l'immunité comme la suspension des poursuites pénales pour les infractions à mobile politique. En mars 2006, trois organisations de la société civile du Burundi à savoir la Ligue Iteka, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et le Forum de la Société civile ont même attaqué en inconstitutionnalité les ordonnances du Ministre de la Justice portant élargissement provisoire des prisonniers politiques. L'argumentaire développé par ces organisations dénonçait particulièrement la confusion créée entre crimes de sang et crimes politiques.

II.1.4. Divergences politiques sur le processus et absence de dialogue entre acteurs politiques

L'un des défis majeurs pour l'aboutissement du processus de justice transitionnelle est relatif au déficit de consensus sur la question. Lors des négociations de l'Accord d'Arusha, les protagonistes avaient pu se convenir des mécanismes à mettre en place en l'absence des

mouvements armés qui ont adhéré plus tard à l'accord par le biais des accords de cessez-le-feu.

Mais l'interprétation des dispositions de l'Accord au chapitre de la justice transitionnelle et même du Rapport Kalomoh varie suivant le bord politique auquel on s'adresse. La pomme de discorde se situe au niveau des pouvoirs du mécanisme judiciaire et selon que l'on est pour ou contre l'indépendance du procureur, le discours sur la conception de la justice transitionnelle devient fondamentalement différent.

Ainsi pour le parti au pouvoir, le Cndd-Fdd, la CVR est l'instrument important pour mettre fin à l'impunité et construire une paix durable. Dans un mémorandum publié le 05 mai 2007, le Cndd-Fdd affirmait que « au lieu de privilégier la répression par la simple procédure judiciaire, le pardon mutuel est la voie la mieux indiquée pour garantir la réconciliation nationale et une paix durable »³⁴

Par conséquent le parti qui est sorti vainqueur des élections de 2005 et de 2010, estime que « c'est sur la base des conclusions de la Commission Vérité et Réconciliation qu'on décidera ou non de l'opportunité de mettre sur pied un tribunal spécial³⁵ ». De plus la CVR n'aura pas mandat d'engager des poursuites contre les accusés, ayant juste pour mission d'établir les faits sur base des témoignages des victimes et des bourreaux et « dès lors que l'auteur du forfait reconnaît le mal causé à sa victime et demande pardon à celle-ci, et que cette dernière lui aura pardonné sans réserve, le parti Cndd-Fdd estime qu'il ne servira à rien de poursuivre l'auteur du forfait, car il n'y aura pas plus idéal que cette forme de réconciliation et de pardon »³⁶.

Le Cndd-Fdd admet les poursuites par le TS sur proposition de la CVR, au cas il y aurait absence de reconnaissance des faits dues au refus du présumé coupable de crimes, de comparaître ou de coopérer. Rien ne semble avoir été prévu pour les victimes qui auraient été incapables de pardonner ou qui pardonneraient sans renoncer de saisir la justice.

Par contre l'Uprona, ancien parti unique qui a dirigé le pays depuis l'indépendance jusqu'en 1993 et qui est pourtant taxé d'avoir une responsabilité historique dans les événements sanglants qui ont marqué l'histoire du pays, avance une position contraire par rapport à celle du parti majoritaire. Il recommande de garder à l'esprit les principes de l'Accord d'Arusha fondés sur la vérité, la lutte contre l'impunité des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ainsi que la réconciliation nationale.

L'Uprona estime qu'il ne faudrait pas passer par pertes et profits les crimes commis depuis l'indépendance. Ainsi la CVR et le TS devraient être mis en place en même temps et être indépendants du gouvernement, de manière à « concilier les principes de réconciliation et de lutte contre l'impunité des crimes par les poursuites judiciaires des auteurs de crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et de crimes de guerre »³⁷.

L'analyse des divergences entre le Cndd-Fdd et l'Uprona préfigure le débat qui aura lieu entre les deux partis qui sont les principales forces politiques du moment, même si c'est

³⁴ Cndd-Fdd, Mémorandum du parti Cndd-Fdd sur la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal Spécial, Bujumbura, 5 mai 2007, p.6.

³⁵ *Idem*, p.7.

³⁶ *Idem*, p.6.

