



# CAMPUS NUMERIQUE CODES

« Campus Ouvert Droit, Ethique et Société »

UNIVERSITE DE NANTES – UNIVERSITE PARIS II PANTHEON ASSAS - UNIVERSITE PARIS X NANTERRE –  
UNIVERSITE PARIS XII VAL DE MARNE - AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ANNEE UNIVERSITAIRE 2005-2006

*LES DILEMMES DE LA JUSTICE  
TRANSITIONNELLE AU BURUNDI  
(1993-2006)*

MEMOIRE DE RECHERCHE  
POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'UNIVERSITE DE 3<sup>e</sup> CYCLE

## "DROITS FONDAMENTAUX"

présenté par :

**Gérard NDUWAYO**

Tuteur :

*Juin 2006*

**Olivier De FROUVILLE**

Maître de Conférences à l'Université de Paris X Nanterre

*Bujumbura, Juin 2006*

## Dédicace

---

A mon épouse, Claire Habonimana, pour ta patience et ton soutien multiforme,

A mes enfants :

Nduwayo Amand-Concorde

Nduwayo Habib-Aristide

Nduwayo Marie-Claude

Nduwayo Marie-Noelle

Nduwayo Sophie-Martine

Nduwayo Mugisha Marc-Aurèle,

pour avoir gardé la joie de vivre et l'espoir dans l'avenir malgré les dures réalités de la guerre, des bombes et des violences durant vos jeunes années.

## A ceux qui sont épris des idéaux de paix, de justice et de réconciliation

---

*« La justice sépare l'innocent de l'assassin, l'assassin de son crime, et la victime de sa souffrance »,*

Pierre Legendre

*« Des origines de l'humanité à l'époque contemporaine, l'histoire de l'impunité est celle d'un perpétuel conflit et d'un étrange paradoxe : conflit opposant l'opprimé à son oppresseur, la société civile à l'Etat, la conscience humaine à la barbarie ; paradoxe de l'opprimé qui, libéré de ses chaînes, assume à son tour la responsabilité de l'Etat et se trouve pris dans l'engrenage e la réconciliation nationale venant relativiser son engagement initial contre l'impunité »,*

Propos du Rapport préliminaire présenté à la Sous-Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1993 (E/CN.4/Sub.2/1993/6)

## Remerciements

---

Il y a neuf mois, l'idée de rédiger un mémoire sur la justice transitionnelle au Burundi me paraissait être une entreprise à la fois délicate et passionnante.

Ce travail se veut être une contribution au développement d'une nouvelle discipline des droits de l'homme (la justice transitionnelle), mais aussi au long processus du retour à la paix au Burundi.

Mais ce mémoire n'aurait pas vu le jour sans le concours de plusieurs personnes à qui nous devons une dette de reconnaissance. Il s'agit surtout du tuteur de ce mémoire, le Pr. Olivier de Frouville, Maître des Conférences à l'Université de Paris X Nanterre qui, par ses commentaires et critiques, a permis d'améliorer la qualité de ce travail.

Mes remerciements s'adressent aussi à toute l'équipe pédagogique de la FOAD-Université de Nantes en DUDF, à Brigitte Gassie qui nous a compris et aidé dans nos difficultés techniques et matérielles.

Je m'en voudrais également de ne pas remercier le personnel du Campus Numérique de Bujumbura pour sa disponibilité et sa sollicitude durant toute notre formation.

Enfin, une attention spéciale va à ma femme, Claire Habonimana qui, par son soutien et sa présence constante, m'a aidé, malgré les conditions difficiles, à relire et à mettre en forme le texte final de ce mémoire.

A tous ceux qui nous ont soutenu de près ou de loin, nous disons merci.

## Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Chap I : Contexte et nature des violations des droits de l'homme</b>	<b>6</b>
<b>A. Quatre décennies de violences cycliques</b>	<b>6</b>
§1. Les années 1960 : Ethnisation de la vie politique et premières violences	6
§2. Deux mémoires antagonistes : Y a-t-il eu un double génocide en 1972 ?	13
§3. Les années 90 : Démocratie bloquée et retour en force du génocide	17
<b>B. Etat de la justice : Carences et Manipulations</b>	<b>21</b>
§1. Les régimes d'exception : une justice expéditive	23
§2. Suspensions et dysfonctionnements de la justice	27
§3. La question des réparations et de réhabilitation des victimes	29
<b>Chap II : Les fondements juridiques et politiques de la justice transitionnelle au Burundi</b>	<b>31</b>
<b>A. Les Commissions d'enquête internationales</b>	<b>32</b>
§1. Le Rapport Whitaker de 1985	33
§2. Le Rapport des ONG internationales sur les violations des droits de l'homme de 1994	34
§3. Le Rapport Siméon Aké-Martin Huslid	36
§4. La Commission internationale d'enquête judiciaire (1995-1996)	37
<b>B. Les Accords d'Arusha et de Pretoria</b>	<b>41</b>
§1. Des poursuites pénales	43
§2. Du rétablissement de la vérité et des mesures de réconciliation	44
§3. Des mesures d'assainissement (vetting)	47
§4. Des mesures de réhabilitation, d'indemnisation et de compensation	48

<b>C. Le Rapport Kalomoh : vers un mécanisme hybride d'une justice post-conflit au Burundi</b>	<b>49</b>
§1. La mission Kalomoh : Contexte, Mandat et attente des burundais	49
§2. Recommandations de la mission Kalomoh	53
1. La commission nationale Vérité	54
2. La chambre spéciale intégrée au pouvoir judiciaire burundais	56
<b>Chap III : Défis et dilemmes de la justice transitionnelle au Burundi</b>	<b>59</b>
<b>A. Le mémorandum gouvernemental sur la commission Vérité et le tribunal spécial : un processus confisqué, des défis énormes</b>	<b>60</b>
§1. Un déficit de légitimité	62
§2. Une justice piégée, une réconciliation compromise	63
§3. La question de l'indépendance et de la neutralité des mécanismes	70
<b>B. Immunités, Amnistie et libération des « prisonniers politiques » : Vers une paix des criminels ?</b>	<b>72</b>
§1. La question de l'immunité provisoire et de l'amnistie	72
§2. Crimes politiques ou politisation des crimes graves ?	74
<b>D. Le défi d'une justice efficace et indépendant</b>	<b>80</b>
§1. Le manque d'indépendance de la magistrature	82
§2. Des faiblesses liées aux méfiances des justiciables	83
§3. Des ressources insuffisantes, des lenteurs excessives	83
<b>Chap IV : Conditions de réussite de la justice transitionnelle au Burundi</b>	<b>85</b>
<b>A. Du mécanisme non judiciaire</b>	<b>85</b>
§1. Légitimité et acceptabilité du processus	85
§2. Mandat, compétences, procédures et relations avec le tribunal spécial	87

<b>B. Du mécanisme judiciaire</b>	<b>92</b>
§1. L'indépendance et la compétence du tribunal spécial	93
§2. Distinction des rôles entre la CVR et le tribunal spécial	94
§3. La nécessité des procès équitables	95
<b>C. Les possibilités de la justice internationale</b>	<b>96</b>
<b>D. Le rôle de la justice traditionnelle</b>	<b>99</b>
<b>Conclusion Générale</b>	<b>102</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>106</b>

# 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 est à l'ordre du jour depuis la mise en place de nouvelles institutions démocratiquement élues pendant les élections générales de l'été 2005.

Annoncés formellement dans les dispositions de l'Accord pour la paix et de réconciliation signée à Arusha en Août 2000, les mécanismes d'une justice transitionnelle qui étaient à l'origine Commission Nationale Vérité et Réconciliation, la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale et le Tribunal Pénal International<sup>1</sup> étaient destinés à soutenir le retour d'une paix durable fondée sur un Etat de droit susceptible de réconcilier le peuple burundais.

Ressouder le tissu social traversé par des clivages ethniques Hutu-Tutsi, éradiquer l'impunité qui est à l'origine des violences cycliques, redonner de l'espoir dans l'avenir pour de nombreux rescapés et victimes des massacres, telles étaient les attentes de la société burundaise lors des négociations inter-burundaises qui se sont déroulées en deux temps, à Arusha de 1998 à 2000 et à Prétoria durant les années 2002 et 2003.

## §1. Intérêt du Sujet.

Le sujet dont il est question dans notre travail de recherche présente donc un double intérêt, social et scientifique. Du point de vue social, il s'agit de voir comment les mécanismes prévus à Arusha en 2000 et plus tard convenus à New York en 2005 répondent au vœu du « plus jamais ça » que les burundais ont exprimé par les différents accords en vue de mettre fin aux barbaries abominables y compris les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Il s'agira également de voir comment la société en général, les partis politiques et la société civile en particulier articulent leurs attentes et leurs propositions quant au mode de traitement des souffrances du passé et surtout dans la construction d'un

---

<sup>1</sup> Suite au Rapport d'évaluation d'une mission des Nations Unies envoyée au Burundi 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.

avenir où les responsabilités des crimes seraient identifiées, de même que la dignité des victimes serait retrouvée.

Sur le plan scientifique, l'étude ambitionne de contribuer au débat actuel entre spécialistes dans une discipline -- la justice transitionnelle - non seulement émergente mais qui reste soumise aux contingences politiques et culturelles de chaque pays. En effet si le rôle de la justice transitionnelle est d'apporter une réponse pour solder juridiquement et politiquement les violations des droits de l'homme commises dans le passé en vue d'une véritable réconciliation, la mise en place de ses mécanismes devrait obéir à une démarche logique et suivre un raisonnement juridique.

Dans des sociétés spécifiques comme celles du Burundi où la faiblesse de l'état de droit est une réalité depuis les années 60 et où l'analyse doit tenir compte du non-dit et de la dissimulation, interroger le droit, les lois et les accords est essentiel mais cela ne suffit pas. Pour décrypter la problématique ou anticiper le bon fonctionnement de ces mécanismes, il importe, au regard du droit, de scruter en permanence les revendications des uns et des autres et faire en sorte que le processus puisse à la fois viser la lutte contre l'impunité et répondre au besoin de réconciliation nationale.

## **§2. Problématique.**

Le sujet porte sur « *les dilemmes de la justice transitionnelle au Burundi* ». C'est tout dire. Il s'agit d'abord d'une justice transitionnelle en construction dont les charpentes ont d'ailleurs été retouchées plus d'une fois<sup>2</sup>. Ensuite les mécanismes de cette justice transitionnelle ont été le résultat d'un consensus lors des négociations ardues entre différents protagonistes politiques. Enfin, la sortie de conflit au Burundi 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.

A l'issue des élections de 2005, la victoire d'une ancienne rébellion<sup>3</sup> a donné à celle-ci la responsabilité de mettre en œuvre les décisions convenues lors des négociations

---

<sup>2</sup> Après Arusha, le Gouvernement de transition a tenté de mettre en place une loi portant création d'une Commission Vérité et Réconciliation, mais la Mission d'évaluation de l'ONU va modifier les dispositions d'Arusha et le Gouvernement issu des élections confectionne à son tour une autre version différente de celle proposée par le Rapport Kalomoh et entérinée par le Conseil de Sécurité.

<sup>3</sup> Il s'agit du CNDD-FDD, la principale rébellion Hutu qui, à l'issue de l'Accord de Cessez-le-feu signé avec le Gouvernement en Novembre 2003, a été intégrée à l'armée, à hauteur de 40% des effectifs.

antérieures concernant la mise en place de la justice transitionnelle. Les vaines-hésitations des anciens dirigeants qui avaient traîné à mettre en place ces mécanismes de 2001 à 2005 font place aujourd'hui à d'autres manœuvres, celles d'un pouvoir issu du maquis pour lequel les termes « génocide », « crimes de guerre » et « crimes contre l'humanité » sont presque tabous dans la quasi-totalité de son discours politique.

Tout travail de recherche devant se construire autour d'une problématique, il s'agira d'analyser à travers les termes du débat en cours, comment le Burundi se trouve devant un énorme défi : celui d'arriver à un équilibre entre la demande de justice et les nécessaires prudenances politiques en rapport avec la stabilité du pays. 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'Etat 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 Etat de droit, comment articuler une démarche pragmatique de sortie de conflit, qui doit également inclure l'amnistie, le pardon et la réconciliation ? Dans quelles conditions la lutte contre l'impunité peut s'accommoder de mesures d'amnisties ? 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-opresseurs (groupes politiques majoritairement tutsi assimilés aux systèmes de pouvoirs anciens, groupes politiques majoritairement hutus ayant secrété les différentes rébellions).

D'autres questions se posent sous ce chapitre de dilemmes : les élections ont investi certaines personnes qui ont des responsabilités dans les crimes, les amnisties transactionnelles 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, le manque et la disparition des preuves de même que certaines mesures judiciaires de libération des détenus et condamnés dits « prisonniers politiques », autant d'éléments qui peuvent rendre certains processus impossibles, voire périlleux.

Enfin de compte, parler des éléments constitutifs de ces dilemmes, ce sera parler de cette problématique de la justice transitionnelle au Burundi au regard de l'avenir des droits de l'homme dans ce pays et de la paix. Il s'agit d'abord de mettre dans la balance les coûts éthiques, les coûts moraux et politiques de chaque option, et enfin de trouver le juste équilibre qui ne fasse pas régresser les droits de l'homme. Cette réflexion nous fera déboucher sur quelques propositions pour une justice transitionnelle réussie au Burundi : les impératifs de paix et de lutte contre l'impunité par rapport au droit interne et international. Durant cette étude, les processus de justice transitionnelle vécus ailleurs nous serviront de ressources pour nous guider dans une sorte d'apprentissage comparatif.

### **§3. Délimitation du Sujet**

Cette étude portera sur les termes du débat en cours et sur les modalités de la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle (CVR et Tribunal) tels que préconisés par l'Accord d'Arusha de 2000, puis revus par la mission d'évaluation des Nations Unies et le Gouvernement du Burundi en 2004, ainsi que le contenu des dernières consultations entre les nations Unies et le Gouvernement du Burundi au mois de Mars 2006.

Naturellement, il y aura un regard rétrospectif sur le contexte des violations des droits de l'homme au Burundi depuis les années 1960 et une mise en perspective quant aux futures évolutions, eu égard aux tractations en cours.

Il s'agit donc de passer en revue les graves violations des droits de l'homme tout au long de l'histoire burundaise post-indépendance, de concentrer l'analyse politique et juridique sur les mécanismes de justice transitionnelle tels que proposés par les acteurs nationaux et internationaux pendant la période de transition et post-transition.

### **§4. Méthodologie.**

Notre étude porte sur un sujet qui relève d'une nouvelle discipline où la documentation reste peu fournie et qui, tout en mettant au centre le droit et les droits de l'homme, met particulièrement à contribution la science politique, l'histoire, la sociologie, etc.

La recherche documentaire s'est donc appuyée sur une revue de la littérature dans ces domaines : ouvrages généraux, ouvrages spécialisés, revues, articles et communications publiées et non publiées.

Les documents relatifs à la doctrine en matière de justice transitionnelle nous ont également permis de cerner et d'apprivoiser certains aspects du sujet.

En outre, comme il s'agit d'un sujet d'actualité, nous avons fait également recours aux interventions et aux entretiens avec les juristes, les praticiens, les politiques, les fonctionnaires des Nations Unies, les leaders de la société civile ainsi que les représentants des victimes, etc. Des zones d'ombre ne manqueront pas d'apparaître dans le développement de certains chapitres. Elles sont la traduction des non-dits sur des aspects sensibles d'un sujet qui reste tout de même délicat de l'histoire immédiate du Burundi.

Cette étude n'a fait que défricher le terrain pour des recherches ultérieures. Il s'agit également d'une tentative de relancer scientifiquement un débat qui s'était enlisé dans les ornières des spéculations politiciennes.

## **Chapitre I : Contexte et nature des violations des droits de l'homme.**

---

### **A. Quatre décennies de violences cycliques.**

Le 1<sup>er</sup> juillet 1962, le Burundi qui est encore un royaume accède à l'indépendance. Pour les observateurs, le succès du mouvement nationaliste animé par le Prince Louis Rwagasore<sup>4</sup>, l'étendue de la base populaire de son parti, l'Uprona (où se retrouvaient Hutu, Tutsi et Twa, etc, représentent une chance pour le pays. Mais ce que certains tarderont à remarquer, c'est que le Burundi vient de prendre en héritage, sur le plan social et politique, les restes d'une politique coloniale qui a monté sournoisement, mais de toutes pièces, le clivage ethnique Hutu-Tutsi.<sup>5</sup>

Si cet héritage de division ethnique pouvait s'effacer au profit du combat politique et social prôné par Louis RWAGASORE, la disparition de ce dernier ainsi que les actes de violence qui vont émailler la vie politique et sociale depuis 1961, seront vite exploitées ethniquement par les extrémistes de tous bords.

### **§1. Les années 1960 : Ethnisation de la vie politique et premières violences**

Le 13 Octobre 1961, trois mois après la victoire de son parti (l'Uprona) qui réclamait l'indépendance immédiate, le Prince Louis Rwagasore est assassiné. Commandité par la puissance tutélaire, cet assassinat a comme objectif la suppression d'un leader nationaliste charismatique, mais aussi la fabrication d'une crise de succession où s'affrontent des clans politiques lesquels vont, à leur tour, se transformer progressivement en camps ethniques.

En janvier 1962, les premiers actes de violence ethnique ont lieu à Kamenge, dans un quartier populaire du Nord de Bujumbura. Quatre cadres Hutus du Syndicat Chrétien

---

<sup>4</sup> Le Prince Louis Rwagasore est le héros national du Burundi. Fondateur de l'Uprona, Rwagasore a milité pour l'indépendance immédiate pendant que les autres politiciens étaient pour une indépendance retardée.

<sup>5</sup> Selon la littérature coloniale, les tutsi ont été présentés comme un peuple hamite venu d'Égypte ou d'Éthiopie, tandis que les hutus seraient un peuple bantou venu de l'Afrique Centrale.

du Burundi sont tués au cours d'une altercation, consécutive à un accrochage verbal entre des femmes hutus et tutsi du quartier, sur des questions de transactions sur leurs achats. Dès lors que les victimes sont hutues, proches des milieux belges, l'opinion fait vite d'interpréter ces incidents comme des meurtres ethniques. L'opinion belge présente rapidement ces crimes comme un coup de l'aile tutsi de l'Uprona, la justice tutélaire opère de nombreuses arrestations parmi les dirigeants de la Jeunesse Nationaliste Rwagasore (JNR), proche de l'Uprona. Mais il n'y aura pas de procès pour identifier les véritables responsables de ces assassinats. Sur le plan politique et social, ces incidents vont renforcer le virus ethnique au Burundi et ériger les violences comme moyen d'expression ou de revendication politique.

Ce virus ethnique va également être alimenté par un jeu de rivalités personnelles et une lutte de factions qui font feu de tout bois à l'Uprona, parti gouvernemental, et à l'Assemblée Nationale. Ainsi par un jeu de miroirs, le « modèle rwandais » si différent, où une « révolution sociale » ethnique Hutu avait renversé en 1959 la monarchie tutsi, se fraye subrepticement un chemin, dans le champ politique du Burundi.

En effet, depuis 1959, le modèle rwandais profilait dans la région l'ombre du génocide. Appelée par certains historiens belges « révolution sociale », le renversement de la monarchie dont l'objectif majeur était de hisser les Hutus au pouvoir, provoqua une crise unique en son genre : pour la première fois dans l'histoire de ce pays, des rwandais hutus ont attaqué d'autres rwandais parce qu'ils étaient tutsis, ils les ont cruellement tués, ils ont pillé les biens de leurs victimes, ils ont abattu leurs vaches, ils ont incendié leurs maisons et violé femmes et enfants.

A la fin de l'année 1963, profitant d'une crise interne du régime Kayibanda, des réfugiés tutsis rwandais lancent une attaque au sud du Rwanda à partir du nord du Burundi. En guise de représailles, le pouvoir de Kigali organise des massacres systématiques de tutsis notamment à Gikongoro où plus de 10.000 personnes sont tuées. A cette époque, le philosophe Bertrand Russel compara ces événements avec « *l'extermination des juifs par les nazis* ». Le pouvoir de Kigali nie la gravité des faits. Il tenta plutôt de les justifier par l'invasion des « *cafards* » tutsi et l'imminence d'un complot communiste international.

C'est à partir de cette période que certains analystes commencent à entrevoir l'émergence d'un *mouvement panhutiste* dont l'objectif viserait l'élimination des tutsi sur l'ensemble du Rwanda et du Burundi.<sup>6</sup>

Cette violence qui ensanglante le Rwanda en 1963 et qui entraîne de nouvelles migrations de tutsi, va s'imposer au Burundi comme un scénario dramatique au travers duquel Hutus et Tutsi vont lire et prédire leur actualité politique. Ce scénario suscite immédiatement des comportements de peur dans les deux ethnies et cristallise, par anticipation, la montée des extrémismes. La crise congolaise des années 60 (mouvements sécessionnistes) ainsi que les considérations géopolitiques de la guerre froide accentuent les ingérences des grandes puissances dans la région, et par conséquent les sollicitations politiciennes dans les jeux ethniques. Pour se masquer et acquérir un semblant de légitimité, les clivages ethniques au sein de l'élite burundaise vont donc se parer d'idéologies importées.

Ainsi, à la suite des querelles consécutives à la mort de Rwagasore et à la crise de succession à l'Uprona, le parti gouvernemental et l'Assemblée Nationale furent traversés par deux courants, l'un pro-occidental dit modéré, proche de la Belgique et du Rwanda et dominé par les politiciens hutus, connu comme le *Groupe de Monrovia*, l'autre progressiste dit révolutionnaire, proche des mouvements tiersmondistes et dominé par les politiciens tutsi, connu comme le *Groupe de Casablanca*<sup>7</sup>. Au contact des influences extérieures et par le choc des ambitions des uns et des autres, ces courants vont s'affronter durant les années 1963-1965 et seront à la base d'une instabilité gouvernementale chronique qui fera succéder six gouvernements en 3 ans. Mais la grande rupture politico-ethnique va intervenir avec l'année 1965. Trois événements majeurs marquent cette rupture: l'assassinat du premier ministre Pierre Ngendandumwe, un leader hutu du groupe Monrovia, apprécié par presque toute la classe politique, les élections législatives fortement ethnisées du mois de Mai 1965 ainsi que la tentative de coup d'Etat hutu du 19 octobre qui est menée simultanément avec un soulèvement populaire hutu à caractère génocidaire qui s'abat sur des paysans tutsis dans trois communes du centre du pays.

---

<sup>6</sup> Ngayimpenda, E., *Histoire du conflit politico-ethnique burundais*, Edition la Renaissance, Bujumbura, p.163.

<sup>7</sup> Les références aux capitales africaines Monrovia et Casablanca recourent les deux camps qui se sont créés au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine dans les années 60 et qui se sont réunis séparément dans les deux capitales en fonction des affinités idéologiques que les pays avaient soit avec les pays occidentaux, soit avec les pays socialistes.

Le 7 janvier 1965, le roi Mwambutsa IV nomme Pierre Ngendandumwe comme Premier Ministre. Sa nomination intervient dans un climat de tension déjà perceptible, durant les années 1963-1964, à travers trois événements : (1) le désaveu de Paul Mirerekano, leader hutu prétendant à la succession de Rwagasore par ses pairs de l'Uprona, l'avait poussé à fuir au Rwanda dès l'année 1963. A partir du Rwanda, il organisa une milice hutu, les Jeunesses Nationalistes Mirerekano chargées de répandre l'idéologie pro-hutu au Burundi, et tenta même un complot qui échoua en mai 1964 ;

(2) l'assassinat, le 1<sup>er</sup> Juin 1964, du Prince Kamatari, frère du roi, fut considéré par l'opinion tutsi comme un meurtre commis par des hutus. Selon les témoignages que Joseph Bamina, alors président de l'Uprona, livra en 1965, Kamatari aurait été tué dans le cadre d'un complot ourdi par les éléments hutus qui toléraient mal son grand attachement aux tutsi<sup>8</sup>. Les personnes soupçonnées furent arrêtées, relâchées, puis réincarcérées pour être définitivement acquittées plus tard. Dans cette affaire, l'élite hutue de l'Uprona avait exercé des pressions pour que les coupables soient considérées comme des prisonniers politiques ; (3) enfin il y a le procès de septembre 1964 suite à la découverte d'une tentative d'invasion du Burundi organisée par Paul Mirerekano à partir du Rwanda. Le procès révèle un « *plan d'extermination des masses batutsis ainsi que leur génération, la dévastation et le pillage de leurs biens ainsi que l'élimination des bahutus restées fidèles aux institutions monarchiques et au Parti Uprona*<sup>9</sup> ». A l'issue du procès, des condamnations à des peines de prisons furent prononcées pour atteinte à la sûreté de l'Etat contre les auteurs, accusés d'avoir incité à tuer et à incendier dans les provinces du Nord. Du coup, ce verdict a comme conséquence la division du Parlement où certains députés du Groupe Monrovia vont plaider pour la libération de ces prisonniers qui devaient, selon eux, être considérés comme « *des prisonniers politiques* ».

Quand Pierre Ngendandumwe forme donc son gouvernement le 15 janvier 1965, il annonce une politique de réconciliation nationale. Mais la même soirée, il est assassiné par un coup de feu tiré dans le dos à sa sortie d'une clinique où son épouse venait d'accoucher. La nuit même de l'assassinat, les premières cibles tombent.

<sup>8</sup> Ngayimpenda, E., op cit, p.196.

<sup>9</sup> ANB, Ngozi, 1B1 5-22, Affaires judiciaires, 1960-1971.

Cent quatre-vingt personnes au total, des hommes politiques et même des étudiants, sont arrêtées. Deux organisations, une syndicale (Fédération des Travailleurs du Burundais) et une autre politique (Jeunesse Nationaliste Rwagasore) sont suspendues. Le présumé assassin est un employé rwandais à l'Ambassade des Etats-Unis. L'événement signe la cassure Hutu-tutsi dans la mesure où même aujourd'hui, selon l'appartenance ethnique ou politique des analystes, on le met tantôt sur le compte de l'extrémisme tutsi, opposé au pouvoir hutu, tantôt sur celui des Hutu qui ne pardonnaient pas à Ngendandumwe son attitude conciliante.

Le procès des assassins de Ngendandumwe s'ouvre en mars 1966 sur une série de vices de forme avec des insuffisances au niveau de l'enquête, un changement de procureur<sup>10</sup>, des pressions diverses ainsi que des rétractations du présumé assassin. Le nouveau magistrat commis au dossier fera l'objet de tant de pressions qu'il clôtura l'affaire sur un non lieu.

Cet assassinat provoqua un repli ethnique au niveau de l'élite politique hutu et tutsi et le non-jugement du crime consacra la violence dans les relations socio-politiques au Burundi. Pour l'élite hutu plus particulièrement, l'assassinat de Pierre Ngendandumwe fournissait la preuve de l'impossible cohabitation ethnique.

C'est dans cette atmosphère fiévreuse que les élections législatives de Mai 1965 furent organisées. Les candidats tutsis apparurent comme des accusés d'autant plus que le procès de Ngendandumwe n'avait pas désigné les vrais coupables. Paul Mirerekano exilé au Rwanda depuis 1963 et qui avait été condamné à 20 ans de prison lors du procès de septembre 1964 est accepté sur les listes des candidats à ces élections, ce qui était déjà une violation de la loi. La nuit du 12 au 13 Mai, l'ex-ambassadeur du Burundi au Rwanda Albert Nyakazina, organisa des incendies criminels de maisons de tutsi à Kamenge. Arrêté et emprisonné, il réussit à s'évader et à rejoindre le Rwanda puis l'Ouganda.

A l'issue des élections, l'Uprona l'emporta les élections, sur un plan strictement politique. Sur le plan ethnique, 23 hutus furent élus contre 10 tutsi. L'élection des bureaux des deux chambres rappela que les jeux ethniques étaient définitivement faits : aucun tutsi ne fut élu ou coopté dans ces organes de décision.

<sup>10</sup> Sous la pression des leaders hutu, Libère Ndabakwaje, procureur du roi qualifié et titularisé fut dessaisi du dossier en février 1965 et le ministre de la Justice le confia à un substitut hutu, Marcien Butoyi, qui reprit la piste à zéro.

Tirant les leçons de ces élections, Paul Mirerekano annoncera la catastrophe par cette déclaration : « *Le compte à rebours va commencer. Le Burundi est comme un grand pot rempli de chiens et de chats. Il est temps que ce pot éclate pour que les chiens aillent de leur côté, les chats du leur*<sup>11</sup> ». Le 17 mai, Gervais Nyangoma, Directeur Général au Premier Ministère qui se positionne pour être Premier Ministre après les élections réunit les élus Hutus pour constituer un bloc nouveau : *l'Union Populaire du Burundi (UPB)*. Le 1<sup>er</sup> Juillet 1965, lors de la fête anniversaire de l'indépendance, Nyangoma rappelle les sentiments de frustration nés de l'assassinat de Ngendandumwe et invite le peuple à « *la précipitation de vieilles structures*<sup>12</sup> » et à la formation d'un « parti nouveau », celui-là même qu'il avait créé le 17 mai en l'expurgeant des élus tutsi déjà au niveau des membres fondateurs, en l'occurrence l'UPB. Ce nouveau parti était donc ni plus ni moins un rassemblement hutu et par cet acte, Nyangoma venait d'élire *la hutité* au rang d'une catégorie politique pertinente. Au delà de l'ethnisation de la campagne, Nyangoma venait également de prouver à la face du monde que les élections n'avaient été qu'une parade destinée à couvrir l'émergence d'un véritable mouvement ethniste au Burundi. Depuis ce discours du 1<sup>er</sup> Juillet, l'élite tutsi commence à comprendre que le vocable « peuple » dans le discours des dirigeants hutu signifie un Etat exclusivement hutu.

Le 19 octobre 1965, suite au refus du Roi de nommer Nyangoma comme 1<sup>er</sup> Ministre, un complot visant l'établissement d'une « République populaire hutu » est mis à exécution. Ce complot a un caractère « *génocidaire parce qu'il est précédé d'une conscientisation ethnique outrancière qui prépare matériellement et idéologiquement les massacres de tutsi de la province de Muramvya*<sup>13</sup> ». Les évêques catholiques ont vu dans ce coup, l'aboutissement d'un programme d'extermination orchestré par des politiciens « *extrémistes qui avaient cédé à la tentation de la violence, pour ne laisser aucun tutsi vivant*<sup>14</sup> ».

L'attaque du Palais a lieu le 19 octobre et le complot vise également les officiers et sous-officiers tutsis. Le Roi parvient à s'enfuir, le Premier Ministre est blessé pendant l'attaque. Pendant ce temps, au centre du pays, en province Muramvya, des paysans

<sup>11</sup> Cette déclaration est de notoriété publique et beaucoup d'acteurs politiques y reviennent souvent chaque fois qu'il y a une menace d'éclatement de la nation par des déchirements interethniques.

<sup>12</sup> Infor-Burundi, 1<sup>er</sup> juillet 1965.

<sup>13</sup> Ngayimpenda, E., *Histoire du conflit politico-ethnique burundais*, Bujumbura, Ed Renaissance, p.242.

<sup>14</sup> Secrétariat de l'Episcopat du Burundi, Dossier Burundi, Tome 1, p .7.

tutsis sont massacrés par des bandes de terroristes hutus qui avaient été drogués, leurs maisons sont incendiées. Selon R. Lemarchand, « *au moins 500 tutsis tombèrent sous les coups des violences de ces terroristes, un millier environ cherchèrent refuge à la mission catholique de Bukeye*<sup>15</sup> ».

La contre-attaque au putsch qui est l'œuvre des forces loyalistes réunies autour du Secrétaire d'Etat à la Défense, le Capitaine Michel Micombero est déclenchée. En moins d'une heure, la rébellion était matée. Certains putschistes prirent la fuite vers le Rwanda. D'autres furent arrêtés notamment 10 personnalités politiques hutus dont le Président de l'Assemblée et une cinquantaine de militaires hutus qui furent inculpées et exécutées à l'issue d'un Conseil de guerre qui siégeait à Bujumbura. Un autre Conseil de guerre siégea à Muramvya, pour juger les présumés coupables dans les massacres de tutsis de Muramvya. Ce Conseil prononça 47 condamnations à mort dont celle du Président du Sénat et une centaine d'incarcérations. L'ampleur de la répression ne fit qu'attiser le clivage politico-ethnique et le Roi Mwambutsa qui s'est réfugié en Europe va assister impuissant à la détérioration de la situation. Son pouvoir qui est affaibli sera repris par son fils Ntare V en juillet 1966.

Le 28 Novembre 1966, les jeunes officiers tutsis qui avaient assumé la gestion de la crise, opèrent un coup d'Etat et instaurent une république. Le parti Uprona est érigé en parti unique. Mais les clivages claniques et régionalistes ne tardent pas à miner la nouvelle classe politique tutsi. Pendant que les tutsi s'entredéchirent dans une guerre de clans autour du Président Micombero, l'élite hutu, forte de ses connexions extérieures (Belgique) tente pour une deuxième fois de renverser le pouvoir en septembre 1969. Cette tentative conduite par l'élite hutu encore majoritaire à l'armée intervient au moment où on observe un regain de tension dans les relations belgo-burundaises. Le 16 septembre 1969, les premiers éléments sont arrêtés et le procès s'ouvre le 30 octobre. Il se poursuivra du 20 novembre au 17 décembre 1969 devant un tribunal de guerre. Dans un premier temps, les accusés « passèrent rapidement aux aveux » puis se rétractèrent. Selon La Libre Belgique, le complot a été étouffé dans l'œuf, car les conspirateurs avaient prévu deux phases : la première phase, celle de la prise des camps militaires et des édifices publics se serait déroulée du 16 au 17 septembre, puis la deuxième phase, celle de l'extermination des tutsis était programmée le 13 octobre à partir du Nord du pays<sup>16</sup>. Le 18 décembre 1969, le

<sup>15</sup> Lemarchand, R., « The passing of Mwamiship in Burundi » in Africa Report, vol 12, n°1, p.18.

<sup>16</sup> Libre Belgique, 19 Décembre 1969.

Conseil de guerre prononçait soixante condamnations dont vingt six à morts parmi lesquels trois anciens ministres. Le tribunal décida de l'exécution immédiate de la sentence. Les exécutions eurent lieu du 21 au 22 décembre 1969.

## **§2. Deux mémoires antagonistes : Y a t il eu un double génocide en 1972 ?**

Désignés par les burundais comme un fléau (*Ikiza*) ou un cataclysme naturel menaçant l'espèce humaine, les événements sanglants de 1972-73 ont laissé un grand traumatisme dans la mémoire collective.

Dans ses moments les plus critiques, cette tragédie renvoie à deux sortes de graves violations de droits de l'homme. Il y a d'abord les massacres perpétrés par une rébellion hutu dans le sud du pays qui entraîna des tueries massives et sélectives de tutsi au sud du Burundi entre le 29 avril et les premiers jours du mois de mai 1972, des tueries qui seront rééditées en mai 1973 et en 1974 dans la même région et au nord à Kirundo. Il y a ensuite la terrible répression qui a frappé presque exclusivement la population masculine adulte hutu en mai-juin 1972 puis en mai-juin 1973 dans les régions où les massacres de tutsis étaient perpétrés.

Les événements sanglants de 1972 sont considérés comme le point culminant des tensions ethniques, et ont éclaté dans une conjoncture de malaise socio-politique caractérisée non seulement par l'ethnisme Hutu-Tutsi, mais aussi par le régionalisme entre Tutsis du Sud et Tutsis du Centre. Dès juillet 1971, le pouvoir procéda à des arrestations de personnalités civiles et militaires tutsis pour la plupart originaires de Muramvya. Accusés par un témoin anonyme de vouloir assassiner le Président Micombero, certains seront condamnés à mort à l'issue d'un procès qualifié de parodie judiciaire, puis graciés suite aux pressions multiples nationales et internationales. Le retour forcé et l'assassinat de l'ex-Roi Ntare V Ndzeye le 29 avril dans les circonstances non encore élucidées a ajouté de la confusion à ces événements.

Les représailles consécutives aux massacres de tutsis par des bandes terroristes hutus venues de Tanzanie ont occasionné de nombreuses victimes et des départs massifs de réfugiés hutus vers les pays voisins, en Europe et en Amérique. Cette crise sera

d'ailleurs à l'origine de deux mémoires antagonistes : d'une part, la communauté hutu ne retiendra que la phase de la répression, et le traitement médiatique qui s'est appesanti sur les « victimes de l'instant » ramena la tragédie à un génocide sélectif anti-hutu, oubliant vite l'insurrection de la rébellion hutu qui en provenance de la Tanzanie et du Congo avait massacré plusieurs milliers de tutsi, hommes, femmes et enfants. D'autre part la communauté tutsi prit conscience de la récurrence du péril hutu tandis que les politiques sécuritaires du régime dominé par les tutsi, contribuèrent à exacerber les attitudes de repli de part et d'autre de la fracture ethnique ainsi creusé. Marie-France Cros stigmatisait en 1997 les conséquences intellectuelles de cette fracture psychologique en ces termes : « *Pour les Hutus burundais (...), il n'y a eu qu'un seul génocide depuis 25 ans dont ils sont les seules victimes*<sup>17</sup> ».

Si l'on analyse les structures et les modes d'action de l'insurrection hutu de 1972, le premier constat est que des bandes criminelles avaient été formées en Tanzanie avec un conditionnement très raffiné : drogues, sorcelleries, conviction que les balles des militaires burundais se transforment en eau à leur contact, etc. Leur armement était constitué de machettes, de lances, des bidons d'essence pour incendier les maisons, exceptionnellement de quelques armes à feu. Les machettes de fabrication tchécoslovaque avaient été importées et le Procureur Général de l'époque avait incriminé l'ancien Ministre des Travaux Publics, Marc Ndayiziga qu'il aurait passé une commande de 1.900 machettes en Belgique avec la complicité des services du budget de l'époque.

Au niveau de la préparation de l'insurrection, qu'elle soit idéologique ou matérielle, certaines personnalités de l'élite hutu locales, politiciens, fonctionnaires ou opérateurs économiques avaient été sollicitées. Le cerveau de l'insurrection basé en Tanzanie, était animé par Celsius Mpasha qui avait fui le Burundi en septembre 1969 pour organiser une rébellion armée. Herménégilde Niyonzima, ancien député du Frodebu en 1993 et actuel haut cadre du Cndd-Fdd, parti au pouvoir, affirme que Mpasha a été un pionnier de la résistance hutu au Burundi.

Mais il regrette la tournure de cette résistance en ces termes : « *Les hommes de Mpasha ont massacré, souvent à l'arme blanche, de simples paysans tutsi*

---

<sup>17</sup> Cros, M.F., «Burundi: Nation et Génocide» in Libre Belgique, 29 Avril 1997.

*agriculteurs pour la plupart, dans cinq communes de la province de Bururi, au Sud du Burundi*<sup>18</sup> ». Yoweri Museveni, actuel chef de l'Etat de l'Ouganda qui était à Dar-Es-Salaam à l'époque et qui rencontrait souvent Mpasha affirme lui avoir déconseillé de déclencher ces massacres. (*He didn't listen to me, and this was an uprising in Burundi*).

Le mouvement de Celsius Mpasha s'appuyait sur une base idéologique que véhiculait le Parti Populaire du Burundi avec un plan d'action qui se résumait ainsi : (1) tuer tout tutsi où qu'il se trouve, (2) exterminer tous les tutsi avec leurs femmes et enfants et ne pas hésiter à éventrer les femmes enceintes, (3) emprisonner et juger tout hutu qui refusera la collaboration<sup>19</sup>.

Quant à la répression, elle va commencer plus tard après que les forces de l'ordre aient repoussé l'attaque des rebelles drogués. Menée par l'armée et relayée par les éléments de l'organisation de la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR), la répression est dirigée contre les Hutus, lettrés et fortunés d'abord sur base des listes et des dénonciations, souvent avec une absence notoire des procédures judiciaires. Des exécutions extra-judiciaires eurent lieu dans une situation de carence étatique à tous les niveaux et aussi de faillite de légitimité politique du régime Micombero.

Durant la deuxième quinzaine du mois de Mai, la répression des hutus par le pouvoir va s'étendre à tout le pays, même là où la rébellion n'avait pas accédé. Plus tard les violences tournèrent au règlement de compte individuel de voisinage sur base de dénonciation, entre Hutus ou entre Tutsi et conduisirent à des exécutions sommaires, à des pillages collectifs et à des accaparements de biens abandonnés par les réfugiés. Le niveau d'arbitraire était tel qu'il fallait avoir un tutsi influent de son côté pour être sauvé. L'ampleur de cette répression fera dire à P. Decraene en 1972 : « *Comme ceux qui prennent le dessus ont tendance à être d'autant plus féroces qu'ils ont été attaqués, ce sont souvent eux, et eux seuls qui font figure de bourreaux*<sup>20</sup> ».

Voilà les termes de la question quand il s'agit d'identifier les responsabilités des violences de 1972. Durant cette période, la logique des associations des droits de l'homme est de vouloir culpabiliser ou innocenter globalement une composante

<sup>18</sup> Niyonzima, H., *Burundi: Terre des héros non chantés*, Ed. Remesha, 2006, p.57.

<sup>19</sup> Tracts trouvés dans les habitations des suspects lors des perquisitions et sur les rebelles en 1972.

<sup>20</sup> Decraene, P., *Le Monde*, 20 Mai 1972.

sociale au lieu d'identifier les idéologies et les groupes responsables de violences qu'ils soient du côté du pouvoir ou de la rébellion. J.P. Chrétien indique que « jusqu'aux années 80, face à des monstres totalitaires, stalinien ou militaire sud-américain, le mal est clairement du côté de l'Etat<sup>21</sup> ». Ceci explique pourquoi les massacres systématiques des tutsi n'ont pas trouvé de plaidoyer auprès des organisations des droits de l'homme qui étaient déjà tétanisées par le caractère insoutenable de la répression du pouvoir dominé par les tutsis.

Depuis des années, les organisations hutus soumettent au Conseil de Sécurité des Nations Unies une double requête visant la reconnaissance de ce qu'elles qualifient de génocide des Hutus de 1972 et de l'autre, la négation de celui d'octobre 1993. Certaines organisations ont choisi l'expression de génocide sélectif (ihonyabwenge) parce que la répression a visé l'élimination de l'élite hutu mais au delà de cette controverse, une chose est certaine : des crimes contre l'humanité ont été perpétrés contre les Hutus.

Les intellectuels Hutu font souvent allusion à l'existence d'un plan dit « Plan Simbananiye<sup>22</sup> » qui aurait été découvert par l'ancien Ministre Hutu Martin Ndayahoze en 1968. L'objectif de ce plan aurait été d'instaurer un régime d'apartheid au Burundi après avoir éliminé physiquement l'élite hutu, selon un scénario trilogique provocation – révolte – répression.

La controverse ne portera pas uniquement sur la qualification des crimes et la désignation des coupables. Elle va également se prolonger d'une polémique macabre sur le nombre de morts.

Face à une présentation médiatique volontiers sélective qui ne retient que la phase de la répression, le gouvernement avait une propension à gommer les faits et s'est confiné dans une politique du silence ou d'actions discrètes, tandis que les

organisations hutus étaient tentées par l'exagération des chiffres. La manipulation politique des chiffres qui n'est d'ailleurs pas spécifique au Burundi, continuera à alimenter les polémiques et chaque camp avança unilatéralement ses chiffres

---

<sup>21</sup> J.P. Chrétien, « Burundi, histoire et culture politique », communication faite lors du Colloque sur la Reconstruction de l'Etat de droit au Burundi et dans la région des Grands Lacs, Nanterre, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1997.

<sup>22</sup> Arthémon Simbananiye, ancien Ministre des Affaires Étrangères sous Micombero, est considéré dans l'opinion hutu, comme l'instigateur de la répression des officiers hutus suite au complot de 1969 et des massacres de 1972.

macabres (50.000 tutsi tués selon le gouvernement tutsi de l'époque, 300.000 hutu tués selon les organisations hutus). Mais les chiffres authentiques seraient de loin en deçà de cette « comptabilité politique ».

### **§3. Les années 90 : démocratie bloquée et retour en force du génocide**

Le 1<sup>er</sup> novembre 1976, le Colonel Bagaza renversait le Colonel Micombero et instaurait une 2<sup>ème</sup> république. Cette république nia le fait ethnique et à la faveur d'une conjoncture économique et diplomatique favorable, bénéficia d'une détente ethnique relative.

Toutefois les tracasseries policières ainsi que les décomptes des élèves hutus dans les écoles secondaires furent les vecteurs d'une violence ethnique qui couvait depuis le début des années 1980. Les Hutus occupent une portion congrue dans les institutions politiques. C'est à cette période que le Palipehutu ( parti pour la libération du peuple hutu) est créé par un groupe d'intellectuels Hutus réfugiés en Tanzanie en 1972 dont le leader Gahutu Rémy mourra en 1990 dans des conditions non encore élucidées à la prison d'Ukongu en Tanzanie. C'est également sous le régime Bagaza que le Frodebu, futur vainqueur des élections de 1993, est fondé. C'était en 1986. Le 3 septembre 1987, quand Pierre Buyoya prend le pouvoir par un coup d'état, les structures d'une mobilisation ethnique et de déclenchement d'affrontements ethniques étaient déjà en place.

En août 1988, à la suite des tracts diffusés par le Palipehutu annonçant l'attaque imminente des Tutsi et invitant les Hutus à prendre les devants pour « *ne pas se faire avoir comme en 1972*<sup>23</sup> », les paysans hutu du Nord armés de machettes et de gourdins massacrent les populations tutsi du voisinage. En rétablissant l'ordre, l'armée commit des exactions et se rendit coupable des pillages dans la zone bouclée. Et en 2 semaines de 5.000 à 24.000 personnes sont massacrées, tutsi et hutus compris. Contrairement aux crises précédentes orchestrées par les élites politiques, les massacres de Ntega-Marangara « *témoignent d'une violence de masse jamais atteinte auparavant (...)* ».

*L'initiative ne provenait plus d'une stratégie élitiste, d'une manipulation par le haut », mais d'agents de terrain qui ont encadré les massacres ou les représailles.*

---

<sup>23</sup> Tract du Palipehutu diffuse dans les provinces du Nord en 1988.

Face à ce regain de violence et certainement sous la pression de la communauté internationale, Pierre Buyoya initia une politique de réconciliation nationale et d'ouverture démocratique : un gouvernement d'unité nationale conduite par un Premier Ministre hutu Adrien Sibomana fut mis en place, un débat national sur l'unité fut animé par une commission composée de 12 hutus et 12 tutsi. Le rapport de la Commission proposait l'adoption d'une Charte Nationale pour matérialiser l'engagement de toute la population en faveur de la paix. Entre-temps, en Novembre 1991, une attaque terroriste du Palipehutu visa des militaires et des fonctionnaires tutsi, donna lieu à des tueries entre voisins et à des exactions de l'armée. Comme en 1988, quelques arrestations furent ordonnées suivies de relâchements mais il n'y aura pas de gestion judiciaire proprement dite.

Le 5 février 1992, une Charte Nationale de l'Unité est approuvée par voie référendaire à 89,2%. Désormais les nominations aux plus hautes fonctions obéissent à un partage équitable entre Hutu et Tutsi et bon nombre de réfugiés hutus rentrent au pays.

Le 9 mars 1992, une nouvelle constitution qui réinstaure le multipartisme est adoptée par référendum. Pierre Buyoya avait bien compris les injonctions du Sommet France-Afrique de la Baule mais, au Burundi, une large opinion y voyait le risque de dérives ethniques. Le Burundi était de plein pied dans la transition démocratique, les partis politiques furent créés rapidement, les associations des droits de l'homme virent le jour, la presse écrite prit un essor sans précédent, ....

Les élections prévues pour le mois de juin 1993 furent précédées par une campagne dominée par la propagande de deux partis, l'Uprona, ancien parti unique qui dirigea le pays depuis l'indépendance et le Frodebu fondé en 1986 par des anciens réfugiés Hutu au Rwanda et qui avait travaillé dans la clandestinité jusqu'en 1992. Pour le Frodebu, ces élections constituaient une occasion rêvée pour les Hutus de prendre le pouvoir après trois régimes militaires aux mains des Tutsi provenant d'une même région, le sud, d'une même province, Bururi, d'une même commune, Rutovu, voire d'un même clan, hima.

Pendant la campagne électorale, le discours de la violence et de la menace marque particulièrement les meetings du Frodebu avec des slogans qu'on retrouvera en octobre 1993, pendant les massacres. L'Uprona est présenté comme le parti des tutsi, ethnie minoritaire responsable du « sang des Bahutu » et 200 cas de violences

imputables aux militants du Frodebu sont publiés par l'Uprona au cours de cette campagne.