³⁷ Uprona, Mémorandum du Parti Uprona sur la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal Spécial, Bujumbura, 17 avril 2007, p.6.

dans des proportions très distancées. Alors que pour le Cndd-Fdd, la CVR devrait être composée par une majorité de nationaux dont le Président (4/7), l'Uprona estime que la composante extérieure doit être représentée à une forte majorité par rapport à la composante nationale. De même, contrairement au Cndd-Fdd pour lequel « seule la CVR devrait avoir la qualité de saisir le tribunal et de déterminer les crimes à soumettre à sa compétence³⁸ », l'Uprona affirme que « le procureur devrait être indépendant et ne devrait même pas être lié par les décisions de la CVR concernant les qualifications dès lors que les éléments à sa disposition lui permettent de croire qu'il y a lieu de revenir dessus ³⁹».

Le débat sur les mécanismes de justice transitionnelle sera mené à l'aube des résultats des consultations nationales, mais déjà à l'Uprona, on avertit que la consultation ne devrait en aucun cas servir de plateforme à ceux qui veulent torpiller ou diluer les accords signés. Cet argument semble avoir été à la base de la décision de l'ancien parti unique qui avait au mois de juin 2010 boycotté le processus électoral⁴⁰, de revenir dans la compétition pour faire valoir les acquis d'Arusha.

Pour le Fnl d'Agathon Rwasa (Forces de libération nationale), autre parti majoritairement hutu comme le Cndd-Fdd mais qui opère aujourd'hui dans la clandestinité après avoir boycotté les dernières élections de 2010, la position est proche de celle du parti au pouvoir. Lors de la signature de l'Accord de Principes de Dar Es Salaam en vue de la réalisation de la paix au Burundi entre le Fnl et le Gouvernement du Burundi, il a été convenu la mise en place d'une Commission Vérité, Pardon et Réconciliation pour dégager les responsabilités des uns et des autres par rapport aux périodes sombres de l'histoire burundaise⁴¹.

Par rapport aux mécanismes de justice transitionnelle, le Président du parti Fnl Agathon Rwasa, aujourd'hui en clandestinité, donne une lecture plutôt politique et noie la question de la CVR et du TS dans une dialectique de justification de la guerre civile qui a marqué les quatre décennies de l'histoire burundaise. Dans une interview datée de janvier 2010, Rwasa estime qu'il faut un contrat social après une reconnaissance des torts que les uns et les autres se sont faits accompagnés d'une repentance sincère qui devrait conduire au pardon. Pour M. Rwasa, il faudrait reconnaître « au coupable le droit de demander pardon pour les crimes commis, mais aussi à la victime le droit d'accorder le pardon à son bourreau ou de saisir les tribunaux s'il le juge nécessaire. Mais tout en veillant à ce que la justice garantisse la réconciliation au lieu de favoriser la déchirure sociale (*gutandukana*) »⁴². Contrairement au Cndd-Fdd, le Fnl affirme que le pardon ne saurait être au dessus de la justice, mais s'en remet au verdict populaire pour une décision finale assortie d'un nouveau contrat social qui va au-delà du partage de pouvoir entre les élites politiques.

Quant au Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi), autre parti d'obédience hutu, l'accord d'Arusha est la référence en la matière notamment en ce qui concerne la vérité, la justice et la réconciliation. Le Président du parti craint que le processus ne soit détourné pour

³⁸ Cndd-Fdd, *op.cit*, p 7.

³⁹ Uprona, *op.cit*, p.6.

⁴⁰ La majorité des partis importants avaient accusé le parti au pouvoir d'avoir triché les élections communales du 24 mai 2010 et avaient renoncé à poursuivre la compétition sauf l'Uprona qui s'est ravisé à l'approche des législatives.

⁴¹ Accord de principes de Dar Es Salaam en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité au Burundi, Annexe A., Dar Es Salaam, 18 juin 2006, p.1.

⁴² Interview de Rwasa du 6 janvier 2010, Vidéo CENAP, Bujumbura.

des motifs inavoués. Il recommande un dialogue entre partenaires politiques pour dégager un consensus sur les modalités de mise en place de ces mécanismes⁴³.