Au mois de juin, le Frodebu remporte les élections et Ndadaye est investi comme Chef de l'Etat le 10 juillet 1993. Le même jour, il présente un gouvernement à la tête duquel une femme tutsie non Frodebu, Sylvie Kinigi est nommée. Dès son installation, le nouveau régime affronta des critiques relatives à sa gestion notamment la chasse aux sorcières, la censure de la presse, la question des litiges fonciers. Début octobre 1993, Ndadaye se rend compte des difficultés et lance un appel à la générosité et à l'esprit de partage et pointe du doigt l'ethnisme comme une maladie à éradiquer. Trois mois après son investiture, le Président Melchior Ndadaye était tué dans un coup de force mené par des éléments tutsi de l'armée qui prirent également le soin d'assassiner le Président du parlement et son Vice-Président, pour décapiter le sommet de l'Etat.

Si ce coup d'état est vite condamné de toutes parts sur le plan national et international, le gouvernement de Madame Kinigi qui a choisi de se réfugier à l'Ambassade de France, laisse une sorte de confusion au sommet de l'Etat. Plusieurs ministres, notamment Jean Minani, alors ministre de la santé qui était au Rwanda, lancèrent des appels depuis Radio Kigali pour que « *la population défende la démocratie* ». Cet appel fut vite entendu et décodé par des bandes de tueurs armés de machettes et de gourdins qui furent mobilisées à coup de sifflets et de tambours dans presque tout le pays, parfois sous l'instigation des gouverneurs et des administrateurs, pour massacrer systématiquement les tutsi, mais aussi les hutus de l'Uprona. Ceux qui parvinrent à s'échapper quittèrent leurs habitations pour se réfugier dans des camps de fortune.

Les autorités burundaises de l'époque ont tenté de justifier ces tueries comme le résultat de l'agashavu ou « *colère populaire*<sup>24</sup> » pour venger le Président assassiné. Mais la situation tournera au drame et à la catastrophe et dépassa le niveau de 1972.

Les routes ont été coupées pour empêcher les fuites des tutsis, l'administration les a regroupés et tout le monde était ligoté avant d'être découpé à la machette puis brûlé dans les locaux publics avec de l'essence, les femmes étaient violées, celles qui

---

<sup>24</sup> C'est l'ancien Président Ntibantunganya Sylvestre (1994-1996) qui a fait une déclaration dans ce sens. Cette justification sera souvent répétée par les cadres du Frodebu.

étaient enceintes étaient éventrées tandis que les bébés étaient « pilés » comme du manioc dans les mortiers

Les partis tutsi de l'opposition indignés commencèrent à dénoncer les actes de génocide commis par le gouvernement et ceci délégitima du coup les autorités élues. Le Frodebu sera obligé en 1994 de négocier avec l'opposition, sous la médiation de la société civile et de la communauté internationale, une convention de gouvernement avant de remettre en place l'institution présidentielle.

L'intervention de l'armée pour protéger les populations tutsies agressées ramena un peu d'ordre. Mais elle fut à son tour à l'origine des abus et d'excès multiples et entraîna le massacre et l'exil de nombreux hutus. A partir de novembre 1993, le cycle violence – répression se mit en route, alimenté par des sentiments de peur et de vengeance qui s'empara d'une frange non négligeable des burundais, civils et militaires. Certains observateurs présenteront plus tard ces événements comme étant une répétition du génocide rwandais.

La confusion et l'instabilité gouvernementale, l'insoumission de certains éléments de l'armée ainsi que les mauvaises conditions de vie des populations déplacées ou regroupées sont autant d'éléments qui vont favoriser les violations des droits de l'homme, viols, pillages, règlements de comptes, etc.

L'intermède du Président Cyprien Ntaryamira sera le point de départ d'une violence armée post-génocide. Dès mars 1994, cette violence se signale par l'émergence des milices dans la capitale qui font de l'épuration ethnique et balkanisent certains quartiers de Bujumbura. Les Tutsi sont chassés des cités Kamenge et Kinama et provoquent des réactions inverses dans les quartiers de Nyakabiga et Musaga où les Hutus sont chassés à leur tour. Certains secteurs de l'Etat sont soupçonnés d'organiser cette violence armée notamment les services de renseignements. L'implication de Léonard Nyangoma, alors Ministre d'Etat, dans l'organisation des bandes armées à Kamenge, ouvre le chapitre d'une guerre civile où le terrorisme d'une nouvelle rébellion, le Cnnd-Fdd entraîne des violences, des morts et des destructions des biens dans toutes les communautés ethniques.

Entre 1994 et 2003, année où le gouvernement et le Cnnd-Fdd signent un accord de cessez-le-feu, le terrorisme armé fondé sur l'idéologie génocidaire signera plusieurs forfaits avec de nombreux victimes. A côté des attaques répétitives ciblées et des

multiples embuscades sur les routes où les passagers tutsi étaient retirés de véhicules et systématiquement tués, signalons trois actes parmi les plus horribles de l'histoire récente du Burundi : les massacres du 3 juillet 1996 à Teza revendiqués par le Cnnd où quatre vingt deux personnes (femmes et enfants) sont tuées, mutilés, les tueries de Bugendana du 20 juillet 1996 où trois cent et quatre déplacés tutsi sont tués à la machette ainsi que le massacres en 1997 de quarante petits séminaristes de Buta, tués et brûlés dans leurs dortoirs par leurs anciens condisciples qui étaient déjà recrutés comme combattants du Cnnd. Le Fnl-Palipehutu est également responsable de plusieurs massacres de tutsis dans les provinces du centre et de l'ouest. Les multiples attaques au mortier sur la ville de Bujumbura qui ont fait plusieurs victimes, les embuscades sur les routes reliant les villes de l'intérieur à la capitale dont l'une a coûté la vie au Nonce Apostolique le 29 décembre 2003, le massacre de cent soixante tutsis Banyamulenge à Gatumba le 16 août 2004, sont parmi les sinistres forfaits de ce mouvement.

La communauté hutu a été elle aussi victime des attaques des forces de l'ordre suite à des représailles de l'armée ou lors des combats avec la rébellion. Les massacres de Kivyuka, de Kabezi, de Muyira ou d'Itaba où des paysans hutus périrent souvent parce qu'ils ont servi de boucliers aux combattants de la rébellion ou qu'ils étaient pris comme complices de la rébellion sont à mettre sur une longue liste de graves violations des droits de l'homme au Burundi.

## **B. Etat de la justice : carences et manipulation**

La justice de droit écrit, par opposition à la justice traditionnelle est introduite au Burundi par la colonisation belge. Si l'on s'intéresse aux mécanismes d'introduction du droit écrit de fond et de forme, le droit pénal semble être l'élément le plus révélateur du système d'organisation sociale recherché par un État, en ce sens que l'incrimination sélectionne les valeurs morales et sociales à protéger<sup>25</sup>.

En matière répressive, un ordre de juridictions unique comprenant les cours et tribunaux applique le droit depuis l'indépendance au Burundi.

---

<sup>25</sup> Makoroka, S., Contribution de la justice des tribunaux répressifs à une paix durable dans la région des Grands Lacs, Octobre 2000, RPP, Bujumbura.

Cependant, à certaines époques correspondant aux périodes de troubles graves, des juridictions spéciales ou d'exception ont été érigées pour juger des faits survenus, surtout lorsque les juridictions de droit commun risquaient d'être débordées.

La question est donc de savoir si la justice a été à la hauteur, toutes les fois qu'elle a été appelée à juger, à qualifier ou à réprimer les crimes qui ont caractérisé les crises socio-politiques que le Burundi a connues depuis 1965. L'existence d'une relation réciproque et globale entre l'autorité de l'Etat et le service de la justice dans la protection des droits fondamentaux pousse plutôt à un constat de carence. En effet l'on sait que les cycles de violences ont eu comme enjeu non seulement la conquête ou la conservation du pouvoir mais aussi l'atteinte au droit à la vie des membres d'une communauté ethnique donnée. Des personnes ont été massacrées parce qu'elles étaient de telle ou telle ethnie et l'écroulement des valeurs sociales et du tissu social a eu une incidence négative sur le fonctionnement régulier du service de la justice.

Dans certains cas, l'autorité de la justice a été freinée, désorganisée et même désorientée par d'autres organes de l'Etat, selon une logique totalitaire qui ignore la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature.

Dans d'autres cas, les clivages politico-ethniques ont donné libre cours à des dénigrement ou à une diabolisation systématique du pouvoir judiciaire sur base de la composition ethnique de ses membres.

Enfin, il arrivait parfois que le chaos consécutif aux crises graves sape l'autorité de l'Etat et son absence permettait la montée d'autres groupes mafieux qui se substituaient simplement à la justice, donnant lieu à des exécutions extrajudiciaires.

Dans ce contexte, on se rend compte que les violences massives commises au Burundi en 1965, 1972, 1988 et 1993 n'ont pas fait l'objet d'un traitement judiciaire approprié. Soit les juridictions ordinaires n'ont pas été sollicitées ou très rarement et ont été remplacés par des tribunaux d'exception quand il s'est agi d'engager des poursuites pénales contre les présumés criminels, soit dans le cas où elles ont été saisies, les considérations politiques ont conduit les procédures vers une amnistie de fait ou de

droit. Ainsi le décret-loi de 1990 a amnistié « les auteurs, coauteurs ou complices d'infractions commises à l'occasion des événements survenus dans les communes de Ntega et Marangara en août 1988 ». En 1993, juste après les élections, une autre loi a

amnistié les personnes ayant commis des crimes liés « aux troubles sanglants q'a connu le Burundi » ou « des faits constitutifs des infractions d'atteinte à la sûreté de l'Etat ». Ces mesures d'amnistie intervenaient comme des décisions politiques et n'ont jamais été précédées par l'établissement des faits ou la clarification des événements qu'elles voulaient 'régler'.

### **§1. Les régimes d'exception : une justice expéditive.**

Dans l'objectif de raffermir l'indépendance de nouveaux Etats et certainement dans l'intention de faire respecter l'autorité des pouvoirs post-coloniaux, les gouvernements africains ont pris soin de construire un droit pénal avec un appareil répressif proche d'une vision totalitaire de la société. De même, pour faire face aux menaces d'unité nationale (divisions ethniques, ingérences et convoitises extérieures), le législateur a multiplié des incriminations pour atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat et pour les juger, des juridictions spécialisées et des cours de sûreté de l'Etat ont été mises en place.

Dans plusieurs pays africains dont le Burundi, compte tenu des crises politiques successives, les juridictions spécialisées étaient chargées de juger les actes d'atteintes graves aux institutions notamment ceux qui sont susceptibles de déstabiliser les gouvernements. Il sied de remarquer que les atteintes graves aux droits de la personne humaine n'entraient pas dans la préoccupation de la répression comme crimes caractérisés.

La procédure des cours de sûreté était en général très rapide voire expéditive. Les opposants et les dissidents politiques ont été les cibles privilégiés dans la mesure où ils pouvaient être considérés comme ayant pris « des libertés » avec le sacro-saint principe de l'unité nationale ou de la sûreté de l'Etat. Plus qu'à l'accoutumée, le Ministère public était mis sous la coupe de l'Exécutif par le biais du Ministre de la Justice et était obligé de rendre compte, tout au long de la procédure, des investigations, des charges retenues et des réquisitoires à charge des prévenus. Les magistrats étaient d'ailleurs nommés selon le type de procès envisagé.

Au Burundi, les crises socio-politiques graves ont poussé les dirigeants à proclamer l'état d'exception. Ce régime d'exception est à l'origine des lois d'exception qui attribuaient des compétences particulières à des cours militaires. Suite à la tentative du

coup d'Etat du 19 octobre 1965 et aux massacres qui ont suivi, un arrêté-loi instaure un régime militaire et d'exception qui va durer une dizaine d'années jusqu'en 1974. Ainsi toutes les infractions que la loi qualifiait comme portant atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ont été jugées par les tribunaux militaires. Ainsi le texte signé le 20 octobre 1965 dispose que « *Le Roi peut, pour des raisons graves de sûreté publique, suspendre dans une ou plusieurs provinces du Royaume et pour un temps déterminé, l'action répressive des tribunaux civils et y substituer celle des juridictions militaires*<sup>26</sup> ». Ce texte ajoute que dans les provinces soumises au régime militaire, toutes les personnes sont justiciables de la juridiction militaire, sans qu'on puisse se prévaloir de privilèges ou d'immunités. Et ces juridictions pouvaient se saisir de toutes les infractions.

Cet arrêté-loi qui prévoyait que les militaires pris en flagrant délit d'insurrection sont immédiatement passés par les armes, a également précisé que le non-respect des procédures par la juridiction militaire cessait d'être une cause de nullité. Les possibilités d'appel et les pourvois en cassation étaient exclus pour les jugements rendus par le Conseil de guerre.

Manifestement, le texte de l'arrêté-loi a été rapidement confectionné pour régler des comptes aux mutins, dans une atmosphère où les passions étaient très fortes. Le refus de toute possibilité de recours prévu dans ce texte visait l'anéantissement des inculpés. La justice a pêché sur trois registres : d'abord si l'affaire du putsch de 1965 a mis à la surface un mouvement insurrectionnel à relent génocidaire, le ministère public s'est contenté des seules condamnations du chef d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Ensuite la rapidité de la procédure ne permettait ni les recours ni la diversification des moyens de défense. Même dans les cas où les arrestations étaient justifiées, aucune publicité n'était organisée pour l'instruction et le jugement. Enfin la question de l'indemnisation des victimes fut à peine évoquée. Seuls les militaires et gendarmes victimes du coup ont bénéficié d'une indemnité. Les familles des paysans tués n'ont reçu aucune assistance.

Dans le procès du complot de 1969, l'élite hutue a nié l'existence de la tentative de coup d'Etat. Cependant, une certaine volonté de transparence a été observée par l'organisation d'un procès public et un délai suffisant d'investigations. Le Procureur

---

<sup>26</sup> Arrêté-Loi n° 001/792 du 20 Octobre 1965 instaurant le régime militaire et d'exception dans toutes les provinces du Burundi.

Général s'est opposé à ce qu'on torture les prévenus pour leur extorquer des aveux. L'avocat de la défense, Me Van Der Planken, de nationalité belge aurait reconnu l'existence du complot, mais aurait insisté sur l'absence d'un des éléments constitutifs d'une infraction à savoir le début d'exécution<sup>27</sup>. Les condamnations seront prononcées trois mois après la découverte du complot et aucun recours en grâce n'a été accepté.

Concernant la gestion judiciaire des massacres de 1972-73, deux conseils de guerre ont été institués mais rares sont les burundais qui ont le moindre souvenir des procès. Le Conseil de guerre en date du 6 Mai 1972 a prononcé des jugements avec une référence à la Convention Internationale sur le crime de génocide et une importante liste des prévenus a été condamnée à la peine capitale<sup>28</sup>. Mais le moins que l'on puisse dire, c'est que la procédure a été très expéditive. Deux conseils de guerre se sont réunis en même temps, à Gitega et à Bujumbura et auraient clôturé en une avant-midi des dossiers aussi graves. Ces conseils travaillaient sur injonction du pouvoir politique et nombre de prévenus innocents ont été certainement victimes de règlements de compte. Et l'on peut conclure à ce propos que les procès organisés ont été tout sauf équitables.

Concernant le traitement judiciaire des massacres de tustis en 1965 et en 1972, l'appréciation de l'action judiciaire est sujette à de multiples controverses. La sélection des victimes par les tueurs dont les procédés étaient similaires sur toute l'étendue de la région ciblée, l'existence d'un cerveau insurrectionnel qui a donné des ordres à des milices préparés idéologiquement et matériellement pour exterminer une partie de la population pour le fait de son ethnie donnent à penser que la justice n'a pas su appréhender le crime dans toute sa dimension pour qualifier en connaissance de cause le genre de criminalité qu'il fallait réprimer. En 1972, même si le Conseil de guerre identifie les horreurs commises comme crime de génocide, il ne tire pas les conséquences pour organiser un procès en bonne et due forme et infliger des peines appropriées aux condamnées. En l'occurrence, la justice aurait dû en faire une publicité pour que l'opinion publique et la communauté internationale soient

interpellées dans la mesure où les faits incriminés portaient atteinte à la paix, à la sécurité internationale et aux droits de l'homme.

<sup>27</sup> Ngayimpenda, E., Histoire du conflit politico-ethnique burundais, Ed. Renaissance, p.349.

<sup>28</sup> RMP48.229/OC, Conseil de guerre du 6 Mai 1972, inédit

D'une manière générale, on peut affirmer que sous cet aspect, l'appareil judiciaire burundais a accusé une faiblesse notoire. Les tribunaux d'exception ont brillé par leur non-maîtrise du droit notamment l'aspect génocidaire des crimes commis. Cette problématique au niveau de la qualification des crimes lors des crises, est toujours présente dans le traitement judiciaire des massacres de 1988 ou de 1993. Même si les Conseils de guerre ont disparu à cette période, les chambres criminelles ont condamné principalement du chef des articles 419 et ss du code pénal burundais relatifs à la participation à des bandes armées ou à un mouvement insurrectionnel. Elles n'ont jamais envisagé des incriminations de crimes de génocide.

Pour les crimes commis pendant la répression de 1972, on sait que beaucoup de hutus ont été exécutés sans jugement. C'est d'ailleurs sur base du nombre excessif des exécutions extra-judiciaires que nombre d'observateurs et de journalistes ont formulé l'accusation de génocide des hutu portée contre le gouvernement du Burundi.

De prime abord, l'autorité judiciaire de l'époque s'est laissée débordée par la vengeance privée. En 1972, des individus ont usurpé l'autorité et se sont présentés comme des officiers du ministère public pour arrêter des gens et les livrer à des exécutions extra-judiciaires. Même si on peut affirmer qu'un nombre important de hutus était impliqué dans ce génocide, beaucoup d'innocents appartenant à cette ethnie ont péri dans un climat où la globalisation et les règlements de compte, favorisés par un régime d'exception, passaient avant toute chose.

Si certains analystes contestent le qualificatif génocidaire de cette répression anti-hutu, le nombre d'exécutions a dépassé de loin les victimes tutsies de la rébellion et dans certains endroits, il a atteint les proportions d'un véritable crime contre l'humanité, ce qui aura pour effet immédiat, l'occultation des premiers massacres et de la volonté génocidaire de l'insurrection du 29 avril.

Au total face aux pouvoirs chancelants de l'époque, la justice a été défaillante car elle n'a pas fonctionné pour dégager les responsabilités de cette répression aveugle et très peu de gens impliqués dans les violations de droits de l'homme ont été inquiétés.

## **§2. Suspensions et dysfonctionnements de la justice : Entraves à la lutte contre l'impunité.**

Depuis la crise de 1993, le corps judiciaire va subir les contrecoups des déchirements au sein de la classe politique qui était déjà traversée par une ligne de fracture ethnique. L'un des éléments destructeurs de confiance apparaît juste après la tentative de putsch de 1993 avec la propagation du mythe « d'une justice mono-ethnique tutsie » et la manière dont ce slogan prit corps dans l'opinion nationale et internationale. Pourtant, il est de notoriété au Burundi que depuis des années, la justice a été rendue sans qu'on ait remis en cause la composition du corps judiciaire. En fait, les controverses ne sont apparues que lorsque il s'est agi de mettre en route la justice pénale, particulièrement vis-à-vis des crimes commis lors des crises socio-politiques. L'on sait que par exemple lors du procès de l'assassinat de Ngendandumwe, en 1965, le dossier qui était confié au Procureur Ndabakwaje lui fut retiré par le Ministre Nuwinkware (Hutu), sous la pression des leaders hutu qui soupçonnaient à tort Ndabakwaje parce qu'il était tusti. Le dossier fut confié au substitut du Procureur qui était hutu et qui clôtura l'affaire sur un non-lieu !

Dans les affaires civiles, administratives, commerciales, ainsi que dans les dossiers pénaux non liés aux crises politiques, de même que dans les procès rendus au niveau des tribunaux de résidence (locales) ces controverses d'ordre ethnique n'ont jamais eu lieu.

Les fortes suspicions et les méfiances, surtout depuis l'éclatement de la crise de 1993, s'observent pour les cas de crimes impliquant les politiques. Ces méfiances sont à l'origine des lenteurs qu'on a constatées lors de la mise sur pied des commissions d'enquêtes judiciaires. Ainsi, alors que le Président Ndadaye et ses collaborateurs étaient assassinés le 21 Octobre 1993, et que le génocide contre les tutsi a suivi les mois suivants, les commissions d'enquêtes ne seront mises en place que 6 mois après (pour le putsch) et 7 mois après (pour les massacres). Ce retard va créer au sein de l'opinion un sentiment de l'inexistence de l'Etat d'où l'émergence d'une justice de la rue où quelques cadres et politiciens hutus furent assassinés et quelques cadres et officiers tutsis furent tués ou enlevés. La révocation de la Cour Constitutionnelle en

Janvier 1994 est aussi le résultat d'une méfiance du pouvoir vis-à-vis du corps judiciaire.

Les solidarités négatives à connotation ethnique vont également se faire sentir durant la fin des années 90 et le début des années 2000 quand il s'est agi de faire fonctionner les chambres criminelles des cours d'appel et la chambre judiciaire de la Cour Suprême pour juger les crimes de sang.

En 1996, le groupe parlementaire Frodebu récusait les commissions d'enquête formées uniquement de magistrats taxés d'être tutsi et demandait « *l'élargissement de ces commissions à d'autres forces professionnelles et de la société burundaise... car il s'agit d'une question plus politique que judiciaire*<sup>29</sup> ». Dans ce contexte la justice va subir les interférences du pouvoir exécutif ou législatif. L'Assemblée Nationale a refusé par exemple de lever l'immunité des députés impliqués dans les massacres.

Le Ministre de la Justice usa de son autorité en septembre 1994 pour libérer un administrateur impliqué dans les massacres de Novembre 1993 à Gitega. Les dysfonctionnements de la justice vont affaiblir l'autorité de l'État et seront à l'origine d'une anarchie dans laquelle les milices et les tueurs à gages ont procédé à des assassinats et à des enlèvements dans la capitale surtout dans la période 1993-1996.

La justice de la rue s'estompe sensiblement quand les chambres criminelles commencent à prononcer des arrêts (158 en 1996 et 256 en 1997) dont six condamnations à mort. Mais là aussi, les magistrats ont fait face à des difficultés dans la constitution des dossiers. Selon un magistrat interrogé, « *des autorités politiques invitaient les gens à ne pas dire la vérité lors des interrogatoires. Même quand quelqu'un avait été pris en flagrant délit, il niait tout. Des témoins refusaient de comparaître, etc. Le pouvoir exécutif mettait les bâtons dans les roues de ces chambres, il inculquait un sentiment de rejet, de haine à l'administration pour que celle-ci inculque à son tour chez les administrés la méfiance à l'égard de la justice. De cette façon, le gouvernement a favorisé la culture de l'impunité*<sup>30</sup> ».

<sup>29</sup> Frédéric Banvuginyumvira, *Quelques réalités sur le Burundi*, Bureau Politique, Frodebu, Bujumbura, Février 1996.

<sup>30</sup> JP Chrétien, et Mukuri, M., *Burundi, la fracture identitaire*, Ed. Karthala, Paris, 2002, p.289.

Le dossier des putschistes et assassins du Président Ndadaye a été régulièrement instruit depuis 1994 devant la Cour Suprême. Le réquisitoire a eu lieu en septembre 1998 et l'arrêt sera rendu le 14 Mai 1999 avec 6 condamnations dont 2 à mort.

Mais il a été difficile jusqu'à ce jour d'identifier les véritables commanditaires de ce putsch d'où une insatisfaction manifeste de l'opinion qui réclame une reprise du procès.

Enfin, d'autres handicaps ont favorisé les dysfonctionnements de la justice burundaise : corruption généralisée au sein de l'État, arrestations et détention abusives ou arbitraires, inexécution des jugements rendus.

L'accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation signé en Août 2000 par 19 parties aux négociations avait recommandé des réformes en vue de l'amélioration dans ce secteur. Si des dizaines de magistrats hutus ont été recrutés pour briser le déséquilibre ethnique dans le corps, la promotion d'une justice impartiale et indépendante reste une gageure. Le manque de moyens, le contexte de guerre et l'insécurité ont eu un impact négatif sur les performances de la justice.

### **§3. La question des réparations et de réhabilitation des victimes**

Les violations de droits de l'homme et les atrocités politico-ethniques connues depuis 1965 ont frappé beaucoup de gens et un nombre non négligeable de familles dans leur dignité humaine. Les hommes, les cultures, le bétail, les infrastructures publiques et privées ont été systématiquement détruits par la folie meurtrière d'autres hommes.

En 1972, le nombre de veuves, d'orphelins et de réfugiés a augmenté et depuis 1993, les phénomènes des camps de déplacés, des regroupés à l'intérieur du pays et des réfugiés à l'extérieur ont donné la mesure des catastrophes humanitaires où l'état des victimes- survivants aurait dû interpellé les autorités pour mettre en place des politiques de réparation et de réhabilitation.

Le droit international indique que la réparation est un droit, et cette réparation peut être considérée en quelque sorte comme une des caractéristiques de la protection humaine. Conformément au droit international, les États ont le devoir d'adopter des

mesures spéciales propres à assurer dans les meilleurs délais des « réparations pleinement utiles » aux victimes des violations des droits de l'homme. Les réparations sont proportionnelles à la gravité des violations et du préjudice qui en découle et comprennent la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-renouveau de ces violations.

Au Burundi, on constate que les victimes des diverses tragédies ont été des laissés-pour-compte. D'une part, les victimes-survivants n'étaient ni organisés, ni formés pour faire valoir leurs droits, d'autre part, le nombre élevé des ayants-droit n'a pas encouragé les pouvoirs publics à envisager une procédure de réparation et d'indemnisation. Et quand elle a été envisagée comme en 1972, l'Etat a tout simplement cherché à constituer un fonds par la saisie et la vente des biens de ceux qui avaient été appréhendés et exécutés comme ayant planifié et participé à l'insurrection génocidaire. A ce sujet, on peut déjà se poser la question si ces saisies ont été régulières ou si les fonds récoltés ont servi réellement à l'indemnisation des victimes et dans quelles proportions.

Dans le cas des massacres de Ntega et Marangara en 1988, le gouvernement a purement et simplement confondu le processus de réparation avec celui de la reconstruction et de la réconciliation. Les victimes ont déploré le fait que les pouvoirs publics ont ignoré la souffrance des victimes puisque ces derniers ont été traités de la même manière que les criminels appréhendés : le gouvernement a choisi de leur construire des habitations en matériaux durables. Une certaine opinion considéra ce geste comme une prime à l'impunité, tandis que le gouvernement fût accusé de manquer de considération aux victimes.

Dans l'entendement des autorités, les crimes commis étaient essentiellement compris comme des atteintes à la sûreté de l'Etat et accessoirement comme des violations des droits de la personne humaine. Cette démarche allait souvent de pair avec celle de l'amnistie.

## **Chapitre II: Les fondements juridiques et politiques de la justice transitionnelle au Burundi**

---

Sans recourir formellement au vocable de la justice transitionnelle, les burundais ont commencé à réclamer des mécanismes de lutte contre l'impunité et de réconciliation quelques temps après l'éclatement de la crise de 1993. Cette quête est consécutive à une transition démocratique que le Burundi avait vécue entre 1990 et 1993 et qui avait été caractérisée par une volonté du pouvoir de l'époque d'aborder sans faux-fuyants la question du tribalisme et de ses conséquences, l'avènement du multipartisme et l'émergence d'une société civile notamment dans le domaine des droits de l'homme. En 1992, des débats populaires avaient été organisés dans tout le pays pour briser le cercle vicieux des haines ethniques. Les questions qui auparavant étaient tabous ont été discutées, donnant l'occasion de revisiter une histoire sombre du pays. Ces consultations étaient loin de ressembler aux commissions vérité et réconciliation, mais elles ont parfois donné lieu à des séances de fraternisation qui étaient perçus comme un moyen d'exorciser le passé douloureux du Burundi. A l'issue du débat, les burundais ont adopté par référendum, le 5 février 1992, la Charte de l'Unité Nationale qui sonnait comme un point de départ d'une véritable réconciliation au Burundi. Des mesures d'amnisties avaient été également prises dans ce contexte, en faveur des détenus pour des crimes commis pendant les massacres de 1988 et 1991.

Cependant, le coup d'Etat sanglant de 1993 et les massacres qui ont suivi ont démontré la fragilité de ce processus de réconciliation. L'ampleur des massacres dont les planificateurs étaient restés dans les rouages de l'Etat, le nombre élevé des bourreaux et des victimes, l'écroulement des bases légales de l'Etat et l'affaiblissement de l'appareil judiciaire ont interpellé les acteurs nationaux et internationaux sur la meilleure façon de briser le cercle vicieux de la violence au Burundi. Si l'on se réfère à la justice transitionnelle en tant qu'approche de sortie de conflit, quatre principaux mécanismes légaux permettent de reconstruire une société éprouvée par un passé douloureux : les procès civils ou pénaux, nationaux ou internationaux; les enquêtes soit des enquêtes nationales officielles telles que les commissions de la vérité soit les commissions d'enquêtes internationales;

les réparations compensatoires et symboliques ainsi que les réformes légales et institutionnelles<sup>31</sup>.

Compte tenu de la bipolarisation du champ politique qui avait pris une ligne politico-ethnique depuis octobre 1993, une nouvelle transition s'est mise en place entre 1994 et 2005 et a permis d'articuler les objectifs et les outils de la justice transitionnelle au Burundi, eu égard aux mécanismes communément admis en la matière. Même s'il s'agit d'une transition qui s'est déroulée pendant la guerre civile, la succession des enquêtes et les accords négociés entre les protagonistes au conflit sous les auspices de la communauté internationale, ont posé les premiers jalons d'une justice post-conflit au Burundi avec des mécanismes de réconciliation susceptibles de reconstruire les relations entre toutes les composantes ethniques d'une part et entre l'Etat et le citoyen d'autre part. Sous ce chapitre, nous allons aborder le contenu des enquêtes internationales qui ont eu lieu dans les années 1994-1996, les mécanismes prévus par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, les Accords de cessez-le-feu ainsi que le dernier Rapport d'une mission des Nations Unies sur la Commission Vérité et la Chambre spéciale.

## **A. Les Commissions Internationales d'Enquête**

S'il est évident que de graves violations de droits de l'homme ont été commises au Burundi dans le sillage des crises socio-politiques depuis les années 60, peu de dispositions ont été prises pour diligenter des enquêtes et engager des poursuites de manière crédible et neutre. De plus dans une situation où le corps judiciaire devenait l'otage du pouvoir et des groupes politico-ethniques opposés les uns aux autres, des enquêtes ne pouvaient être crédibles et efficaces que si elles étaient conduites en présence d'une composante internationale.

Ainsi, beaucoup de crimes commis au Burundi sont restés impunis soit parce que les auteurs n'ont été ni identifiés, ni recherchés, soit parce que les victimes n'ont pas eu l'occasion ou n'ont pas osé parler par manque de structures d'investigations répondant aux normes internationales.

---

<sup>31</sup> Mark Freeman, *Qu'est-ce que la justice transitionnelle ?*, document préparé pour le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme, Mars 2003, p.2.

A l'issue des négociations d'Arusha en août 2000, les protagonistes dans le conflit burundais étaient parvenus à un compromis : celui de mettre en place une commission d'enquête judiciaire internationale. Selon l'Accord d'Arusha, cette commission avait comme mission : *« d'enquêter et d'établir les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de la signature de l'Accord ; de les qualifier ; d'établir les responsabilités ; de soumettre son rapport au Conseil de Sécurité de l'ONU »*<sup>32</sup>.

En réalité, compte tenu des deux mémoires antagonistes entretenus par les deux groupes politico-ethniques (hutu et tutsi), la demande d'une telle commission répondait à une guerre de rapports qui avaient été dressés dans le passé et sur lesquels les deux groupes politico-ethniques hutu-tutsi ne parvenaient pas à s'accorder. C'est pourquoi les négociateurs ont recommandé à la Commission de se servir de ces rapports existants, faute de pouvoir s'accorder sur leur contenu. Mais quels sont ces rapports et leur contenu ?

### **§1. Le Rapport Whitaker de 1985 (Rapport E/CN/- 4 sub, 2/1985/6 du 2 juillet 1985).**

Présenté en août 1985 à la Sous-Commission des Nations Unies sur la prévention des discriminations et la protection des minorités, ce rapport indiquait : *« En matière de génocide, le 20<sup>e</sup> siècle se distinguait par le fait que ce crime est commis de sang froid sur un ordre donné délibérément par les détenteurs d'un pouvoir politique despotique et que ses auteurs emploient toutes les ressources de l'organisation actuelle pour exécuter complètement et systématiquement leurs plans meurtriers. » L'aberration nazie n'est malheureusement pas le seul cas de génocide au 20<sup>ème</sup> siècle. On peut citer aussi le massacre des Hereros en 1904 par les allemands, les massacres des Arméniens par les Ottomans en 1915-1916, le pogrom ukrainien en 1919 contre les juifs, le massacre des hutus par les tutsi au Burundi en 1965 et en 1972... »*

Présenté par les milieux politiques hutu comme une preuve de qualification des crimes de génocide contre les hutu en 1972, ce rapport qui faisait une analyse générale sur les crimes commis dans le monde, n'était pas le résultat d'une enquête qui avait été menée sur une situation d'un pays quelconque.

---

<sup>32</sup> Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, Protocole I, Chap. II, art. 6.

Le rapport Whitaker était un rapport thématique sur la question de la prévention et de la répression du génocide dans le monde. Rédigé et présenté par le Rapporteur Spécial Benjamin Whitaker, de nationalité britannique, à la Sous-Commission des Droits de l'homme, ce rapport n'a jamais été adopté au niveau des instances supérieures de l'ONU à savoir la Commission des Droits de l'Homme, le Conseil économique et social ou l'Assemblée Générale.

Sur la question du Burundi, comme sur d'autres sujets, des opinions divergentes avaient été exprimées. Pour le Burundi, le rapport avait repris les écrits de certains journaux étrangers édités en 1972 et avait relevé le fait que « *le gouvernement de la minorité tutsi commença par liquider les dirigeants hutus en 1965, ensuite il assassina entre 100.000 et 300.000 hutus en 1972* ».

En passant sous silence les massacres des tutsis qui ont précédé les représailles, en épingleant l'ampleur d'une répression aveugle et sélective dirigée par le pouvoir contre les hutus, le rapport Whitaker sera considéré par l'élite hutu comme une reconnaissance officielle du génocide des hutus par les Nations Unies ou tout au moins comme un document essentiel pour arriver à cette reconnaissance.

## **§2. Le Rapport des ONG internationales sur les violations des droits de l'homme au Burundi (1994).**

Dans la foulée du coup d'Etat sanglant de 1993 et des massacres qui ont suivi, une enquête est menée du 26 janvier au 10 février 1994 par quatre organisations non-gouvernementales (Human Rights Watch/Africa, Fédération Internationale des Droits de l'Homme, Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs, Organisation Mondiale contre la Torture) et trois organisations de coopération au Développement (Centre National pour la Coopération au Développement, NOVIB et National Centrum Voor Ontwikkelingssamenwerking). Ces ONG ont formé une Commission Internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 Octobre 1993.

Dans ses conclusions publiées en juillet 1994, le rapport relève que les assassinats du Président Ndadaye et d'autres hautes autorités du pays constituent une violation du droit à la vie et du droit du peuple burundais de se choisir librement son

gouvernement. La tentative de putsch est apparue, selon la commission comme *« l'œuvre d'un petit groupe d'officiers de grades inférieurs, mais qu'en réalité, la majorité de la hiérarchie militaire ont été impliqués dans le crime ou n'ont pris aucune initiative pour s'opposer »*. Le rapport souligne ensuite qu'aussitôt que la nouvelle du putsch a été connue, *« les gens ont commencé à barrer les routes et à organiser des rondes de sécurité »*. La tentative du putsch a eu comme conséquence immédiate le déclenchement d'une vague de violations qui ont entraîné la mort d'environ 50.000 personnes.

Le rapport pointe du doigt certains ministres du parti au pouvoir, le Frodebu, qui ont diffusé des appels à la résistance lesquels comportaient des risques de dérapages dans la mesure où ils n'étaient pas accompagnés par des instructions clairement formulées de ne pas tuer.

Le rapport fait remarquer que la peur et la désorganisation au sein du gouvernement ne sont pas des excuses convaincantes pour justifier l'absence de mesures pacificatrices.

Au contraire, les enquêteurs affirment détenir des preuves que *« dans des endroits où un grand nombre de tutsis furent tués, une minorité importante de chefs de colline, de chefs de zone et d'administrateurs communaux, ont incité et ont participé aux exécutions sommaires »*.

En guise de recommandations, cette Commission des ONG internationales demandera aux autorités burundaises de lutter contre l'impunité, de réformer l'armée et la gendarmerie, d'éliminer l'arbitraire, de lutter contre la rumeur, d'éduquer aux droits de l'homme et de réinstaller les déplacés et les réfugiés. Si, plusieurs années après, l'Accord d'Arusha et les Accords de cessez-le-feu vont dessiner les contours d'un programme de réforme de l'armée avec le déclenchement d'un processus de fusion de l'armée et de la rébellion, la lutte contre l'impunité et le renforcement de l'état de droit resteront pour une longue période, au stade de vœux pieux.

### §3. Le Rapport Siméon Aké-Martin Huslid

Ce rapport est en quelque sorte une pré-enquête des Nations Unies menée par une mission préparatoire chargée d'établir les faits. En effet, juste après la tentative de coup d'Etat, le Conseil de Sécurité avait demandé au Secrétaire Général d'envoyer au Burundi une équipe pour « *établir les faits et apporter ses conseils afin de faciliter les efforts du gouvernement du Burundi et de l'OUA* » dans le rétablissement de la paix. Dès le 22 novembre 1993, le gouvernement du Burundi avait demandé aux Nations Unies d'envoyer une mission d'enquête sur le coup d'Etat du 21 octobre 1993, l'assassinat du président Ndadaye et les massacres qui ont suivi. Arrivée à Bujumbura le 22 mars 1994, la mission était composée de Siméon Aké, ambassadeur de Côte d'Ivoire en Allemagne, Martin Huslid, ambassadeur au ministère des Affaires Etrangères en Norvège et Mme Michèle Poliacof, spécialiste des questions politiques aux Nations Unies. Le rapport de la mission sera présenté au Secrétaire Général le 20 mai 1994<sup>33</sup> et rendu public le 24 février 1995. Ses conclusions corroborent celles de la commission des ONG mais ajoutent d'autres éléments fondamentaux. Au sujet des auteurs du putsch par exemple, le rapport ajoute en plus des éléments de l'armée, « *qu'il y avait des commanditaires appartenant aux milieux politique, civil et militaire* ». Le rapport donne une vision équilibrée des massacres. D'une part, il souligne que : « *Des éléments de l'armée... se sont parfois livrés à des représailles et des exactions souvent sélectives contre la population hutu... L'armée n'a cependant pas joué qu'un rôle négatif dans les massacres...elle a réussi à les contenir et les empêcher* »<sup>34</sup>, mais d'autre part il stigmatise l'activisme « *de l'administration provinciale du nouveau pouvoir dont certains membres ont incité ou encouragé les populations hutu dans les massacres* »<sup>35</sup>. La mission des Nations Unies qui avait un caractère politique va conclure son rapport par des recommandations politiques ayant trait à la réconciliation. Le problème de la réforme foncière, lié à la question du retour des réfugiés dont les terres ont été occupées durant leur exil, est également évoqué comme un des nœuds gordiens de la réconciliation au Burundi.

<sup>33</sup> Rapport Aké-Huslid, S/1995/157 du 24 février 1995.

<sup>34</sup> ONU, S/1995/157, p.40-41.

<sup>35</sup> Idem.

#### **§4. La Commission Internationale d'Enquête Judiciaire des Nations Unies (1995-1996)**

La mise sur pied de cette commission a été précédée par une série de tractations entre le gouvernement du Burundi et les Nations Unies. Déjà au niveau du nouveau gouvernement mis en place après le putsch et où on retrouve les représentants de tous les partis (mouvance présidentielle et opposition), la conscience qu'un génocide s'était commis au Burundi était déjà visible. Après avoir reçu le rapport de la mission Aké-Huslid, le gouvernement adressa une requête au Conseil de Sécurité de l'ONU en date du 25 juin 1995 pour demander l'envoi d'une Commission Internationale d'enquête judiciaire. Le 26 juin 1995, un envoyé spécial du Secrétaire Général Pedro Nikken se rendit au Burundi pour étudier les modalités de mise en place de cette commission. Dans son rapport, Pedro Nikken va recommander aux Nations Unies de compléter les enquêtes par des mesures de répression des responsables de crimes. Selon Pedro Nikken, *« une vérité établie objectivement mais qui ne serait suivie d'aucune conséquence et ne susciterait aucun espoir est extrêmement dangereuse dans le contexte actuel du pays. Elle confirmerait le sentiment d'impunité de ceux qui échapperaient à l'action de la justice, les incitant à récidiver »*<sup>36</sup>. Le 28 août 1995, la résolution 1012 autorise le Secrétaire Général à mettre sur pied une commission d'enquête judiciaire internationale qui serait composée de *« cinq juristes impartiaux, expérimentés et internationalement respectés »*<sup>37</sup>. Sitôt après sa nomination le 20 septembre 1995, la Commission va se rendre au Burundi où les travaux vont se dérouler en deux phases : du 25 octobre au 20 décembre 1995 et du 7 janvier au 02 juillet 1996. Contrairement aux commissions précédentes, le mandat de celle-ci ne se limitait pas à l'établissement des faits. Il était explicite quant à la nécessité de recommander des mesures visant à traduire en justice les responsables des crimes et de proposer des mesures de caractère juridique, politique ou administratif pour éliminer l'impunité et promouvoir la réconciliation nationale au Burundi.

---

<sup>36</sup> ONU, S/1995/631, p.18.

<sup>37</sup> Nommés le 20 septembre 1995, ces juristes étaient : Edilbert Razafindralombo (Madagascar, Président), Abdelali El Moumi (Maroc), Mehemet Guncy (Turquie), Luis Herrera Marciano (Venezuela) et Michel Maurice (Canada).

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 non seulement de donner une crédibilité à ses conclusions mais

aussi de réunir des éléments de preuves qui pourraient servir ultérieurement dans les poursuites pénales ou civiles.

Dans ses conclusions rendues en juillet 1996, la commission affirme pour la première fois dans l'histoire des commissions d'enquête, que *des éléments de preuve dont elle dispose suffisent à établir que des actes de génocide ont été perpétrés au Burundi contre la minorité tutsie le 21 octobre 1993 et les jours suivants à l'investigation et avec la participation de certains militants et responsables hutus du Frodebu, y compris au niveau des communes* »<sup>38</sup>.

Au niveau du contexte régional, il faut se rappeler que le rapport est rédigé en 1996, deux ans après le génocide rwandais. La commission ne manque donc pas de faire un parallèle avec ce qui s'est passé au Rwanda.

Au Rwanda, le régime hutu a massacré des tutsis à plusieurs reprises depuis l'indépendance. Or, plusieurs dirigeants du Frodebu, à tous échelons, ayant vécu des années en exil au Rwanda après 1972 et étant soutenus par le président Habyarimana, la réaction du Frodebu et le modus opérandi des massacres de tutsi ressemblaient à ce qui s'est passé au Rwanda après l'assassinat de Habyarimana (incitation à tuer tout tutsi présenté comme un envahisseur venu d'Egypte, rassemblement de tutsis dans les centres administratifs, massacres collectifs à la machette, incendies de maisons avec des tutsis à l'intérieur, bébés tutsis pilés dans les mortiers, viols collectifs...).

Pour appuyer la qualification de ce crime de génocide, la commission fera remarquer que les massacres de tutsis ne constituaient en aucune manière une manifestation d'hostilité politique ou ethnique mais étaient plutôt *« une tentative d'extermination totale de l'ethnie tutsie »*<sup>39</sup>. Ces derniers n'ont pas été tués simplement dans un accès de violence, mais étaient plutôt systématiquement traqués. La direction du parti Frodebu est pointée du doigt pour avoir planifié à l'avance une riposte face à

<sup>38</sup> ONU, S/1996/682, p.8.

<sup>39</sup> Idem.

l'éventualité d'un coup d'Etat et que cette riposte consistait notamment à armer les hutus et à barrer les routes pour empêcher les forces de l'ordre d'intervenir à temps pour arrêter le massacres.

D'autre part, le rapport dénonce les représailles qui ont suivi et qui ont fait plusieurs morts dans la population hutue. La commission relève que *«des éléments de l'armée et de la gendarmerie burundaises et des civils tutsis ont perpétré un massacre aveugle d'hommes, des 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»<sup>40</sup>*.

Cependant, aussi bien pour le putsch que les massacres consécutifs à ce coup, la commission n'a pas été en mesure d'identifier nommément les individus qui devaient être inculpés et répondre des crimes commis. Elle a estimé que les preuves à sa disposition ne pouvaient pas permettre de désigner les présumés coupables.

Dans ses recommandations, la commission observe un certain nombre de précautions liées à la persistance d'une conjoncture délicate de l'époque au Burundi. Elle fait remarquer notamment que dans les préoccupations du gouvernement de l'époque, les questions de partage du pouvoir entre élites hutu et tutsi ont pris le pas sur les exigences ethniques relatives à la protection des droits de l'homme notamment le retour des déplacés de l'intérieur et des réfugiés exilés. Dans le même temps, les conditions de vie des populations ne cessaient de se détériorer.

L'articulation de ses recommandations, focalisées expressément sur trois questions à savoir l'impunité, le génocide et les autres crimes, traduit les dilemmes qui vont caractériser toutes les démarches des différents gouvernements burundais chaque fois qu'il s'est agi de traiter judiciairement la crise burundaise.

- **La question de l'impunité** : pour les cinq experts de la commission, si à l'origine, l'impunité a été l'une des causes de la situation actuelle, elle en était déjà devenue une conséquence.

---

<sup>40</sup> Ibidem.

Dans son rapport, la Commission fait remarquer que « *faire de l'élimination de l'impunité une condition préalable à la solution de la crise serait de l'irréalisme et ne servirait qu'à fournir les prétextes à ceux qui sont peu disposés à prendre les mesures qui s'imposent* ». Ainsi le rapport stigmatise le cercle vicieux de l'impunité et déplore un engrenage infernal fait de crimes, d'impunité et de justice défailante.

Pour la commission, si une bonne administration d'une justice équitable est à même d'éradiquer l'impunité, la crise et l'insécurité de l'époque restent des obstacles importants dans la mesure où elles continuent à tenir en otage un appareil judiciaire sans moyens et constitué en majorité de magistrats tutsi.

Pour arriver à asseoir une justice impartiale et efficace, la commission propose des réformes de l'appareil judiciaire en vue d'établir des équilibres ethniques et une dotation en moyens suffisants.

- **La question du génocide** : Ayant conclu que des actes de génocide ont été perpétrés contre les tutsis, la commission recommande d'exercer une compétence internationale à l'égard de ces actes. Cependant, cette compétence ne pourrait être exercée dans une conjoncture de guerre civile, étant entendu qu'une enquête internationale convenable sur ces faits s'imposait, notamment pour identifier les responsables et compléter le contenu du premier rapport. De plus l'enquête devait aussi s'étendre aux crimes perpétrés dans le passé notamment les crimes commis contre les Hutus en 1972, afin de déterminer si ces derniers constituaient également des actes de génocide et d'en identifier les auteurs afin de les traduire en justice. Dans la réalité, la commission a recommandé un organe international chargé d'enquêter sur tous les faits pouvant être qualifiés de génocide au Burundi. Cet organe serait doté de pouvoirs et de moyens pour mener des investigations selon des normes reconnues internationalement.

- **La question des autres crimes** : Sous le vocable « autres crimes », la commission cite l'assassinat du Président Ndadaye, la prise d'otages et la répression aveugle sur des civils innocents. Ces crimes relèvent de la compétence interne. Toutefois la commission a estimé que la justice burundaise, dans l'état actuel, était dans l'incapacité d'engager des enquêtes ou des poursuites pénales notamment contre ceux qui « *du haut de leurs postes de responsabilité au sein du gouvernement, de l'armée et de la rébellion armée, continuent d'exercer sans partage un pouvoir de vie et de*

*mort sur les citoyens dans l'ensemble du pays* ». <sup>41</sup> Compte tenu de ces contraintes, la Commission recommandait la mise en place d'un organe judiciaire indépendant qui travaillera dans des conditions d'ordre public et de sécurité satisfaisantes.

Quel a été l'impact de ce rapport sur la société burundaise ? Quel a été son accueil au niveau des institutions et des groupes politico-ethniques ? Nul besoin de faire constater que ce rapport a été différemment accueilli dans les milieux hutu et tutsi.

Dans les partis politiques d'obédience hutu, ce rapport a été perçu comme une inquisition contre un groupe ethnique dans la mesure où il a porté sur un cycle unique de massacres, ceux de 1993 et passait sous silence les souffrances de 1972. Qualifié de tendancieux, le rapport a donné l'impression que la communauté internationale n'avait pas été équitable et les partis et mouvements hutus vont s'investir depuis 1996 pour la culpabiliser, dans l'objectif d'enterrer ce rapport dans les tiroirs de l'ONU.