L'absence d'un dialogue entre acteurs risque de s'approfondir durant cette législature marquée à la fois par les contestations post-électorales des partis d'opposition et l'hégémonie politique du parti gagnant, le Cndd-Fdd. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il y aura un cadre de concertation entre partenaires ou s'il y aura volonté suffisante pour consulter les autres partis dans la mise en place des mécanismes. Le Parti Uprona qui est très minoritaire au Parlement avait déjà recommandé en 2007 que le « Gouvernement devrait cesser de travailler en solitaire sur cette question fondamentale ⁴⁴» tout en rappelant que ce problème qui aurait dû trouver une solution dans un système de transition équilibré entre les familles politiques, est aujourd'hui traité dans un autre contexte dominé par « un régime politique complètement déséquilibré ⁴⁵».

Reconnaissant le poids des intérêts sectaires dans un processus qui a été souvent otage des ghettos ethniques, mais aussi la faiblesse des compétences nationales sur des sujets aussi graves, l'Uprona avait déjà à cette époque interpellé les Nations Unies pour jouer un rôle visible pour aider les burundais à se réconcilier dans un dossier aussi crucial et sensible pour l'avenir du pays.

II.2 Opportunités et facteurs stimulants pour le processus

Depuis la signature de l'Accord d'Arusha et l'annonce de la mise en place des mécanismes de justice post-conflit, l'opinion burundaise garde l'espoir de voir un jour la Commission Vérité et le Tribunal Spécial traiter les crimes du passé. Même si les avis restent partagés sur les modalités pratiques de fonctionnement de ces mécanismes, l'attente des citoyens reste sans contexte la nécessité de faire la lumière sur les atrocités commises depuis l'indépendance du pays en mettant face-à-face les présumés auteurs de crimes et les victimes et créer les conditions d'une véritable réconciliation.

De plus en plus il se dégage dans le pays, une réelle soif de solder le contentieux de sang qui a marqué l'histoire du pays et les facteurs favorables à ce processus de justice post conflit sont visibles. Nous allons analyser ces facteurs ainsi que les opportunités qui vont dans le sens de soutenir la mise en place des mécanismes de cette justice transitionnelle.

II.2.1. L'instauration du triptyque Nations Unies- Gouvernement-Société civile dans le processus post-conflit

De prime abord, il faut noter que les gouvernements successifs ont souvent tenté de tenir les forces vives à distance en se montrant hostiles à toute forme de consultation sur la question de justice de transition. Lors de la publication du mémorandum gouvernemental en 2006, la société civile a déploré le fait que la question ait été traitée « dans une totale opacité », uniquement par la délégation gouvernementale. Pendant plusieurs semaines, le contenu du mémorandum gouvernemental est resté inconnu du public et de la société civile alors que la consultation des victimes et d'autres catégories sur des matières aussi importantes pour l'avenir du Burundi, était pertinemment requise.

⁴³ Interview du Président du Frodebu, 28/08/2008, Vidéo CENAP, Bujumbura.

⁴⁴ Uprona, op.cit, p. 7.

⁴⁵ Uprona, op.ct, p.5.

ICTJ au Burundi

- Renforcement des capacités des représentants de la société civile et de délégués officiels par l'octroi de bourses et de formations sur la justice transitionnelle.
- Expertise technique sur une approche de la justice-sensible à la réforme du système de sécurité (SSR).
- Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi
- Soutien aux associations de victimes.

En réalité, le processus de justice transitionnelle au Burundi s'exerce dans un environnement contraignant où les auteurs des crimes gardent ou ont acquis des positions dominantes dans les institutions. Mettre à contribution les associations de défense des victimes qui continuent à dénoncer l'impunité n'était pas chose facile, parce que leurs revendications contrariaient ceux des hommes au pouvoir.

Toutefois à la faveur du programme de consolidation de la paix initiée par les Nations Unies en 2005 en faveur des pays post-conflit et dont le Burundi va bénéficier en 2007, une collaboration entre le gouvernement et la société civile s'est instituée pour mener ensemble des projets en rapport avec la reconstruction du pays. C'est ainsi que le Projet d'appui aux consultations nationales a été conduit par un Comité de pilotage tripartite et suivi conjointement par les représentants de la société civile et du gouvernement. Le défi est de savoir si cette collaboration va survivre à la fin du programme de consolidation de la paix et prévaloir lors des futures négociations entre les Nations Unies et le Burundi dans la mise en place des actes fondateurs des deux mécanismes de justice post-conflit.