Tout en reconnaissant que les membres de tous les groupes ethniques ont été, à des moments différents, de l'histoire, les victimes ou auteurs de graves crimes, les experts des Nations Unies affirmaient quant à eux, que rien ne présupait qu'une autre enquête menée sur 40 ans de conflits allait déterminer sur le plan juridique qu'un génocide avait été commis par et contre tous les groupes ethniques au Burundi <sup>42</sup>.

Quant à la communauté tutsie surtout les rescapés et les victimes, la satisfaction sera suivie par une grande désillusion. Les associations de victimes vont se convaincre que les hommes politiques de tous bords hutu et tutsi les ont trahies parce qu'ils n'ont pas pu faire le suivi du rapport de 1996 qui avait conclu au génocide commis contre eux. Les victimes avaient espéré que le Conseil de Sécurité allait enclencher le processus de mise en place d'un mécanisme d'identification et de jugement des coupables. Mais elles ne virent rien venir par la suite.

## **B. Les Accords d'Arusha et de Pretoria**

Le 28 Août 2000, après deux ans de discussions, dix neuf parties aux négociations dont le gouvernement et l'Assemblée Nationale parviennent à signer un Accord dit Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Le Protocole I de cet

<sup>41</sup> ONUB, S/1996/682, p.97.

<sup>42</sup> ONU, S/2005/158, p.10.

Accord est consacré à la nature du conflit burundais, aux problèmes de génocide et d'exclusion ainsi qu'à leurs solutions.

Le Protocole III quant à lui traite des questions de paix et de sécurité, et épingle les causes, les manifestations ainsi que les principaux vecteurs de violence et d'insécurité. Ainsi parmi les causes de la violence, on cite l'impunité des auteurs de crimes politiques et de violations des droits de l'homme, l'idéologie du génocide et de l'exclusion. Cet Accord désigne comme responsables des violences au Burundi, les puissances étrangères, les partis et mouvements politiques, les administratifs et les religieux qui ont contribué à perpétrer le génocide et les violences depuis 1965, les magistrats passifs ou corrompus, les militaires coupables de bavures ainsi que les idéologues du génocide.

Cependant si le Protocole III s'attarde sur le phénomène des violences, c'est au terme du Protocole I que les protagonistes au conflit burundais se sont accordés sur les solutions en ce qui concerne les graves violations des droits de l'homme commises depuis l'indépendance.

D'une part, c'est sous ce protocole qu'apparaît le grand apport de l'Accord à savoir la reconnaissance par tous les signataires, « *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* »<sup>43</sup>. Toutefois comme pour affirmer une chose et son contraire, les parties font cette reconnaissance sans préjudice des résultats des enquêtes d'une commission judiciaire internationale que l'Accord a prévue au chapitre II. Au terme de ce même protocole, les négociateurs se sont convenus sur 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.

Ces principes et mesures correspondent, en théorie aux quatre lignes directrices que les spécialistes de la justice transitionnelle donnent à la justice post-conflit : poursuites pénales, rétablissement de la vérité, réparation et réhabilitation, assainissement<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Accord d'Arusha, Protocole I, Chap. 5, art.3, al.3.

<sup>44</sup> Voir à ce sujet l'approche développée par le Centre International de la justice transitionnelle, site : [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

## §1. Des Poursuites Pénales

Au chapitre de la répression des crimes graves, l'Accord d'Arusha recommande d'abord la promulgation d'une législation 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. Durant l'année 2002, plusieurs séances de débats houleux entre les députés issus des partis du G7 (pro-hutu) et ceux du G10 (pro-tutsi) eurent lieu à l'Assemblée Nationale de transition et se sont étendues sur trois sessions. Les partis hutus contestaient le projet car ils craignaient qu'il porterait sur les crimes de génocide que les tutsi veulent mettre sur leur responsabilité. Le G7 proposait que ce projet attende les conclusions du rapport de la commission internationale d'enquête judiciaire et la qualification des crimes depuis l'indépendance par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Lors de son vote par les deux chambres, les parlementaires prendront soin de mettre une disposition qui empêche aux juridictions nationales de réprimer les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Dans l'objectif de trancher le contentieux d'interprétation et de qualification sur les crimes, entre différents groupes politico-ethniques, l'Accord d'Arusha exhorte le gouvernement burundais à demander au Conseil de Sécurité des Nations Unies, la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. Cette commission serait chargée d'enquêter sur les faits couvrant la période allant de l'indépendance jusqu'au 28 Août 2000, de les qualifier, d'établir des responsabilités et de soumettre le rapport au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Au cas où ce rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, l'Accord d'Arusha enjoint le gouvernement du Burundi de requérir auprès du Conseil de Sécurité l'établissement d'un tribunal pénal international qui serait chargé de juger et de punir les coupables de ces crimes. Malgré les dispositions de l'Accord, cette commission d'enquête ne sera jamais mise en place jusqu'à la période actuelle où les Nations Unies annoncent une nouvelle formule d'un mécanisme hybride comprenant une commission mixte de vérité et une chambre spéciale.

Selon le calendrier de l'Accord, il était prévu que le gouvernement adresse une requête aux Nations Unies trente jours après le 1<sup>er</sup> Novembre 2001, date de l'investiture du gouvernement transitoire. Mais cette dernière ne sera envoyée qu'au mois d'Août 2002 après des consultations difficiles entre les principaux partis leaders de l'époque, l'Uprona et le Frodebu, les 2 forces dominantes dans les institutions de transition. Pendant les consultations, des doutes auraient été exprimés par les uns et les autres quant à l'efficacité d'une commission qui travaillerait dans des conditions d'insécurité, en période de guerre. A la situation de guerre, s'est ajoutée une autre raison liée au réalisme politique et diplomatique. En effet, depuis la publication du rapport en 1996, dans certains milieux politiques et diplomatiques, à Bujumbura et à New York, le génocide avait été l'objet de spéculations diverses. En Août 1996, lorsqu'une commission internationale d'enquête judiciaire mandatée par les Nations Unies avait conclu que des actes de génocide avaient été commis contre la minorité tutsie par certains responsables hutu du Frodebu et que certaines autorités militaires étaient impliquées dans le putsch sanglant d'octobre 1993, un séisme a secoué le microcosme politique burundais. Dans un contexte de guerre et d'insécurité, les Nations Unies ont à un certain moment choisi de faire attendre le droit et de jouer la diplomatie. Le rapport a attendu dans les tiroirs pendant que les Nations Unies s'évertuaient à promouvoir le dialogue entre différents protagonistes. Forts de ce silence du Conseil de Sécurité, le Frodebu et les autres partis du G7 vont contester le contenu du rapport de 1996 et réclamer un rapport unique qui dégagerait les responsabilités sur toute la période de l'histoire post-coloniale du Burundi. Le rapport de 1996 sera finalement versé dans la documentation d'une future commission, au même titre que les rapports précédents.

## **§2. Du rétablissement de la Vérité et des mesures de réconciliation**

Au sujet des principes et mesures relatifs à la réconciliation, les négociateurs qui étaient à Arusha ont constaté que l'une des conditions psychologiques favorables à la réconciliation consistait à affronter le passé sans hypocrisie. Rétablir la vérité, assumer l'histoire sous ses multiples facettes, identifier les bourreaux et les victimes dans les violences cycliques sont des voies qui aideraient les burundais à reconstruire un avenir qui, jusqu'aujourd'hui, reste compromis par les falsifications ou les versions historiques parallèles et contradictoires hutu-tutsi.

A ce sujet, l'Accord d'Arusha recommande la création d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation. L'Accord assigne à cette commission 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 prendre cette commission comme sa chasse gardée ou une sorte «d'auberge espagnole».

D'autres raisons ont motivé les reports successifs de l'adoption d'une loi sur la Commission vérité et réconciliation (CVR) : d'une part, il aurait été improductif de mettre sur pied une commission qui allait enquêter sur les crimes commis, alors que

les différentes rébellions qui n'avaient pas signé l'Accord d'Arusha, n'avaient pas encore déposé les armes et continuaient la guerre longtemps après le début de la transition ; d'autre part, lorsque la principale rébellion du Cnnd-Fdd a rejoint le gouvernement en 2004, les dissensions politiques se sont multipliées et le 31 août 2004, la direction du Cnnd-Fdd a boycotté la séance parlementaire sur l'adoption du projet de loi sur la CVR. Le Cnnd-Fdd voulait jouer un rôle important dans la nomination des 25 membres de la dite commission.

Promulguée finalement le 27 décembre 2004 dans une atmosphère lourde de dissensions politiques<sup>45</sup>, cette loi ne sera jamais appliquée: les procédures de nomination des membres se sont enlisées dans les spéculations politiciennes, la mission des Nations Unies sur l'opportunité d'une commission internationale d'enquête annonçait déjà une reformulation des mécanismes d'Arusha, 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 par 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 le Protocole de Pretoria entre le Gouvernement et le Cnnd-Fdd signé en Novembre 2003 : il s'agit de l'immunité provisoire et de l'amnistie. L'Accord d'Arusha prescrivait au gouvernement une loi accordant l'immunité aux dirigeants politiques rentrant d'exil tandis que le Protocole de Pretoria accordait l'immunité provisoire à tous les leaders et combattants du Cnnd-Fdd ainsi qu'aux militaires gouvernementaux. Cette mesure s'étendait aux combattants d'autres mouvements armés qui avaient signé le cessez-le-feu en date du 7 octobre 2002 (Cnnd-aile Ndayikengurukiye et Fnl-aile Mugabarabona). Toutefois les combattants et militants coupables des infractions de génocide et des crimes contre l'humanité étaient exclus du bénéfice de ces mesures. 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.

---

<sup>45</sup> Les négociations constitutionnelles et les discussions préparatoires de la période électorale avaient commencé à empoisonner les relations entre les partis politiques et il était difficile de bâtir des consensus sur des sujets aussi délicats.

### §3. Des mesures d'assainissement (« Vetting »)

Les pays qui sortent de la guerre doivent envisager de réformer leurs institutions. Les spécialistes de la justice transitionnelle indiquent que les restructurations visent notamment les institutions qui ont favorisé les abus ou qui étaient perçus comme étant à l'origine du conflit.

Selon l'accord d'Arusha, les négociateurs se sont convenus sur un certain nombre de principes et mesures qui allaient désormais présider à la refondation de certains secteurs sensibles comme *l'armée, la justice, l'administration, l'ordre économique et social*.

Pour les corps de défense et de sécurité, l'Accord préconise la mise en route des réformes pertinentes permettant de corriger les déséquilibres ethniques et régionaux. A Arusha déjà, il était déjà entendu que, pendant une période à déterminer par le Sénat, l'armée et la police ne compteront plus de 50% de membres appartenant à un groupe ethnique particulier. La parité ethnique à l'armée à savoir 50% Hutu – 50% Tutsi sera considérée dans certains milieux comme une réponse à deux peurs : pour les tutsis, une armée majoritairement hutu serait tentée par les idéologies génocidaires comme en 1965, ou au Rwanda en 1994. Pour les hutus, une armée majoritairement tutsie serait vite entraînée dans les tentatives de coups d'État contre les institutions élues ou dans les actes de répression contre les mouvements hutus.

Plus tard, l'Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et le Cndd-Fdd signé le 16 novembre 2003 introduisait une nouvelle donne politique dans la composition de l'état-major de l'armée où 40% des officiers devraient provenir du Cndd-Fdd, alors que leur intégration à l'état-major de la Police allait se faire à hauteur de 35%.

Au niveau de la justice, compte tenu des multiples carences et faiblesses, notamment les dysfonctionnements liés aux pressions socio-politiques sur un corps perçu comme majoritairement tutsi (dans les juridictions supérieures), l'Accord d'Arusha consacre des dispositions à ce secteur pour restaurer la confiance mais aussi l'état de droit au Burundi. Ainsi il est préconisé la réforme de l'appareil de justice à tous les niveaux

pour corriger les déséquilibres ethniques en défaveur des hutus, la révision par des recours et appels, des procès sur les assassinats et procès politiques à travers

la Commission Vérité et Réconciliation, la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature en vue de lui assurer son indépendance, la révision du code pénal et la création du poste d'ombudsman.

Enfin, sur le plan économique et social, l'Accord tient compte des facteurs matériels dans le déclenchement des violences au Burundi. Depuis les années 60, les élites hutues et tutsies sont en compétition pour le contrôle de l'appareil de l'Etat qui est le principal allocataire des ressources nationales. Les masses à leur tour se sont laissées embrigadées dans une lutte ethnique parce que chacun espérait gagner quelque chose de matériel. D'où les spoliations des terres, l'appropriation des biens meubles et immeubles, à la faveur des crises politiques successives. Sous ce chapitre, l'Accord d'Arusha prône une redistribution équitable de ressources nationales, une législation et des structures de lutte contre les crimes économiques et la corruption, ainsi que la récupération des biens de l'Etat spoliés par des individus.

#### **§4. Mesures de réhabilitation, d'indemnisation et de compensation**

Mais c'est sur le plan social que l'Accord est plus explicite en termes de justice transitionnelle. En effet, l'on sait que les massacres et guerres successives ont entraîné des centaines de réfugiés à l'extérieur. La plupart de ces sinistrés sont des rescapés et des ayant-droits qui ont été privés de leurs biens et qui ont besoin d'être réhabilités et indemnisés.

Outre la CVR qui prévoit une procédure de réparation, l'Accord a prévu une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés chargée notamment de restituer aux ayant-droits des victimes des différentes crises, des biens confisqués par l'Etat ou volés par des tiers (avoirs en Banque, meubles et immeubles).

Sur le plan culturel, l'Accord redonne ses droits à une institution que certains nouveaux politiciens avaient tendance à enterrer depuis les élections de 1993 : l'ordre d'Ubushingantahe, qui était une institution locale de référence habilitée à prévenir les conflits, à régler les litiges sociaux, les conflits de voisinage, à arbitrer et à concilier.

« L'Ubushingantabe » au Burundi peut être rapproché à ce que sont les « gacaca au Rwanda ». Nous y reviendrons au dernier chapitre.

Enfin, en vue de prévenir la réédition d'autres crimes et de permettre aux victimes d'assimiler leur peine de manière pacifique, l'Accord préconise la création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, la promotion d'un front inter ethnique de résistance contre ces crimes ainsi que l'instauration d'une journée nationale de commémoration pour ces derniers. De toutes ces mesures, aucune n'a eu un début d'exécution. La Loi sur l'observatoire a été approuvée par le parlement mais n'a jamais été appliquée. Quant au monument et à la journée nationale commémorative entre les groupes inter ethniques, la société reste divisée, les deux groupes politico-ethniques se distancient les uns des autres parce qu'ils entretiennent deux mémoires antagonistes.

## **B. Le Rapport Kalomoh : Vers un mécanisme hybride d'une justice post-conflit au Burundi.**

### **§1. La mission Kalomoh : Contexte, mandat et attentes des burundais**

Avant d'analyser le contenu de ce Rapport des Nations Unies dit « Rapport Kalomoh », il importe de nous projeter en arrière pour comprendre sa genèse et les circonstances qui ont entouré sa confection et sa publication.

De prime à bord, l'on sait que le 28 Août 1995, deux ans après le coup d'Etat sanglant et les massacres à caractère génocidaire, le Conseil de Sécurité des Nations Unies pria Kofi Annan de mettre sur pied une commission d'enquête internationale ayant entre autres pour mandat d'établir les faits, de recommander des mesures juridiques visant à traduire en justice les responsables de tous les crimes au Burundi. Sitôt constituée, cette commission se rendra au Burundi pour enquêter, et rendra public son rapport en Juillet 1996 avec les conclusions déjà évoquées dans les pages antérieures.

A New-York, les diplomates sont frileux quant à l'opportunité de donner suite aux recommandations de ce rapport qu'une partie de la classe politique burundaise en

l'occurrence l'élite hutu considère comme tendancieux. Cette confusion est vite favorisée par l'escalade des violences sur terrain où la rébellion du Cnodd-Fdd aux prises avec l'armée multiplie des attaques sur des populations civiles et construit des liens tantôt avec les groupes terroristes génocidaires de la région, comme les ex-FAR, les Interahamwe, tantôt avec les chancelleries de la région, Congo, Tanzanie, Afrique du Sud, etc.

Les organisations des droits de l'homme au Burundi, surtout les défenseurs des rescapés et victimes tutsies du génocide qui a commencé en 1993, s'estiment abandonnées par la communauté internationale, au moment où les hutus exilés ou de l'intérieur sont exaspérés par le retour de Pierre Buyoya, candidat malheureux des élections de 1993 considéré par certains comme le cerveau du putsch contre Ndadaye, son ancien concurrent.

En août 2000, quand l'Accord d'Arusha est signé, sous les auspices de Mandela mais aussi des Nations Unies, les négociateurs enjoignent au nouveau gouvernement d'introduire une requête au Conseil de Sécurité pour l'envoi d'une Commission d'Enquête Judiciaire Internationale (CEJI), dans un délai ne dépassant pas 30 jours après son investiture. Pierre Buyoya adressera cette requête en juillet 2002, après un retard de neuf mois. Mais entretemps, forts des compétences et des expériences acquises sur terrain, diplomates et experts des Nations Unies avaient commencé à se pencher sur les questions relatives à l'administration de la justice pendant les périodes de transition et au rétablissement de l'état de droit dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit.

Depuis septembre 2003, le Conseil de Sécurité avait commencé à examiner le rôle des Nations Unies dans l'instauration de la justice et de l'état de droit dans les pays sortant d'un conflit. Le 23 Août 2004, Koffi Annan rendait public le rapport intitulé : *« Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit »*.

Pour le Burundi, ce rapport tombe à point nommé : la principale rébellion avait déjà rejoint les institutions de la transition, le gouvernement d'union nationale préparait difficilement certes, le projet de loi sur la Commission Vérité et Réconciliation, les

ghettos hutu-tutsi commençaient à s'estomper à la faveur d'une lassitude et des désillusions entraînées par plus de 10 ans de guerre et les méandres de la politique.

Mais sept mois avant la publication de ce document, le Conseil de Sécurité avait décidé de répondre à la requête du gouvernement du Burundi et demandait le 26 Janvier 2004, au Secrétaire Général d'envoyer une mission d'évaluation en vue d'examiner l'opportunité et la possibilité de créer une CEJI. C'est dans ce cadre que le Sous-Secrétaire Général des Nations Unies, l'Ambassadeur Kalomoh, de nationalité namibienne, fut désigné pour conduire cette mission au Burundi du 16 au 24 mai 2004. Avant son départ, le Conseil de Sécurité avait précisé les termes de son mandat, notamment :

- *Préciser les modalités et options pour mettre en place la Commission d'Enquête Internationale conformément à l'Accord d'Arusha et examiner les approches pouvant concilier l'exigence de vérité-réconciliation et celle de la justice.*
- *Evaluer la valeur ajoutée d'une commission d'enquête internationale par rapport aux rapports déjà existants (Rapport Whitaker de 1985) ou ceux présentés par les commissions précédentes.*
- *Définir la répartition des compétences et des pouvoirs entre la Commission Vérité et Réconciliation et la commission d'enquête surtout leurs responsabilités respectives en matière d'enquête, de la qualité des personnes dont elles auraient à connaître et de la question de l'amnistie.*
- *Examiner la possibilité de circonscrire la compétence temporelle de la commission, évaluer ses conditions de travail (sécurité, moyens financiers logistiques et humains) et préciser les attentes des autorités burundaises concernant l'application pratique des conclusions de l'enquête notamment les poursuites pénales qui pourraient être engagées devant les tribunaux.*

Au Burundi, la mission mènera des consultations approfondies avec les représentants du gouvernement de transition, des partis politiques, de la société civile et des membres de la communauté internationale basés à Bujumbura.

A l'unanimité, les interlocuteurs de tous bords insisteront sur l'opportunité de l'envoi d'une CEJI au Burundi dont la neutralité serait garantie par une composition

internationale. Dans une société tellement divisée jusqu'à cultiver deux mémoires antagonistes sur les événements tragiques de son histoire, les leaders de tous les groupes politico-ethniques ont émis le souhait de voir la création de cette commission

qui aurait pour tâche d'établir la vérité et d'enquêter sur les crimes commis depuis 1962, et qui, au cas où elle qualifierait ceux-ci de génocide, de crime de guerre ou d'autres crimes contre l'humanité, déclencherait la mise en place *d'un tribunal pénal international*.

Pour tous les burundais, cette commission aurait une valeur ajoutée évidente par rapport aux quatre commissions précédentes qui non seulement avaient une *compétence temporelle limitée (1993)* mais aussi n'avaient pas réussi à identifier les auteurs des crimes, laissant planer le sentiment qu'ils resteront impunis.

Mais l'attente la plus décisive est relative au caractère désormais binaire de la société burundaise qui veut que chaque composante ethnique décline souvent ses souffrances à l'aune de la satisfaction de l'autre perçu comme adversaire et vice-versa. Ainsi, si certains rapports, notamment les rapports Whitaker et Ake Huslid, ont fait mention, au passage et sans enquête documentée proprement dite, du génocide des hutus en 1972, les diplomates et experts onusiens culpabilisés vont déplorer le fait que « *c'est uniquement pour le massacre dont les tutsis ont été victimes en 1993 qu'il a été déterminé sur le plan juridique qu'un crime de génocide avait été commis au Burundi* »<sup>46</sup>.

Il est vrai que lors de sa mission au Burundi, la mission affirme avoir eu du mal à expliquer, sans convaincre certains interlocuteurs que même si des enquêtes étaient menées sur quatre décennies de conflits cycliques, « *on ne pouvait en aucun cas présumer que [la commission] déterminerait sur le plan juridique qu'un génocide avait été commis au Burundi par et contre tous les groupes ethniques* ». Toutefois comme tous les groupes ethniques ont été à des moments différents de l'histoire, victimes et auteurs des crimes, il était équitable que des enquêtes soient menées sur toutes ces périodes et des poursuites pénales ne puissent être dirigées uniquement contre les membres d'un seul groupe politico-ethnique.

---

<sup>46</sup> ONU, S/2005/158, p.8-9.

## §2. Les recommandations de la mission Kalomoh

Quand elle a été amenée à formuler des recommandations, la mission Kalomoh s'est inspirée non seulement du document du Conseil de Sécurité qui livre la nouvelle approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle mais aussi a tenu compte des « contradictions » relevées sur le terrain burundais et dans le texte de l'Accord d'Arusha.

Ainsi pour la mission des Nations Unies, la démarcation entre les deux commissions (CVR et CEJI) n'est pas claire et cette confusion transparait non seulement dans l'Accord d'Arusha mais aussi dans les démarches législatives du gouvernement de transition.

Ainsi, si l'Accord d'Arusha habilite la CVR 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 au pouvoir de la CVR 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* »<sup>47</sup>. Pour les Nations Unies, les mandats des deux commissions se recourent 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 : « *le plaignant étaye sa plainte ; le présumé auteur réplique sur*

---

<sup>47</sup> ONU, S/2005/158, p.12.

*l'accusation portée contre lui, les témoins à charge ou à décharge sont entendus et le présumé auteur prend la parole le dernier »<sup>48</sup>.*

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. Le rapport du Secrétaire Général de l'ONU présenté le 23 août 2004 au Conseil de Sécurité est déjà explicite : *« si les tribunaux jouent un rôle important, l'expérience que nous avons acquise en ce qui concerne les commissions de vérité montre aussi que ces dernières peuvent les compléter utilement dans les efforts en faveur de la justice et de la réconciliation, parce que leur démarche est centrée sur les victimes et qu'elles aident à établir les faits... ».*

Compte tenu des éléments développés ci-dessus, la mission a recommandé 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 1972 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 Kalmoh a évité de mettre en place les deux commissions et a fusionné les éléments 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 leur mission, la majorité des représentants des partis politiques et de la société civile, toutes ethnies confondues estimaient que la compétence nationale temporis

---

<sup>48</sup> ONU, S/2005/158, p.12.

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 le 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'avérait 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 requis une commission internationale d'enquête, le rapport recommande que cette commission, tout en conservant son caractère national, soit « mixte » dans sa composition et comprenne 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**

L'on sait que l'Accord d'Arusha avait recommandé qu'au cas où la CEJI aurait établi qu'il y a eu des crimes de génocide, des crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, les Nations Unies devraient mettre en place un Tribunal Pénal International. Tous les interlocuteurs burundais de la mission Kalomoh ont été unanimes sur la nécessité de ce tribunal.

Mais 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 pour le TPIR 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 vont pousser la mission Kalomoh à ne pas recommander un tribunal pénal international pour le Burundi.

Par contre, 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. Le rapport Kalomoh relève plutôt d'autres avantages qui militent pour un tribunal ad hoc situé dans le pays concerné, 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). La Mission a rappelé aussi que dans le cas de la Sierra Leone et du Timor-Leste, le fonctionnement simultané d'une commission Vérité et d'un tribunal a exigé une clarification sur les rapports entre les deux mécanismes pour établir les responsabilités.

Sur 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 comprendrait au minimum la période allant du début de 1972 à la fin de 1993.

Pour ce qui est du statut, la chambre spéciale proposée serait du droit burundais. Cependant, pour répondre aux normes du droit international, le Rapport Kalomoh pose comme conditions d'une collaboration des Nations Unies, l'amendement de certaines dispositions du droit burundais notamment l'application d'une procédure régulière, un procès équitable qui garantit la défense de l'accusé, *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 collèges de trois juges siégeant en première instance et par un collège 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. L'ONU a reconnu que le rapport Kalomoh s'est écarté de la lettre, « mais non de l'esprit de l'Accord d'Arusha ».

Dans sa 5203<sup>ème</sup> séance tenue le 15 juin 2005, le Conseil de Sécurité 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* »<sup>49</sup>. En outre, les rapports entre la Commission Vérité et la Chambre Spéciale n'étaient pas clairement définis.

---

<sup>49</sup> ONU/S/RES/1606/2005.

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 priait le Secrétaire Général des Nations Unies d'engager des négociations avec le gouvernement du Burundi et décidait de demeurer saisi de la question.

## Chapitre III : Défis et dilemmes de la justice transitionnelle au Burundi

Avant d'aborder les défis et les dilemmes liés à la justice post-conflit au Burundi, il importe de revenir brièvement sur la notion de justice transitionnelle. Présentée dans les milieux scientifiques comme une discipline émergente aux confins du droit, de la science politique, de l'histoire ou de la sociologie, la justice transitionnelle s'impose ces dernières années comme une nouvelle approche pour aider les pays à sortir du conflit. Mark Freeman, un des spécialistes de la justice transitionnelle donne cette définition pratique : « Généralement la justice transitionnelle est essentiellement axée sur la manière dont les sociétés qui sont en transition de la guerre à la paix ou d'un régime autoritaire à la démocratie peuvent et ont abordé le legs des exactions massives. En théorie comme pratique, l'objectif de la justice transitionnelle est de faire face au lourd héritage des abus d'une manière large et holistique qui vienne englober la justice pénale, la justice restauratrice, la justice sociale et la justice économique<sup>50</sup> ».

Si la justice transitionnelle doit enclencher un certain nombre de mesures visant la répression des auteurs de crimes commis dans le passé, il faut également prendre en compte certaines restrictions liées à une situation de paix fragile, au caractère massif des crimes et des victimes, aux obstacles légaux ou constitutionnels ou au manque de ressources. D'une manière générale, la justice transitionnelle doit considérer comme fondamentaux les 5 objectifs suivants<sup>51</sup> :

- Poursuivre pénalement ou au civil les auteurs de crimes, nationaux ou étrangers devant les tribunaux nationaux ou internationaux ;
- Engager des initiatives de recherche de la vérité, d'établissement des faits, de leur qualification et d'identification des auteurs des violations de droits de l'homme commises dans le passé ;

<sup>50</sup> Mark Freeman, Qu'est-ce que la justice transitionnelle? Document préparé pour le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Mars 2003.

<sup>51</sup> Les 5 objectifs ont été énoncés par l'International Center for Transitional Justice (ICTJ) et ont été reformulés par l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance comme cinq formes de justice post-conflit : justice punitive, justice historique, justice compensatrice, justice administrative et justice restauratrice.

- Mettre en place des mécanismes de réparation et de réhabilitation des victimes de violations des droits de l'homme ;
- Réformer les corps qui sont impliqués dans ces violations (justice, police, armée) et assainir les institutions et l'administration par la révocation des auteurs de crimes et la restructuration des services corrompus ;
- Promouvoir un processus de réconciliation au sein des communautés divisées.

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 mémoire. Mais la question qui se pose est de savoir si les différents partenaires politiques ont la même conception de la justice transitionnelle.

## **A. Le mémorandum gouvernemental sur la commission**

### **Vérité et le Tribunal Spécial : un processus confisqué, des défis énormes**

Au Burundi, le processus de réflexion sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle a été enclenché après les élections démocratiques de l'été 2005. Ces élections ont porté au pouvoir l'ancienne rébellion du Cndd-Fdd qui a été l'un des principaux acteurs dans la guerre civile qui a entraîné beaucoup de morts, des violations de droits de l'homme, de viols, de disparitions, des tortures et de destructions matérielles.

En juin 2005, lorsque le Conseil de Sécurité a voté une résolution invitant le Secrétaire Général de l'ONU à engager des négociations avec le gouvernement burundais, il était déjà entendu que l'ONU aura à travailler avec le gouvernement des anciens rebelles. Les bons scores obtenus par l'ancien mouvement rebelle lors des élections communales de juin 2005 annonçaient sa victoire au niveau législatif et présidentiel.

Le 26 octobre 2006, deux mois après l'investiture du nouveau Président de la République, le premier Vice-Président de la République signait un arrêté portant nomination d'une délégation gouvernementale chargée de négocier avec l'ONU la mise en place de la CVR. L'article 2 de cet arrêté indiquait que cette délégation devait notamment définir les termes de référence de la CVR, préparer les projets de lois ainsi que les textes d'application y relatifs. Par cet arrêté, le gouvernement venait de trahir sans le savoir peut-être ses intentions d'occulter la dimension « justice » puisque cette dernière n'était pas évoquée dans l'intitulé de l'arrêté.

Le 2 février 2006, après trois mois de travaux à huis clos, la délégation du gouvernement présente son « Mémoire » au Conseil des Ministres. Un communiqué laconique du gouvernement annonce que le nombre des membres de la CVR sera porté de 5 à 7 et propose le remplacement de la Chambre Spéciale par un tribunal spécial. En outre, le Conseil des Ministres précise que *« l'orientation générale 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<sup>52</sup> »*. Jusqu'au 26 Mars 2006, date de l'arrivée d'une délégation de l'ONU venue négocier avec le gouvernement, le Mémoire est gardé secret et les tentatives des partis politiques d'opposition et des associations de la société civile d'être associées au projet restent sans succès.

Le Mémoire qui a été diffusé dans la presse est un document de dix neuf pages et 142 dispositions. Il prend comme référence le rapport Kalomoh et traite des deux mécanismes, la CVR et le Tribunal Spécial notamment en ce qui concerne leur création, leurs missions, leur organisation et leur fonctionnement. Outre les circonstances de sa rédaction qui ont laissé peu de place à la consultation, la lecture et l'analyse des dispositions en rapport avec les modalités de création, le fonctionnement, les compétences et les procédures de ces deux mécanismes permettent de relever des difficultés quant à leur viabilité ou leur fonctionnement. Des défis sont perceptibles quant à la capacité de ces mécanismes de satisfaire à l'objectif de justice et de réconciliation. Nous allons aborder dans les lignes qui suivent la nature de ces difficultés et les défis qui s'y rapportent.

---

<sup>52</sup> Nindorera, E.; Pas de réconciliation véritable sans justice. Communication publiée en Mars 2006.

## §1. Un déficit de légitimité

De prime abord, il faut noter que, depuis la nomination de la délégation chargée de négocier avec les Nations Unies, le gouvernement a choisi de tenir les forces vives à distance et s'est montré hostile à toute forme de consultation. La société civile a déploré le fait que la question ait été traitée « *dans une totale opacité* », uniquement par la délégation gouvernementale. Le contenu du Mémoire 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.

Cette attitude gouvernementale est à tout le moins étrange. Un des leaders burundais de la société civile, consultant en droits de l'homme a fait remarquer : « *Cette approche est préjudiciable au processus de réconciliation. En effet comment rapprocher les burundais avec un processus qui les exclut dans sa conception ?*<sup>53</sup> ». Pourtant le rapport Kalomoh avait déploré le niveau réduit des consultations que l'ancien gouvernement de transition avait initiées avant l'adoption de la loi portant création de la Commission pour la vérité et la réconciliation. Les Nations Unies avaient également averti le nouveau gouvernement que la crédibilité et la respectabilité de toute commission vérité étaient conditionnées par des consultations préalables, larges, globales et ouvertes à tous les secteurs et à tous les acteurs. Dans une société traversée par de profondes fractures politico-ethniques, les suspicions qui entourent la mise en place d'un tel mécanisme peuvent compromettre la recevabilité de ses conclusions.

Mais il faut noter surtout que le dilemme se trouve plutôt dans le contexte. La justice transitionnelle au Burundi doit s'exercer dans un environnement contraignant où les perpétrateurs des crimes gardent ou ont acquis, à l'issue des élections, 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. De plus le comportement triomphaliste du parti vainqueur des élections ne laisse plus de place au dialogue avec les partenaires politiques.

---

<sup>53</sup> Nindorera, E.: *Pas de réconciliation véritable sans justice*. Communication publiée en Mars 2006.

Les spécialistes de la justice transitionnelle affirment que la réussite d'une commission vérité suppose l'appui du grand public, des partis politiques, de l'élite politique et militaire et des ONG. Plus le soutien public est généralisé, plus l'action de la commission vérité est crédible.

Or, au Burundi, dès la publication du mémorandum gouvernemental, les partis politiques de l'opposition, surtout ceux qui sont les principaux protagonistes au conflit, les associations de défense des rescapés du génocide, les associations nationales de droits de l'homme, les ONG internationales comme Amnesty International et Human Rights Watch ont émis des critiques sur le contenu du document, ainsi que sur les modalités de sa confection. Ainsi en février 2006, Human Rights Watch relevait sur un site que le gouvernement n'avait pas consulté les burundais en dehors de la commission nommée « laissant penser que les plus concernés, comme les victimes de la longue guerre civile, pourraient être exclus des délibérations sur les mécanismes à mettre en place ». Les partis Uprona, MRC, Cnnd ont également dénoncé à travers la presse, le fait qu'ils n'ont pas été consultés alors qu'ils sont représentés à l'Assemblée Nationale.

## **§2. Une justice piégée, une réconciliation compromise.**

L'on sait que dès le départ, le rapport Kalomoh s'était limité à proposer un mécanisme mixte de vérité et à une chambre spéciale. Selon les analystes, le concept de réconciliation aurait été délibérément laissé de côté par les experts des Nations Unies pour éviter les manipulations de cette notion dans le fonctionnement de la Commission Vérité. En effet selon les experts de la justice transitionnelle, la réconciliation doit être considérée comme l'aboutissement d'un processus. Pour la commission justice et paix belge francophone, il y a « *les vraies et fausses réconciliations* », et toute « *réconciliation n'est peut être pas bonne à prendre. Certains appels à la réconciliation se fondent sur un discours apparemment généreux : ce discours, tenu par ceux-la même qui ont provoqué et entretenu le conflit et qui à un moment donné se sentent menacés, est évidemment suspect*<sup>54</sup> ».

---

<sup>54</sup> Mémoire et oubli, comment se réconcilier ? Commission Justice et Paix belge francophone, asbl, Bxl, 2005.

Pour ces experts belges, il y a deux conditions pour arriver à une véritable réconciliation : la première condition, c'est le droit à la vérité, la deuxième condition, c'est le droit à la justice. Sous ce même registre, le Rapport Joinet à la Sous-Commission des Droits de l'homme de l'ONU du 26 juin 1997 énonce explicitement certains principes en vue d'empêcher l'utilisation de la réconciliation à des fins d'impunité. Le rapport indique qu'« il n'est pas de réconciliation juste et durable sans que soit apportée une réponse effective au besoin de justice ; le pardon est certes un facteur important de réconciliation, mais il suppose, en tant qu'acte privé, que soit connu de la victime ou de ses ayants-droit l'auteur des violations et que ce dernier ait été en mesure de reconnaître les faits et de manifester son repentir ». Le rapport Joinet précise que les États ont plutôt l'obligation de prendre des mesures pour que les auteurs des violations soient poursuivies, jugées et condamnées et d'assurer aux victimes des voies de recours efficaces.

Or dans le Mémoire du gouvernement, la manipulation du concept de réconciliation apparaît dans le lien établi entre la CVR et le tribunal spécial qui n'est pas du tout clair. La place de la justice dans le processus de réconciliation n'est pas définie. La disposition 67 du Mémoire indique « *qu'aucun acte, aucun fait établi par la commission n'est d'avance exclu du processus de réconciliation* » 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 111 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 mémoire qu'il y aura très peu de probabilités d'avoir des cas de présumés coupables réticents ou réfractaires à la procédure de réconciliation. Certaines dispositions du mémoire semblent être destinées à voler au secours des présumés responsables des actes criminels. Ainsi, selon la disposition 71 « *la Commission fournira en cas de besoin une assistance au Déclarant [préssumé coupable] dans la préparation de sa déclaration écrite* » pour qu'elle soit recevable à la procédure de réconciliation.

Mieux, la disposition 73 clarifie : « un mécanisme de réconciliation proposé par la commission et accepté par le coupable prend force de jugement et devient exécutoire ». Même si la disposition 72 indique que la commission tiendra compte de la position de la victime, la place du criminel dans le dispositif de réconciliation reste prépondérante. Quant au Procureur, c'est à se demander s'il ne sera pas un simple préposé auprès de la Commission pour l'aider à faire des enquêtes, sans plus. Les points 54 et 59 donnent à la commission des pouvoirs de police et d'enquête qui seront exercés ou menés sous l'autorité du Procureur. Même si le Mémoire mentionne formellement la création d'un tribunal spécial, la relation entre la Justice et la réconciliation reste floue. Le discours du pouvoir qui semble minimiser le rôle de la justice punitive dans le processus de réconciliation, confirme cette tendance.

Ainsi, en Août 2005, au lendemain de l'investiture du nouveau Président, le président du parti vainqueur des élections, le Cnnd-Fdd, a affirmé au sujet de la justice post-conflit que « l'important, plus que d'obtenir des condamnations, c'est d'établir la vérité<sup>55</sup> ». Le Président de la République, Pierre Nkurunziza, un « born again », chrétien protestant converti, adepte de la nouvelle vague des églises évangélistes, ne cesse de prêcher à tout bout de champ le pardon et la réconciliation, pour les crimes commis, à partir du moment où ils sont avoués par leurs auteurs. Ce discours a été repris le 4 Juin 2006 lors de l'Assemblée Générale du parti au pouvoir à Bururi. Le Président du parti a déclaré devant les hauts cadres du Cnnd-Fdd : « Nous ne voulons pas d'un tribunal international. Nous trancherons nous-mêmes<sup>56</sup> ».

Séduit par le modèle sud-africain<sup>57</sup> qui est le premier à avoir octroyé une amnistie des crimes commis pour des motifs politiques en échange d'aveux complets et d'un repentir, le gouvernement burundais semble être pris à son propre piège. Sa double légitimité électorale et armée, l'astreint à une obligation vitale : ne pas toucher sur le système dont il est tributaire, c'est-à-dire les cadres politico-militaires qui sont à l'origine du maquis, mais aussi ceux avec qui il a négocié la transition de la guerre à la paix. Déjà on sait que le Président de la République lui-même, Pierre Nkurunziza,

<sup>55</sup> La libre-Belgique du 27/8/2005.

<sup>56</sup> Déclaration du Président du parti Cnnd-Fdd, Journal Radio Publique Africaine, 5 Juin 2006.

<sup>57</sup> Créée en 1993, la CVR de l'Afrique du Sud octroyait une amnistie aux auteurs de violations de droits de l'homme en échange d'aveux complets sur leurs exactions et après avoir démontré qu'ils ont agi sur ordre de leur hiérarchie en poursuivant « un objectif politique ». Considérée comme une innovation contestable dans le domaine de la justice transitionnelle, l'approche sud-africaine a soulevé des questions morales et politiques que le charisme de Mandela a pu tout de même résorber.

avait été jugé et condamné à mort en 1996 par les tribunaux burundais dans le dossier des mines qui ont tué aveuglément des gens dans les rues de la capitale. On comprend donc aisément l'enjeu de la question et les représentations y relatives quand le premier personnage de l'Etat est concerné. Cette position qui vise à contourner la justice vient également d'être confortée par la dernière rébellion hutu en activité, le Fnl-Palipehutu qui, lors des négociations qui se sont déroulées à Dar-Es-Salaam début juin 2006, a proposé la mise en place d'un mécanisme dont l'appellation serait : « Commission Vérité, Pardon et Réconciliation<sup>58</sup> ». Dans tout ce dispositif, les crimes internationaux ont été simplement mis de côté.

Face à l'entêtement du gouvernement Cndd-Fdd qui voudrait faire l'économie de la justice dans le processus de réconciliation, les Nations Unies ont déjà averti qu'elles ne coopéreront pas dans un processus qui accorderait une amnistie aux crimes de génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. Dans la réalité, l'approche du gouvernement burundais contredit les normes des Nations Unies qui précisent que « les accords de paix entérinés par l'ONU ne peuvent en aucun cas promettre l'amnistie pour les actes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou les atteintes graves aux droits de l'homme » (S/2004/616).

Les officiels burundais quant à eux évitent soigneusement d'évoquer le traitement judiciaire de ces crimes dans leurs discours politiques. Lors des négociations entre la délégation gouvernementale et la Mission de l'ONU début avril 2006, il a été demandé au gouvernement d'élargir les consultations. Jusqu'en juin 2006, aucune initiative n'a été encore engagée par le gouvernement dans ce sens, malgré les multiples déclarations de la société civile invitant le gouvernement à revoir le contenu de son Mémoire

Dans un document rendu public lors de la venue à Bujumbura de la délégation du Conseil de Sécurité des Nations Unies, la principale ligue des droits de l'homme, ITEKA et deux principaux Collectifs d'organisations de la société civile, 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

---

<sup>58</sup> Information diffusée par Radio Publique Africaine, 5 Juin 2006.

poursuivre leurs auteurs. Cette crainte a été exprimée de nouveau par un leader de la société civile, ancien député et Président du Cercle d'initiative pour une vision commune qui sera emprisonné au mois de Mai pour avoir dit entre autres que *« plusieurs responsables du gouvernement s'attendaient être accusés de violations devant la commission<sup>59</sup> »*.

Par rapport au dilemme entre justice et réconciliation, les trois organisations ont été très catégoriques en demandant à l'ONU de *« déjouer la manœuvre gouvernementale visant à noyer la justice dans une prétendue politique de réconciliation »*.

Au niveau de la société civile internationale, le mémorandum gouvernemental a été sévèrement critiqué par Amnesty International. Pour elle, la procédure de réconciliation proposée par le gouvernement est un réel obstacle aux enquêtes et aux poursuites pénales des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes.

L'ONG Amnesty International s'est indignée d'un article du Mémorandum gouvernemental qui disposait que la CVR déférerait au tribunal les affaires pour lesquelles le processus de réconciliation aura échoué. Pour Amnesty International, la CVR *« ne doit pas empêcher les victimes de violations des droits humains de demander réparation devant les tribunaux civils et pénaux<sup>60</sup> »*.

Une autre organisation non gouvernementale, Human Rights Watch a demandé à l'ONU et au gouvernement du Burundi d'assurer la mise en place rapide des mécanismes judiciaires permettant de traiter les violations graves du droit international commises au Burundi. *« Après des décennies de massacres, il est temps pour les victimes de voir que justice est faite »* a déclaré Alison Des Forges, Conseillère pour la Division Afrique dans cette organisation.

Enfin de compte, l'on constate que le lien entre la recherche de la vérité, la justice et la réconciliation est différemment compris par le pouvoir et la société civile au Burundi. Des sources informées indiquent que le pouvoir envisagerait de faire recours à un référendum sur cette question. Etant sûr de mobiliser un électorat dont les

---

<sup>59</sup> Communiqué de presse de Human Rights Watch à propos de l'emprisonnement de T. Nahimana, NY, 19/5/2006.

<sup>60</sup> Déclaration publique d'Amnesty International: Vers quelle réconciliation au Burundi ?, 24/3/2006.

passions et les solidarités ethniques ne sont plus à démontrer à travers l'histoire du pays, le Cndd-Fdd aurait l'intention d'isoler les activistes des droits de l'homme et les partis minoritaires qui réclament la justice. Mise au silence, renvoyée dans une sphère électoraliste où la majorité automatique de nature ethnique et clientéliste est facile à mobiliser par un contrôle politique de type dictatorial, la réconciliation risque d'être gérée et monopolisée par les institutions. Et elle n'engagerait qu'elles-mêmes, excluant ceux à qui elle serait adressée normalement, à savoir les victimes.

Pourtant la réconciliation est un concept qui est respecté par les burundais et personne ne peut oser la remettre en question<sup>61</sup>. Mais les ambiguïtés qu'il soulève peuvent être manipulées à souhait par les acteurs en fonction de l'objectif poursuivi. La demande du gouvernement burundais d'inclure le terme réconciliation dans l'appellation « Commission Vérité » tel que proposée par les Nations Unies traduisait-elle les attentes du pouvoir seul ou de tous les burundais y compris les victimes et les survivants ? Les spécialistes de la justice transitionnelle restent circonspects sur l'utilité du concept réconciliation que certains veulent accoler aux Commissions Vérité.

Déjà en Afrique du Sud, la Commission Vérité et réconciliation fut confronté à un débat et à des désaccords portant sur le fait de savoir si elle devait chercher à faciliter la réconciliation ou si elle devait plutôt se concentrer sur le processus d'établissement de la vérité dans l'espoir que cela servirait de base pour la réconciliation ultérieure<sup>62</sup>.

Ces désaccords sur le processus de réconciliation se sont reproduits au niveau de la société. Une des spécialistes de la justice transitionnelle, Priscilla Hayner, affirme que nonobstant ses réussites, la Commission sud-africaine a montré ses limites. De nombreuses victimes ont souffert de voir leurs bourreaux sortir libres, après avoir confessé des crimes atroces. La Commission a suscité des attentes qu'elle était incapable de remplir.

Le Burundi risque de vivre le même scénario, la situation risque d'être dramatique si les violations de droits de l'homme qui sont proches du génocide rwandais restent

<sup>61</sup> Lors d'une interview conduite par la Radio Télévision dans les camps de déplacés, une femme tutsie, répondant à une question des journalistes, a déclaré être disposée à se réconcilier avec les anciens bourreaux. Mais à la deuxième question de savoir si elle était prête à retourner sur sa colline pour cohabiter avec ces anciens voisins hutus, elle a répondu : « je pourrai jamais retourner là-bas car ma sécurité n'est pas garantie ».

<sup>62</sup> Mark Freeman, op.cit.

impunies. Au Burundi, il est inimaginable de penser que l'impunité pourrait conduire à la réconciliation. Non seulement elle chercherait à blanchir les crimes de sang mais elle serait socialement et historiquement dangereuse car elle viendrait soutenir cette fatalité qui veut qu'au Burundi un crime (impuni) engendre un autre. Le concept de réconciliation devrait donc être manié avec précaution. Mark FREEMAN avertit : « *Les commissions qui incluent la réconciliation comme faisant partie de leur travail et de leur mandat doivent chercher à réduire les attentes et indiquer qu'au mieux elles peuvent apporter une modeste contribution en ce sens<sup>63</sup>* ». Pour lui, il est évident qu'une commission qui promet de parvenir à la réconciliation à la fin de son mandat va tout droit à l'échec. Le processus burundais est devant ce défi : un gouvernement qui semble imposer à son peuple une réconciliation toute faite sans donner les gages de justice, a-t-il des chances de réussir le processus ?

Le même défi est posé à propos de la notion de pardon. Le point 27 du Mémoire gouvernemental cite parmi les mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation, la présentation des excuses aux victimes. Le point 73 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. L'intervention de la morale dans le processus risque de confondre présentation des excuses, pardon et réconciliation. Si le pardon peut compléter et faciliter un processus de réconciliation bien mené, les deux concepts ne sont pas toujours automatiquement ou consécutivement reliés. Personne ne peut être obligé de pardonner. La demande de pardon ne suffit pas, il faut qu'il soit accepté. « Il faut être deux pour pardonner ».

De plus dans la situation du Burundi, la demande de pardon devrait se faire entre les responsables du crime et les descendants ou parents des victimes. Rétablir le lien social entre eux sera un processus complexe. D'un côté, le crime a payé et a apporté des avantages, matériels, sociaux, et surtout politiques puisqu'il a conduit les auteurs dans des positions de pouvoir qu'ils n'avaient pas auparavant ; de l'autre, l'horreur des crimes de génocide, ou des crimes contre l'humanité rend leur réparation quasi impossible. Quant le gouvernement prêche le pardon pour les coupables, il ne prend pas en compte les sentiments des victimes-survivants qui ont le pouvoir de pardonner.