II. 2.2. Une société civile engagée avec une composante femme forte

Le rapport Kalomoh avait déploré le niveau réduit des consultations que le gouvernement de transition avait initiées autour du processus de justice transitionnelle. Depuis la publication du rapport Kalomoh et le mémorandum du gouvernement, la société civile burundaise notamment les ligues des droits humains a émis des considérations en rapport avec la conduite du processus.

Dans un document rendu public lors de la visite à Bujumbura d'une délégation des Nations Unies en 2006, la principale ligue des droits humains Ligue ITEKA, l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG) et le Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC) ont indiqué que c'est l'implication des différents acteurs politiques et militaires dans les crimes du passé qui semble bloquer le processus d'établissement des responsabilités des crimes graves en vue de poursuivre leurs auteurs. Par rapport au dilemme entre justice et réconciliation, les trois organisations ont été très catégoriques et ont demandé à l'ONU de « déjouer la manœuvre gouvernementale visant à noyer la justice dans une prétendue politique de réconciliation ».

Lors de la mise en place du Comité de pilotage tripartite, la société civile s'est organisée pour élire de façon démocratique ses représentants dans cette structure avec la mise en place d'un comité de suivi au niveau national. Des réunions périodiques des organisations de la société civile ont permis de suivre l'évolution des consultations et une vingtaine d'observateurs de la société civile ont pu assister aux séances des consultations dans toutes les provinces. Certaines composantes de la société civile comme les Églises, les journalistes, l'institution traditionnelle des Bashingantahe et les organisations féminines ont organisé des sessions de formation et de sensibilisation sur la justice transitionnelle envers leur public cible. Ces formations ont permis de susciter l'intérêt de la population et des communautés à la base à la nécessité des mécanismes de vérité, de justice et de réconciliation.

Au sein de la société civile, les organisations féminines ont joué un rôle important de conscientisation des femmes sur leurs droits en matière de justice transitionnelle. Une organisation féminine Dushirehamwe a mené un travail de terrain pour un exercice de formation des femmes victimes et de recherche de la vérité sur les violences de 1972 et 1993. Il a été constaté que les femmes cibles notamment celles qui résident dans les camps de

REMERCIEMENTS

L'ICTJ est reconnaissant au Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (UNDEF) pour leur support à ce projet et qui, par leur apport financier, a permis la réalisation de ce rapport.

L'ICTJ tient aussi à remercier en particulier Gérard Nduwayo, auteur principal de ce rapport, Suliman Baldo, Comfort Ero, et Thodleen Dessources pour leur support dans la rédaction de ce document.

déplacés et certaines rapatriées ont vécu des situations de violences sexuelles qu'elles n'avaient jamais eu l'occasion de raconter. Les sessions sur la justice transitionnelle ont été des occasions de rendre ces femmes visibles et de leur permettre de nommer les maux endurés.

En matière de justice, les survivantes des violations massives, des viols et des violences sexuelles n'osent jamais demander justice faute d'informations et surtout de moyens financiers. Les survivantes du viol et d'autres agressions sexuelles ne demandent justice que plusieurs années après agression, les preuves étant alors très difficiles à réunir ou bien les tribunaux n'étant pas disposés à entendre l'affaire ou encore la présence masculine dominante et intimidante parmi les fonctionnaires du système judiciaire et de la police. Les femmes pensent que le risque est grand qu'il en soit de même avec les mécanismes à venir et demandent que, si jamais les crimes de viol et de violences à l'égard des femmes durant les conflits sont traités par la commission, des mesures de protection soient prises pour éviter le risque de subir d'autres violences. Elles exigent soit l'emploi des pseudonymes, soit les audiences à huis clos et la non communication des noms aux agresseurs soit encore l'altération de la voix des victimes. Ces mesures visent à éviter que les femmes aient à choisir entre la justice et la sécurité personnelle.

Lors des consultations nationales, la participation des femmes était presque paritaire avec celle des hommes, ce qui est un signe encourageant pour une future implication des femmes dans les mécanismes de transition. Le fait que le Comité de pilotage tripartite ait été constitué à 50% hommes-femmes préfigure une meilleure participation des femmes dans le processus.