---

<sup>63</sup>Idem.

Il ne se rend pas compte également qu'il y a des crimes impardonnables. Les spécialistes relèvent quatre facteurs qui font qu'un crime est impardonnable: « (a) *the only people who could appropriately forgive it are dead*; (b) *the deed is utterly inexcusable*; (c) *the deed is of such enormity that direct or indirect victims could never appropriately be compensated for it in life*; and (d) *the deed is of such enormity that resentment of it will forever be justified*<sup>64</sup> ».

### **§3. La question de l'indépendance et de la neutralité des mécanismes de justice transitionnelle**

Si on analyse la chronologie des événements, on constate qu'il y a un décalage entre deux contextes en ce qui concerne la mise en place de la justice transitionnelle au Burundi. Le premier contexte est celui qui a généré l'idée d'une CVR et d'un tribunal international. Ce contexte est matérialisé par l'Accord d'Arusha où tous les protagonistes, autour d'une table, avaient requis des mécanismes neutres et indépendants pour traiter un passé d'atrocités.

Le deuxième contexte est celui qui est consécutif aux élections démocratiques qui ont été remportées par un ancien mouvement rebelle, le Cndd-Fdd. Ce mouvement s'est rendu coupable de graves crimes durant la période 1994-2003 mais se trouve aujourd'hui investi de toutes les prérogatives de négocier avec l'ONU ou ne pas le faire, et d'imposer ses vues quant à la composition des structures de la justice transitionnelle.

A partir du moment où le premier contexte qui a présidé à la conception de ces structures et qui était caractérisé par l'interaction des différents partis politiques et de la société civile n'existe plus, on peut s'attendre à ce que les mécanismes de justice transitionnelle changent de nature et de profil. Lors du dernier congrès du parti Cndd-Fdd à Bururi, le Président de ce parti a fait prévaloir le principe de souveraineté dans la mise en place de ces mécanismes en insistant sur la force majoritaire de son parti. L'on comprend donc pourquoi le Mémoire gouvernemental dans ses points

30, 37 et 78 donne au Président de la République le pouvoir de nommer les membres de la CVR, les juges et le procureur du tribunal spécial. Même s'il est indiqué que le

<sup>64</sup> Trudy Govier, *Forgiveness and the unforgivable*, in *American Philosophical Quarterly*, vol. 36, Number 1? January 1999, p.63.

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 étrangers* ».

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 Burundi* », qu'en sera-t-il de l'appréciation des candidats burundais ? A ce sujet, l'organisation Amnesty International a manifesté son inquiétude face à la volonté du gouvernement de contrôler la procédure de sélection, ce qui risque de compromettre l'indépendance et l'impartialité de la CVR. Dans l'objectif de rendre les membres de la CVR et du Tribunal Spécial indépendants du pouvoir exécutif, Amnesty International a recommandé une procédure de sélection publique et consultative qui garantit la participation des victimes et de la société civile. Mais ceci expliquant cela, les prises de position des principaux acteurs de la société civile, notamment sur la nécessité des poursuites pénales pour les crimes graves, rebutent le pouvoir du Cndd-Fdd et ont déjà créé un fossé entre le gouvernement et la société civile. L'indépendance de la CVR et du Tribunal Spécial n'étant pas garanties par l'approche gouvernementale, le défi posé est de savoir à quoi serviraient des mécanismes qui n'inspireront pas confiance à tous les segments de la société burundaise.

Les spécialistes de la Justice Transitionnelle distinguent deux types d'environnements dans le processus de mise en place des CVR et des tribunaux spéciaux : l'environnement contraignant et l'environnement stimulant. Au Burundi, la situation est caractérisée par « *le poids de la dominance et du pouvoir des perpétrateurs (de violences) après la transition. Plus le pouvoir des anciens perpétrateurs est important, plus le pouvoir d'enquête de la commission sera limité*<sup>65</sup> ».

---

<sup>65</sup> Search for Common Ground, Program on Negotiation, *Choix stratégiques relatifs à la conception des commissions vérité*, site internet : [www.truthcommission.org](http://www.truthcommission.org).

## **B. Immunités, Amnisties et libération des « prisonniers politiques : vers une paix des criminels ?**

### **§1. 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<sup>66</sup>. 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 gouvernement de transition. Cet Accord prescrivait également au gouvernement d'adopter une loi accordant l'immunité aux dirigeants politiques rentrant d'exil. 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<sup>er</sup> 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 Cnnd-Fdd. Selon ce Protocole, l'immunité provisoire est accordée à tous les leaders et combattants du Cnnd-Fdd 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 du CNDD-FDD 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 le Protocole de Pretoria, 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 pour couvrir tous les crimes.

---

<sup>66</sup> Accord d'Arusha, Protocole II, art. 22.2.

Le 21 novembre 2003, la loi garantissant l'immunité provisoire pour les crimes politiques était promulguée. Mais elle excluait de son champ d'action les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide.

Le 23 mars 2004, un décret portant modalités d'application de l'immunité provisoire prévue par l'Accord de cessez-le-feu indiquait que les combattants et les militaires coupables des infractions de génocide et de crimes contre l'humanité, ainsi que les condamnés pour infractions commises avant le 24 novembre 1994 (date de la création du Cndd-Fdd) étaient exclus du bénéfice de cette immunité. Le même décret crée une commission chargée d'identifier les combattants de toutes les anciennes rébellions et les militaires gouvernementaux et donne au Ministre de la justice le pouvoir de les libérer.

Par ce décret, le gouvernement et le Cndd-Fdd omettent les crimes de guerre de la liste des crimes ne pouvant pas bénéficier de l'immunité provisoire. Les combattants de toutes les parties peuvent donc bénéficier de l'immunité pour des actes de violence commis pendant la guerre, ce qui est une violation du droit international. Quant aux crimes de génocide et aux crimes contre l'humanité, la loi du 8 Mai 2003 reste inopérante. Personne ne peut être condamné pour avoir commis un de ces crimes puisque l'article 33 précise que l'enquête et la qualification de ces crimes ne peuvent être confiées qu'à la commission d'enquête judiciaire internationale, prévue par l'Accord d'Arusha et qui n'a jamais vu le jour. L'impunité des crimes graves est donc assurée sur toute la ligne.

Au regard de tous ces faits et dispositions légales, 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'agit en réalité 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 nationale<sup>67</sup>, d'autre part l'amnistie pouvait être accordée à tous les

---

<sup>67</sup> Accord d'Arusha, Protocole 1, art. 8, b.

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<sup>68</sup>.

Au Burundi, les immunités et les amnisties ont été octroyées dans un contexte criminel et ont soulevé beaucoup de controverses. Les victimes sont convaincus qu'ils risquent d'être victimes de nouveau parce qu'au Burundi plus qu'ailleurs l'histoire a prouvé que quand les criminels échappent aux poursuites, ils sont plus enclins à récidiver<sup>69</sup>. 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 - amnisties risquent de banaliser l'Etat de droit et de créer de mauvais précédents dans la gestion future du pays.

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. Or dans la plupart des cas précités, il s'agit des crimes de droit international. Au 31 décembre 2004, les détenus libérés au bénéfice de l'immunité provisoire étaient répartis comme suit : cinq cent vingt trois combattants Cnnd-Fdd, onze militaires gouvernementaux et trois gardiens de la paix. D'autres libérations interviendront les années suivantes.

## **§2. 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. A Arusha, un débat passionné avait opposé les deux groupes politico-ethniques hutu et tutsi à ce sujet. Pour les tutsis, il fallait éviter que le concept de prisonnier politique soit considéré comme une « notion fourre-tout » où l'on peut classer les prisonniers qui ont commis

<sup>68</sup> Accord d'Arusha, Protocole III, art. 26, I.

<sup>69</sup> L'épisode de la fin des années 80, illustre ces propos : les criminels amnistiés après les massacres de Ntega-Marangara ont été parmi les plus actifs dans le génocide de 1993.

de graves violations de droits de l'homme. Pour eux, ceux qui ont massacré sélectivement des paysans tutsis innocents parce qu'ils étaient tutsis, ceux qui ont pilés les bébés tutsis dans les mortiers ou éventré des femmes enceintes tutsies peuvent-ils être classés dans la catégorie des prisonniers politiques ? Pour les hutus, la participation aux bandes armées procède d'une violence politique et tous ceux qui ont participé aux massacres l'ont fait dans le cadre d'une guerre de libération et doivent être considérés comme des prisonniers politiques à libérer.

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 recommande que soient considérés comme politiques tous les détenus, prévenus ou condamnés du chef, notamment :

- d'atteinte à la sûreté extérieure de l'Etat.
- d'attentat et complot contre le Chef de l'Etat.
- d'attentat, complots et autres infractions contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire.
- Des infractions à prévoir de droit commun mais répondant à un mobile politique ayant pour effet d'attenter à l'ordre public.

Manifestement embarrassée par sa mission et traversée en son sein par plusieurs courants, la commission va prévenir, dans son rapport que « *confier à des juristes, certes d'origine et de culture différentes, la mission de définir et de rendre opérationnelle une notion à laquelle les politiques eux-mêmes, ont achoppé relève, à n'en pas douter de la gageure*<sup>70</sup> ». Elle 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.

---

<sup>70</sup> Rapport de la Commission Indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, Bujumbura, 14 Février 2002, p.35.

En clair, la commission n'a pas pu dégager une définition de référence et s'en est remis à l'appréciation subjective de l'autorité politique, en fonction des contingences que cette dernière peut susciter ou créer. Or bon nombre de prisonniers qui revendiquaient ce statut ou ceux pour qui les partis politiques comme le Frodebu et les mouvements armés (Cndd-Fdd, Cndd, Fnl, Frolina, Fdd-Kaze) 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, le Conseil des Ministres décidait le 21 mai 2003 de recourir aux mécanismes légaux et judiciaires tels la libération conditionnelle et provisoire des détenus qui sont déjà jugés conformément aux procédures légales et ceux qui viennent de passer en prison plus de 5 ans sans être jugés. Contrairement à l'esprit des recommandations qui invitait à tenir compte des intérêts des victimes, ceux-ci ne seront à aucun moment considérés et les libérations provisoires vont se multiplier en 2003-2004 sous les injonctions de l'exécutif.

Avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement élu en août 2006, la notion d'immunité provisoire va voler au secours des « prisonniers dits politiques ». Une combinaison alambiquée des deux notions des accords de paix (immunité provisoire et libération des prisonniers) va être utilisée pour ne pas choquer ceux qui sont contre l'amnistie et pour pouvoir élargir les personnes déjà condamnées par les tribunaux. Le 3 janvier 2006, le Président Pierre Nkurunziza indiquait que les « prisonniers politiques » allaient bénéficier de l'immunité provisoire. En janvier et février 2006, le Ministre de la Justice ordonnait la libération de 3299 prisonniers, essentiellement des hutus impliqués dans les massacres de tutsi ainsi que quelques dizaines<sup>71</sup> de tutsi qui avaient participé dans le putsch de 1993, dans les assassinats de hutus pendant les opérations villes-mortes des années 1994-95. 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.

<sup>71</sup> Il s'agit de 14 jeunes dits « sans échec », accusés de participer dans les assassinats de hutus. 10 prévenus dans le putsch de 1993 et 12 jeunes prévenus pour la mise en place d'une rébellion tutsie.

En libérant ces prisonniers, le pouvoir du Cnnd-Fdd avait décidé de contourner la loi du 21 novembre 2005 qui définissait l'immunité comme la suspension des poursuites pénales pour les infractions à mobile politique. Or la grande majorité de ceux qui ont été libérés sont des gens qui avaient été reconnus coupables et condamnés pour des crimes de sang et surtout pour des crimes contre l'humanité ou des crime de guerre.

Les réactions des acteurs politiques après ces libérations préfigurent le sort de la justice transitionnelle qui est censée traiter les atrocités du passé au Burundi. Les milieux politiques hutus ont approuvé la mesure de libération de ces prisonniers, et l'ont présentée comme « *un symbole d'un renouveau judiciaire au Burundi, ou une opportunité d'ouvrir une page blanche judiciaire pour le futur*<sup>72</sup> ». Certains de leurs analystes ont même plaidé pour l'abandon pur et simple des procès judiciaires, estimant que la justice punitive était impossible à exercer: « *Si on doit pardonner à nos frères et faciliter les aveux et la contrition publique, il est préférable que tous les témoins, y compris les prisonniers libérés participent [à la réconciliation] en hommes et femmes libres comme l'immense majorité des témoins qui n'ont jamais été inquiétés*<sup>73</sup> ». Les milieux politiques tutsis ont toujours été hostiles à ces mesures qui d'ailleurs avaient fait l'objet de leurs réserves lors de la signature de l'Accord d'Arusha. La bipolarisation politico-ethnique autour de ces sujets risque d'ailleurs de piéger la justice transitionnelle. La question sociologique qui est souvent posée est celle de savoir pourquoi ce sont les milieux hutus qui réclament l'amnistie et le pardon alors que dans les deux ethnies, on retrouve des criminels même si ce n'est pas dans les mêmes proportions. La dichotomie entre élites hutues et tutsies sur ces questions se retrouve même au niveau des citoyens. Lors d'un sondage conduit en 2002, les hutus interrogés ont plebiscité l'amnistie et l'immunité (respectivement 61,7% et 55,4%) alors que les tutsis s'y sont opposés catégoriquement (73,5% dans les deux cas). Cependant tout l'échantillon reconnaît que des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont été commis au Burundi, comme en 1965 (9,8%), en 1972 (15,8%), en 1993 (68,8% toutes ethnies confondues)<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Charles Kanganyir, le Pardon au Burundi. Appel pour abandon du procès judiciaire, 14 Avril 2006, [www.info-burundi.net](http://www.info-burundi.net).

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Nimubona J., Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha, sondage réalisé en 2002 par l'ISTEEBU, Bujumbura, 2002.

Au niveau de la société civile en général, et des associations de droits de l'homme en particulier, ces libérations ont été considérées comme des mesures d'amnistie. Trois principales organisations (Ligue Iteka, OAG, FORSC)<sup>75</sup> ont même attaqué en inconstitutionnalité les ordonnances du Ministre de la Justice portant « élargissement provisoire des prisonniers politiques ». L'argumentaire développé par les trois organisations était fondé sur 4 registres :

- Les ordonnances du Ministre de la Justice sont des décisions illégales dans la mesure où elles ne peuvent être prises que dans le cadre d'une loi votée formellement par le Parlement.
- La confusion créée entre crimes de sang et crimes politiques risque de conduire à une politisation de tous les crimes.
- Les intérêts des victimes sont compromis de même que leur quête de justice et du devoir de réparation de la part des auteurs des crimes mis en cause.
- Les décisions du Ministre remettent en cause les procédures judiciaires et constituent une entrave dans l'exercice de la justice.

Ce qui a encore heurté les consciences, c'est le non respect des recommandations de la commission en charge de la question. En effet, lorsque le Président de la République a annoncé la mesure le 3 janvier 2006, il avait exclu de son bénéfice les personnes poursuivies pour crimes de sang et viol ou pouvant constituer un danger pour la sécurité publique. Mais il est de notoriété publique que l'écrasante majorité des personnes libérées étaient prévenues ou condamnées pour crimes graves. En réponse au tollé provoqué par ces mesures et aux contestations des partis politiques et de la société civile, le Président de la République nomma en avril 2006 comme nouveau Président de la Cour Constitutionnelle, le même magistrat qui présidait la commission chargée d'identifier les prisonniers politiques à libérer. Le pouvoir venait de démontrer qu'il n'allait pas reculer devant les pressions de l'opinion et qu'il allait

---

<sup>75</sup> Les associations sont composées des membres de toutes les ethnies (hutu et tutsi), mais le pouvoir actuel majoritairement hutu voudrait les assimiler aux milieux politiques majoritairement tutsis parce qu'ils se rencontrent sur des positions de principe pour défendre le droit. Notez que même à l'époque où le pouvoir était tutsi, ces associations étaient en revanche considérées comme si elles travaillaient pour le compte de la rébellion hutue.

bloquer la requête en inconstitutionnalité introduite par les trois organisations de la société civile<sup>76</sup>. Au total on remarque que ces controverses sont symptomatiques de la fragilité du processus d'une justice post-conflit au Burundi. Les arrangements politiques négociés notamment les points d'accord sur la libération des prisonniers politiques et les interprétations intéressées que certains acteurs en font seront des handicaps dans la mise en œuvre d'une justice transitionnelle. Les différentes analyses de la crise burundaise et les glissements de part et d'autre de la frontière entre violence politique et violence criminelle vont compliquer le processus de qualification des crimes et d'établissement des responsabilités. L'Accord d'Arusha préconise des mesures d'amnistie pour les crimes à mobile politique et il est certain que les présumés coupables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide chercheront à redéfinir retrospectivement comme politiques les graves violations de droits de l'homme qu'ils ont commis.

L'immunité provisoire, les mesures de libération conditionnelle des prisonniers font déjà abstraction de l'existence de ces crimes au Burundi. Pourtant il est évident que la majorité des victimes des différentes crises sont des populations civiles innocentes et que ces crimes répondent au moins à la définition des crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Aucune justification politique ne peut soutenir les mesures d'élargissement que le gouvernement a prises. Les conséquences de ces libérations risquent de rouvrir les plaies. Les victimes ou les témoins qui vont se retrouver face à face avec les assassins des membres de leurs familles risquent de voir leur sécurité compromise. Des ressentiments et frustrations ne manqueront pas de se développer aussi bien chez les victimes que chez les coupables. Les bourreaux peuvent être tentés d'effacer toute trace de leur culpabilité en éliminant les témoins ou les survivants. Par soif de vengeance, les victimes d'hier peuvent être des bourreaux potentiels pour demain. Et les violences répétitives au Burundi sont symptomatiques de l'engrenage « tuer avant d'être tué ».

En ce qui concerne les crimes politiques, la Commission Vérité et Réconciliation aura à affronter des cas de crimes où les responsables et organisations politiques devront prouver leur soutien formel au moment de leur exécution. Et il sera également difficile de démontrer comment les crimes sélectifs visant systématiquement une

---

<sup>76</sup> Depuis cette période, les relations entre le pouvoir et la société civile ne cessent de se détériorer. Lors du congrès du parti au pouvoir le 4 Juin 2006, le Président Nkurunziza qualifiera la société civile comme « d'ennemi » du pouvoir !

ethnie peuvent rentrer dans la catégorie des délits politiques. Au Burundi, les rébellions se sont souvent comparées à la lutte de libération en Afrique du Sud. Sur base de l'exemple sud-africain, Graeme Simpson décrit cette ambivalence qui a divisé la commission sud-africaine : *« La sous-culture résistante dérange précisément parce qu'elle touche à la frontière qui sépare le crime intéressé de la noblesse politique. Elle oscille d'une manière ambivalente entre l'aspiration à l'égalité sociale et la violence anti-sociale, entre un mépris de l'ordre actuel et un mépris de l'ordre social en général<sup>77</sup> »*. Au Burundi, ce qu'on a appelé la résistance politique a dévié vers un mépris de l'ordre social avec les barbaries motivées par la haine ethnique.

Mais avec la présence des anciens perpétrateurs au pouvoir actuel, la politisation du crime risque de prendre le dessus, compromettre les chances de la réconciliation et enfin de compte la réussite de la justice transitionnelle. L'appareil judiciaire quant à lui risque d'être définitivement décrédibilisé par l'implication exclusive et excessive de l'exécutif qui est allé au delà de ses prérogatives constitutionnelles et légales.

### **C. Le défi d'une justice efficace et indépendant**

Dans une société divisée comme celle du Burundi, le système judiciaire a un rôle de premier plan dans la recherche de solutions visant la réconciliation nationale. Or, comme nous l'avons signalé au premier chapitre, les crises successives qui ont frappé le Burundi ont mis à l'épreuve ce corps. La justice burundaise a subi des pressions non seulement de l'exécutif mais aussi de la part des partis politiques, surtout depuis la crise de 1993.

Dans le cas de la justice comme dans celui de l'armée, les spéculations politiciennes et les débats ont souvent tourné à des exercices d'étiquetage hutu-tutsi eu égard à leur composition. L'élite hutue a toujours dénoncé la prédominance des tutsi dans la magistrature et dans l'armée. Pour résoudre ces déséquilibres, l'Accord a préconisé un certain nombre de réformes parmi lesquelles les corrections au niveau de la représentation ethnique dans ces corps.

Au mois de Juin 2002, le Ministre de la Justice présentait à l'Assemblée Nationale le projet de politique sectorielle de son Ministère, conformément aux dispositions de

<sup>77</sup> Graeme Simpson, Amnistie et crime en Afrique du Sud après la CVR, in Cahiers d'Etudes Africaines, XLIV, p.173-174, 2004, p.99-126.

l'Accord. Ce projet précisait des mesures en vue de redresser un système judiciaire affaibli par plusieurs handicaps : déséquilibres ethniques dans les structures judiciaires, impunité des crimes, corruption généralisée au sein de l'État, arrestations et détentions abusives et arbitraires, inexécution des jugements rendus...

Quelques temps après la publication de ce projet, le syndicat des magistrats burundais (SYMABU) dénonçait le contenu d'un texte qui avait été préparé à l'insu des magistrats. Pour les magistrats, « depuis 1993, des gens se sont organisés en groupes pour s'assurer l'impunité et n'ont nullement l'intérêt que l'appareil judiciaire reste solide. Il s'attaquent pour cela à la magistrature, la discréditent et la diabolisent <sup>78</sup> ». Pour le SYMABU, le Ministre de la Justice ferait partie des politiciens qui délibérément voudraient souiller la magistrature actuelle et lui faire porter la responsabilité de toutes les failles du système global. La question du déséquilibre ethnique est analysée différemment par les magistrats : d'une part si les tutsi sont majoritaires dans les juridictions supérieures (sur un total de 260 unités), l'inverse est constaté largement dans les tribunaux de résidence (sur un total de 549 unités)<sup>79</sup> ; d'autre part, le déséquilibre constaté ne devrait pas empêcher la justice de bien fonctionner, à partir du moment où le critère de compétence prime sur les considérations ethniques.

Quant à l'impunité et à la corruption, les magistrats affirment que c'est le résultat d'une crise politique mal gérée dont les premiers responsables sont les hommes politiques qui s'interposent souvent pour se couvrir ou pour protéger leurs amis.

Le Mémoire du Syndicat des Magistrats publié en juin 2002 est toujours d'actualité. Il est symptomatique d'un malaise profond qui s'est installé entre une magistrature qui craint d'être malmenée par les réformes politiques et un pouvoir exécutif qui voudrait mettre sur pied un corps judiciaire qu'il contrôle facilement .

Au Burundi, le défi d'une justice post-conflit est celui d'avoir une administration de la justice qui puisse favoriser non seulement l'éradication de l'impunité mais aussi la

réconciliation de toutes les composantes conformément à l'approche des Nations Unies qui recommande : « un appareil judiciaire fort, indépendant et doté des

<sup>78</sup> Mémoire du Syndicat des Magistrats du Burundi, Juin 2002.

<sup>79</sup> Ces chiffres datent de l'année 2002.

*pouvoirs, des ressources financières, du matériel et des compétences qui lui sont nécessaires pour protéger les droits de l'homme..., des services de police légaux, des prisons traitant les détenus humainement, un ministère public équitable...<sup>80</sup> ». Dans les pays sortant d'un conflit, l'administration de la justice doit respecter les normes internationales et chercher à s'adjoindre de mécanismes complémentaires ayant un caractère moins formel, comme les commissions nationales indépendantes pour les droits de l'homme ou des institutions traditionnelles de règlement de litiges. Or que constatons-nous aujourd'hui dans le processus de mise en place de la justice traditionnelle ?*

### **§1. Le manque d'indépendance de la magistrature**

Si la Constitution de la République du Burundi stipule que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, la réalité montre très peu de distance de la magistrature par rapport au système politique. D'une part la gestion de la carrière des magistrats est assurée plus par l'exécutif que par l'organe normalement garant du respect de l'indépendance, de la magistrature à savoir le Conseil Supérieur de la Magistrature. Ainsi l'article 214 de la Constitution de la République du Burundi indique que : *« les magistrats sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Ministère ayant la justice dans ses attributions...Ceux des tribunaux de résidence sont nommés par ordonnance du Ministre »*. Et quand on sait comment le pouvoir exécutif peut user de ses prérogatives pour suspendre ou muter les magistrats de leurs postes, on se rend compte à quel point il exerce une influence sur leurs décisions. Il existe des cas de magistrats dont les carrières ont été brisées parce qu'ils avaient traité les dossiers en toute indépendance.