Conclusion

La mise en place de mécanismes de justice de transition au Burundi relève d'un processus ardu, tributaire d'une longue et douloureuse histoire faite de violences multidimensionnelles, d'atrocités et de méfiances interethniques vivaces. Les violences liées à la guerre civile et aux affrontements interethniques, la perpétration des crimes internationaux par les membres de groupes ethniques différents ainsi que la présence des victimes dans tous les groupes invitent les autorités à prendre du recul et à concevoir le processus comme le résultat d'une démarche consensuelle dans laquelle toutes les communautés ont confiance. La légitimité du processus dépendra de son acceptabilité dans tous les groupes politico-ethniques et les différents accords conclus entre protagonistes au conflit restent des références incontournables pour instaurer l'esprit et la vision du processus de justice de transition au Burundi.

Le contexte dans lequel les mécanismes seront mis en place et travailleront aura un impact sur la crédibilité du processus. Si ces mécanismes sont mis en place dans un environnement qui ne respecte pas les droits de l'homme, qui fait peu de cas de l'état de droit, nul doute que leur travail sera d'ores et déjà piégé. Il faudrait donc que le gouvernement crée des conditions plus favorables en assurant la promotion et la protection des droits de la personne humaine et si besoin en est en relevant de leurs fonctions les fonctionnaires qui se sont rendus coupables d'abus.

En ce qui concerne les rapports entre les deux mécanismes, la mission de la Commission Vérité et Réconciliation est précisée dans l'Accord d'Arusha. Elle n'a pas de compétence juridictionnelle. La Commission Vérité Réconciliation diffère largement d'une instance de

jugement et se concentre plutôt sur le besoin de restituer la vérité des faits. Il faudrait donc éviter de créer cette confusion qui risque de faire croire aux victimes que la Commission Vérité Réconciliation sera une instance de jugement. Le tribunal spécial devrait fonctionner en toute indépendance. Compte tenu des risques de chevauchements dus aux frontières de compétence qui ne sont pas nettes entre les deux mécanismes, il est important de distinguer dès le départ leurs rôles et leurs buts respectifs. Les conclusions des consultations apportent un début de clarification puisque la majorité des répondants ont affirmé que le tribunal spécial devrait enquêter sur les crimes graves de droit international et traduire en justice les auteurs de ces crimes.

Par contre, la collaboration de la Commission Vérité Réconciliation résiderait dans la façon dont elle pourrait faciliter, sans qu'il y ait friction, les procédures de poursuites du tribunal, pour les présumés coupables qui seraient déjà entre ses mains.

Quant à l'amnistie, non seulement elle ne pourrait être invoquée pour les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, mais aussi elle devrait, pour d'autres crimes, être encadrée par des procédures justes et au besoin effacer les condamnations déjà exécutées au lieu d'éteindre une éventuelle action en justice. Les mêmes règles du jeu pourraient être utilisées dans le processus du pardon. Le pardon devrait intervenir à l'issue d'un processus authentique d'aveu-repentance du coupable et traduire une réelle volonté de la victime à pardonner.

L'accès à la justice pour la majorité des victimes reste également une question essentielle dans le processus. Les groupes vulnérables, les orphelins, les veuves et les handicapés constituent les catégories des rescapés qui ont besoin d'un soutien depuis le stade préparatoire à la mise en place des mécanismes et d'une assistance juridique et matérielle pendant leur travail. Il faudrait donc des mécanismes d'assistance pour aider les personnes affectées par le conflit à s'impliquer dans tout le processus de justice transitionnelle, en les informant sur les droits et devoirs des victimes. Dans une société post-conflit encore fragile, un système de protection des témoins devrait être également mis en place.

Au total, le processus de mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi devrait être enclenché dans les meilleurs délais, pour autant que le rapport des consultations a déjà recommandé un certain nombre d'actions et suscité des attentes parmi les citoyens, surtout chez les victimes. La diffusion et l'exploitation de ce rapport ainsi que le lancement des négociations entre le gouvernement du Burundi et les Nations Unies dans les plus brefs délais en vue de clarifier les questions restées en suspens (rapports entre la CVR et le TS) devraient aussi être accompagnés d'une volonté politique manifeste à travers l'établissement d'un chronogramme complet des activités visant la mise en place des actes fondateurs des mécanismes de justice transitionnelle.

Si le soutien de la communauté internationale reste important, notamment au niveau des Nations Unies, le rôle de la société civile, des institutions traditionnelles et des confessions religieuses devrait également être renforcé. Sa contribution pourrait être conçue dans une perspective non seulement de privilégier l'approche participative, mais aussi de promouvoir la complémentarité des méthodes des différents acteurs en matière de justice transitionnelle.