Quant au Conseil Supérieur de la Magistrature, il est confiné à un rôle consultatif. Présidé par le Chef de l'Etat qui est secondé par son Ministre de la justice, ce Conseil ne dispose pas de pouvoirs que les magistrats auraient souhaités et ceci a conduit souvent à la violation du principe d'inamovibilité.

La réforme introduite consistant à y faire élire sept de dix-sept membres qui le forment n'est pas de nature à lui restituer son indépendance. L'indépendance de la

---

<sup>80</sup> Rapport du Secrétaire Général de l'ONU, S/2004/616, Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23/8/2004, p. 16.

magistrature suppose également la libération des magistrats des pesanteurs sociales liées à leur appartenance ethnique, régionale ou aux accointances politiques.

## **§2. Des faiblesses liées aux méfiances des justiciables**

S'il y a des critiques liées à certaines raisons objectives (corruption, compétences de certains magistrats), il existe une méfiance qui résulte d'une perception subjective des déséquilibres ethniques constatés au niveau de ce corps. En effet compte tenu de l'insuffisance de magistrats hutu ayant les qualifications requises, la plupart des juridictions supérieures étaient jusque récemment présidées par des magistrats tutsi. Depuis la signature de l'Accord d'Arusha en 2000, des sessions de formations accélérées ont été organisées pour redresser ces déséquilibres ethniques. Des dizaines de magistrats hutus, certains ayant été formés à l'extérieur, ont été recrutés.

D'autres mesures correctives ont été entreprises notamment par le commissionnement des magistrats des tribunaux de résidence vers les tribunaux de grande instance. Mais malgré les bonnes volontés, le grand défi est celui-ci : ces mesures sont loin de faire l'unanimité car elles se font souvent au détriment de la compétence.

Certains magistrats hutus formés rapidement ou n'ayant pas l'expérience requise ont été promus à des fonctions pour lesquelles ils n'étaient pas techniquement préparés. D'autres, déçus par un statut peu motivant, ont vite fait de démissionner ou de quitter la carrière par des mises en disponibilité. Enfin, cette propension à percevoir la justice à travers les prismes ethniques ou politique va fonctionner comme un effet-miroir demain, et va déboucher à des comportements de solidarité négative favorisant l'impunité du crime (« Hier, c'était ta justice, aujourd'hui c'est ma justice »).

## **§3. Des ressources très insuffisantes, des lenteurs excessives**

Au regard du volume des affaires qu'ils doivent traiter qui s'élevait en 2005 à plus de 20.000, les 390 magistrats de juridictions de bases, les 127 officiers de police judiciaire et la centaine d'avocats ne sont pas suffisants<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Ces chiffres proviennent de la Direction Générale de la Justice, 2005.

Selon la loi des Finances de 2005, le secteur judiciaire émerge au budget de l'Etat à hauteur de 2% pour ses ressources matérielles et financières. Ceci explique les difficultés dans lesquelles fonctionne l'appareil judiciaire : le manque de matériel le plus élémentaire, l'insuffisance des moyens de transport ou des équipements pour les enquêtes, les constats et l'exécution des jugements, les inspections ou le transport des prisonniers, la vétusté et l'exiguïté des locaux ainsi que la modicité des rémunérations sont autant des handicaps pour le bon fonctionnement de la magistrature.

Cette situation contribue dans les lenteurs observées aussi bien dans le traitement des affaires inscrites au rôle des juridictions que dans l'exécution des décisions judiciaires. Cette lenteur, assimilée par les justiciables comme une volonté de faire traîner les dossiers, renforce les suspicions des corruptions de certains magistrats et entraîne l'obstruction des décisions judiciaires.

## **Chapitre IV : Conditions de réussite de la justice transitionnelle au Burundi**

---

### **A. Du Mécanisme non Judiciaire**

Les Burundais nourrissent l'espoir que la Commission pour la Vérité et la Réconciliation fera la lumière sur les atrocités commises depuis l'indépendance du pays et qu'en mettant face à face les perpétrateurs de crimes et les victimes, elle créera les conditions d'une véritable réconciliation. Dans le chapitre précédent, nous avons relevé un certain nombre de handicaps qui risquent d'hypothéquer le fonctionnement et les résultats de cette Commission. Sous ce chapitre, nous allons développer brièvement les conditions de réussite de ce mécanisme non judiciaire eu égard aux défis qui sont déjà perceptibles dans le processus de leur mise en place.

#### **§1. Légitimité et acceptabilité du processus**

Selon les spécialistes de la justice transitionnelle, la Commission Vérité reste le mécanisme de transition le plus reconnu et le plus étroitement associé à la justice post-conflit. Le Burundi qui a déjà vécu des cycles répétitifs de violences ne devrait pas rater cette opportunité pour briser ce cycle, en mettant en place une structure acceptée par tous. La mise en place de la Commission devrait tenir compte de l'histoire et du contexte politico-social du Burundi. 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 cette Commission comme une structure consensuelle dans laquelle toutes les communautés ont confiance. Sa légitimité dépendra de son acceptabilité dans tous les groupes politico-ethniques. C'est pourquoi le processus de sélection des commissaires devrait être public et transparent et mettre à contribution la société civile, les associations de victimes, les partis politiques d'opposition. Sa composition devrait tenir compte de la diversité et de la représentativité de tous les groupes.

Bien plus, l'acceptabilité du processus sera également fonction du suivi que ces différents acteurs pourront faire pendant et après le travail de cette commission. Il faut tout au long du processus une appropriation nationale du processus et cette appropriation ne sera possible que s'il y a une consultation régulière entre la commission et les différents acteurs. Il faudra prévoir, à l'issue des travaux de la Commission, un Comité de Suivi pour la mise en œuvre de ses recommandations.

D'autre part, l'autorité sous laquelle une telle commission est créée ainsi que l'organe qui désigne les commissaires ont une incidence considérable sur sa légitimité. Au Burundi, tous les principaux protagonistes au conflit y compris le gouvernement actuel ont une part dans les graves violations des droits de l'homme. Pour donner à cette commission une crédibilité, il faudrait envisager une structure neutre comme organe de sélection. Cette structure devrait être formée de manière consensuelle en procédant par des consultations formelles auprès des principaux acteurs qui sont à l'origine de l'Accord de paix négocié et auprès des victimes. Sinon, il y a risque de détournement de l'esprit de l'Accord sur ce sujet. On veut que ce soit le Président de la République qui sélectionne et nomme en toute discrétion les commissaires. Or sa personne reste considérée, par certains segments de la société burundaise, comme un cas de justice<sup>82</sup>. Même s'il ne faut pas remettre en cause l'élection du Président, que diront les victimes qui ont suivi son dossier dans les tribunaux jusqu'à sa condamnation à mort, pour avoir une responsabilité dans la pose des mines qui ont explosé à deux endroits de la ville de Bujumbura en 1996 ? De plus, quoi que majoritaire, le parti dont est issu le gouvernement actuel reste comme les autres partenaires politiques, un protagoniste au conflit.

Enfin le contexte dans lequel la commission sera créé et travaillera aura un impact sur la crédibilité du processus. Si la commission est mise 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 son 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.

---

<sup>82</sup> Un large courant d'opinion animé par la majorité des partis minoritaires tutsis ainsi que les associations des victimes du génocide des tutsis considère le pouvoir actuel comme un pouvoir génocidaire et reste intraitable quant aux possibilités de parvenir à instaurer un dialogue avec le gouvernement en place.

A ce sujet, le Rapport Joinet du 26 juin 1997 présenté à la Sous-Commission des droits de l'homme de l'ONU donne quelques principes relatifs à la restructuration de certains corps comme la justice, l'armée et la police. Selon le Rapport, chaque haut fonctionnaire dans ces corps devrait être réévalué en fonction de « *ses antécédents dans le domaine des droits de l'homme, notamment pendant la période des persécutions, sa non-compromission dans des faits de corruption, sa compétence professionnelle, son aptitude à promouvoir le processus de paix et la démocratisation* ». Mais compte tenu de la prééminence du politique sur ces secteurs au Burundi, il serait plus efficace de restructurer d'abord au niveau du personnel politique et administratif et ne pas perdre de vue les liaisons dangereuses entre la corruption et les violations des droits de l'homme.

Si le travail de la commission pouvait s'accompagner du processus d'assainissement qui consiste à écarter des postes de responsabilités, les cadres qui ont commis les atrocités et ceux qui sont corrompus, le processus gagnerait en légitimité puisque la confiance de la population augmenterait.

## **§2. Mandat, compétences, procédures et relations avec le Tribunal Spécial**

La mission de la Commission Vérité et Réconciliation est précisée dans l'Accord d'Arusha. Elle n'a pas de compétence juridictionnelle. Cependant le gouvernement actuel voudrait que cette commission puisse déférer au tribunal spécial les présumés coupables de crimes et délits liés à la crise, après avoir tenté une procédure de réconciliation. Le gouvernement veut donner à la commission un caractère juridictionnel. Cette tendance contredit la démarche habituelle des Commissions Vérité dont le rôle premier consiste à l'établissement de la vérité et à la réconciliation. La CVR 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 gens que la CVR sera une instance de jugement. Le tribunal spécial devrait fonctionner en toute indépendance sans que son travail soit conditionné à celui de la CVR. Toutefois, il faudrait être plus précis quant à l'articulation entre les deux mécanismes. Il y a deux possibilités : soit la CVR peut accorder le « pardon », ce qui se traduirait par une mesure d'amnistie dans les conditions convenues ; soit la CVR n'accorde pas le pardon et dans ce cas, il y a deux

issues possibles : soit elle « défère » elle-même le cas à la justice pénale - et l'on peut dire qu'elle remplit une fonction judiciaire – soit elle clôt le dossier en laissant le soin à la justice d'engager des poursuites de son côté (ce qui semble être la situation actuelle au Maroc, après les travaux de l'Instance Équité et Réconciliation). Il se pose évidemment le problème, à ce moment, de savoir si le dossier de la CVR doit être transmis à la justice. Si elle procède de la sorte, elle participe à l'établissement de la vérité aux fins de la justice pénale.

Mais compte tenu de la difficile interaction entre la Commission Vérité et le Tribunal en Sierra Leone, où les criminels ont hésité à se présenter devant la CVR de peur d'être déférés devant le tribunal, il serait souhaitable que les deux institutions gardent leur indépendance sur le plan des compétences, des procédures et des moyens, tout en évitant des chevauchements préjudiciables à leur fonctionnement respectif.

Concernant la compétence temporaire, il est préférable que la Commission couvre toutes les périodes de l'histoire tragique du pays jusqu'à la date de sa création. En effet la CVR est chargée de répondre aux besoins des victimes de toutes les époques et l'omission d'une quelconque épisode de violences serait préjudiciable à la réconciliation puisqu'elle donnerait droit à l'impunité pour certains criminels. La Commission devrait également enquêter et réunir des informations sur la période coloniale pour connaître les antécédents du conflit.

Mais à la lumière du Mémoire gouvernemental qui parle de crimes comme objet d'investigations, il serait intéressant que le mandat puisse être clarifié à ce sujet. Dans l'histoire des Commissions Vérité, l'objectif des enquêtes diffère selon les contextes. En Sierra Leone, il s'agissait des « abus et violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire », en Afrique du Sud, on parlait de « violations flagrantes ». Au Burundi, l'Accord d'Arusha recommande d'enquêter sur les violations des droits de l'homme. Si le terme « violation » est largement utilisé au niveau des droits de l'homme et du droit humanitaire, le concept peut sembler vague ou garder une certaine subjectivité. S'il existe des violations classiques de l'intégrité physique comme les tueries, les viols et autres crimes violents, les destructions de propriétés et les pillages, l'énumération complète des droits de l'homme peut renvoyer à d'autres violations.

L'indivisibilité des droits de l'homme fait que les droits civils et politiques peuvent être liés aux droits économiques et sociaux et les victimes auront besoin de cette palette de concepts pour exprimer leurs douleurs dans toutes leurs dimensions et partant leurs besoins en termes d'avenir. Il faudra une définition explicite de ces violations. A part les crimes internationaux comme ceux du génocide, de guerre et les crimes contre l'humanité, qui devraient relever du tribunal, on peut également citer les assassinats, les exécutions sommaires, les disparitions forcées, les enlèvements et la torture. Faudra-t-il y mettre aussi les mauvais traitements, les incitations, ou instigations visant à commettre de tels actes ? Il s'agit en général de formes de responsabilité au sens du droit pénal, plus que d'infractions en tant que telle. Le fait d'avoir « ordonné » est toujours considéré comme une forme de responsabilité « aggravée » par rapport au fait d'avoir « commis » directement l'acte sur ordre. S'agissant du génocide, l'incitation directe et publique à commettre le génocide est à la fois une forme de responsabilité et une infraction (formelle) : elle serait donc de toute façon incluse dans les affaires du tribunal. Enfin, il faudrait tant que faire se peut, compléter la mission de l'établissement par une autre fonction que le législateur n'a pas prévu : la fonction thérapeutique.

Contrairement au Mémoire gouvernemental qui voudrait donner un rôle prépondérant aux présumés coupables, nous pensons que la Commission devrait être plutôt le forum idéal pour permettre aux victimes de retrouver leur valeur humaine et un moyen pour les criminels d'expier leur culpabilité et purifier leur conscience. A travers un récit authentique, l'écoute mutuelle et respectueuse et surtout la réparation pour les victimes, la Commission peut initier un échange constructif entre les victimes et les auteurs de crime. Mais, il faut que cet échange soit libre, authentique et se déroule sauf exceptions, en audience publique pour que la réconciliation puisse reposer sur des bases transparentes, saines et durables.

L'on sait qu'il n'existe nulle part un modèle de référence unique pour les Commissions Vérité. Différents modèles ont été plutôt pratiqués dans plusieurs pays, chacun ayant été conçu en fonction de la nature du conflit et par rapport à une situation politique particulière. Les procédures et règles du jeu doivent s'adapter à la situation du pays. Au Burundi, il s'agit moins d'arriver à une reconnaissance officielle des crimes passés. Le stade du déni et de silence a été dépassé, puisque l'Accord d'Arusha reconnaît les crimes et les graves violations de droits de l'homme qui ont été commis sur des populations civiles innocentes Hutu et Tutsi. Il s'agit plutôt de sortir

du discours d'anonymat et de globalisation et d'arriver à identifier les responsabilités de ces crimes. Il s'agit aussi de permettre aux victimes qui n'ont même pas eu l'occasion de faire le deuil, d'exprimer leurs souffrances et d'obtenir réparation. Il s'agit surtout de redonner à la justice sa place dans la société.

En analysant le témoignage des victimes et des auteurs, la Commission pourrait établir la vérité en donnant des réponses aux questions du genre : qui étaient les victimes (identité, nombre), quelles injustices ont-elles subies, pourquoi ces crimes ont-ils été commis contre elles ? La procédure devrait documenter, établir les faits et déboucher, sauf exceptions<sup>83</sup>, sur une discussion publique. Car contrairement à ceux qui voudraient privilégier des confrontations à huis clos, le travail de la Commission doit être suivi par tous les citoyens. Sa documentation fait partie de la conscience nationale et permettra non seulement d'avoir une mémoire collective, mais aussi d'inculquer une culture des droits de l'homme et d'empêcher la reproduction de tels actes.

Quant à la nature des violations qui feraient l'objet du travail de la Commission, il faudrait se référer à l'Accord d'Arusha et se limiter aux crimes à mobile politique ou d'autres violations qui ne sont pas dans la catégorie des crimes graves du moins pour les présumés coupables dont la responsabilité est au premier degré, notamment les planificateurs, les « encadreurs » des massacres, les organisateurs, les autorités, les meurtriers de grand renom.

En ce qui concerne les mesures de réconciliation, il faut éviter la formule « *d'une amnistie clé en main* » telle que le gouvernement actuel l'envisage. En effet, les massacres répétitifs que le Burundi a connus ainsi que les amnisties de fait ou de droit qui ont eu lieu entre deux cycles de violences devraient dissuader la Commission de promettre une amnistie à chaque coupable, même en cas d'aveux complets. Il faut voir dans quelle mesure l'amnistie peut rompre le cercle vicieux de la violence. Deux conditions devraient être intégrées dans le processus d'amnistie : la participation de la victime, la réparation et éventuellement une sanction symbolique. La place du châtement même symbolique dans le processus de réconciliation a une signification importante au Burundi eu égard non seulement à la gravité des souffrances mais aussi aux besoins des victimes. Cela ne signifie pas l'abandon des mesures d'amnistie.

---

<sup>83</sup> Nous pensons à certains crimes pour lesquels une certaine discrétion doit être observée, eu égard au contexte culturel du Burundi (crimes sexuels, etc).

Celle-ci peut être envisagée comme une prime à la sincérité du coupable dans sa repentance et à son engagement à rétablir son lien avec le corps social (travail d'intérêt général, réparations, etc).

Donc l'amnistie devrait effacer les condamnations déjà exécutées au lieu d'éteindre une éventuelle action en justice. A ce sujet, la Commission Justice et Paix belge conseille : « *Proclamée après le jugement des coupables, elle peut favoriser la réconciliation : Proclamée avant tout procès, l'amnistie empêche que la vérité soit établie* ».

Après tout, compte tenu du grand nombre de coupables à juger ou à emprisonner, l'amnistie conditionnelle est incontournable notamment pour la catégorie des petits exécutants des crimes graves qui devraient d'abord être jugés et punis, ensuite montrer, par des engagements concrets qu'ils peuvent réparer leurs torts. 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 (genuine forgiveness) à s'amender.

A propos du pardon, personne ne devrait être obligé à pardonner. Nous avons interrogé une victime qui a perdu les membres de sa famille dans les massacres de novembre 1993. Elle nous a répondu : « *Il faut que le gouvernement cesse d'imposer unilatéralement le pardon aux victimes. C'est aux coupables de donner aux victimes le pouvoir de pardonner*<sup>84</sup> ». Ce sentiment rejoint celui d'un sud-africain qui avait assisté à l'assassinat de son père. Il a dit aux membres de la Commission Vérité de l'Afrique du Sud : « *Ce n'est pas que je ne veux pas pardonner, c'est que je ne trouve pas le pardon en moi. Je veux comprendre ce qui s'est passé. A partir du moment où je pourrai comprendre, je serai capable d'accepter que l'assassin et moi continueront à vivre côte à côte dans ce pays*<sup>85</sup> ». Le Burundi est un pays très chrétien mais qui s'est illustré dans la perpétration des meurtres barbares et collectifs. Prêcher le pardon est un exercice facile qui peut donner lieu à toutes formes de mensonges et d'hypocrisie. Il faudra éviter que la Commission tombe dans le piège du pardon facile et mette en place un processus qui privilégie le pardon authentique des victimes.

<sup>84</sup> M.V., Entretiens, Bujumbura, 30 Mai 2006.

<sup>85</sup> Cité par Nindorera Eugène. Pas de réconciliation sans justice, communication publiée en Mars 2006, Bujumbura, p.12.

L'un des spécialistes du pardon, Golding Martin explique : « *A request for forgiveness is usually accompanied by an apology which includes an expression of other oriented moral regret. The wrongdoer acknowledges wrong doing and a moral debt to the victim and, if appropriate, undertakes some action to repay this debt. Sometimes an apology is sufficient to inspire forgiveness and sometimes it is not sometimes it is clear what is owed to the victim, sometimes not. But to be appropriately forgiven, the wrongdoer must morally regret the wrong he did to the other, and feel remorse. The victim may then choose whether or not to forgive*<sup>86</sup> ».

Au niveau des relations entre la CVR et le tribunal spécial, il faut distinguer dès le départ les rôles et éviter les confusions et les concurrences entre les enquêtes. Il est vrai que la frontière entre crimes politiques et crimes contre l'humanité continuera à poser des problèmes, mais si les deux institutions sont mises sur pied simultanément, tous les motifs de conflit peuvent être réglés à partir du moment où le principe de départ est que la CVR s'occuperait des crimes à mobiles politique et d'autres abus ainsi que les petits exécutants dans la chaîne de perpétration de graves crimes. La compétence *rationae personae* du tribunal spécial porterait sur les personnes ayant la plus grande responsabilité dans les crimes internationaux, les viols, les tortures, les traitements inhumains et dégradants. Compte tenu de la barbarie de l'acte, ceux qui ont pilonné les bébés et éventré des femmes enceintes devraient se situer dans cette dernière catégorie.

## **B. Du mécanisme judiciaire**

Aujourd'hui, il est attesté que des actes susceptibles d'être qualifiés de génocide ont été commis au Burundi. C'est une certitude que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont été perpétrés faisant des victimes dans toutes les ethnies. Ces crimes ont fait souffrir des milliers de burundais mais constituent également un affront contre l'humanité entière. Ils rentrent dans la catégorie des crimes que la communauté internationale doit réprimer. L'impunité de ces crimes est à proscrire et

tous les subterfuges pour les couvrir devraient être considérés comme attentatoires au genre humain.

---

<sup>86</sup> Trudy Groovier, *Forgiveness and the unforgivable*, *American Philosophical Quarterly*, Vol. 36, Number 1, January 1999, p.63.

Quant les négociateurs se sont convenus à Arusha de requérir un tribunal pénal international, ils avaient le souci non seulement d'éradiquer l'impunité mais aussi d'individualiser les responsabilités criminelles qu'on a toujours eu l'habitude de noyer dans un discours politique globalisant. Au Burundi, les poursuites pénales auront à la fois un effet dissuasif du phénomène criminel dans la société et un effet positif sur la restauration de l'Etat de droit et la promotion des droits de l'homme. Quelques conditions sont nécessaires pour que ce mécanisme soit fonctionnel et ait un impact positif sur le processus de réconciliation.

### **§1. L'indépendance et la compétence du Tribunal Spécial**

Contrairement à la proposition des Nations Unies d'instituer une chambre spéciale intégrée au système judiciaire burundais, il serait avisé de mettre sur pied un tribunal spécial, international, établi au pays à l'instar de la Cour Spéciale de la Sierra Leone, mais avec des pouvoirs relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui l'habiliteraient à exiger des Etats qu'ils lui remettent les criminels résidant dans un pays membre de l'ONU. La notion d'extradition a cours entre deux Etats. Dans les relations entre Etats et tribunal supranational, on parle plutôt de remise.

Les Nations Unies ont proposé une juridiction semblable à la Chambre des crimes de guerre de la Cour de Bosnie Herzégovine. Alors que le rapport de l'ONU reconnaît l'état défectueux de l'appareil judiciaire burundais, il est paradoxal de vouloir lui adjoindre une chambre spéciale chargée de réprimer des crimes aussi graves que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Situé dans le pays, un tribunal international aurait l'avantage d'être proche des burundais avec une indépendance et une compétence que n'aurait pas la chambre intégrée. Le tribunal spécial ne serait pas dépendant du droit burundais et la nomination du procureur et des juges échapperait au contrôle du gouvernement et de l'establishment dont certains membres sont impliqués directement ou indirectement dans les crimes du passé.

De plus, sa compétence ne serait pas limitée et le risque de voir les burundais ou non burundais échapper aux poursuites en cherchant refuge dans d'autres pays serait réduit puisque ces derniers auraient l'obligation de remettre les suspects de crimes graves. Ce tribunal spécial aurait la primauté juridictionnelle sur les tribunaux burundais au

point de pouvoir dessaisir les tribunaux locaux de certaines affaires mal jugées et éviter que les crimes graves ne soient banalisés.

De plus, l'expérience des tribunaux pénaux internationaux a montré que de très hauts dirigeants pouvaient être mis en examen et même écroués par ces juridictions. En Sierra Leone, on a vu la Cour lancer un mandat d'arrêt contre un Président en fonction, Taylor, écrouer un Ministre de l'Intérieur en fonction, Hinga Norman et appeler à la barre pour témoigner, un Président de la République en fonction. Au Burundi, comme certaines hautes personnalités sont impliquées dans les crimes graves, seul un tribunal spécial de ce genre pourrait les inculper et les juger.

Enfin, au sujet de la compétence temporelle, compte tenu des moyens limités de cette juridiction, il faut limiter les enquêtes aux événements les plus marquants et autour desquels se cristallisent les mémoires c'est-à-dire 1972-1973 et 1993-2006.

## **§2. Distinction des rôles entre la Commission Vérité-Réconciliation et le Tribunal Spécial**

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. Dans tous les cas, il faudrait que ces deux structures soient mises en place en même temps. Pour prévenir la méfiance des gens à aller faire des dépositions ou témoigner devant la CVR, il faudrait une stratégie de poursuites et d'enquêtes qui ne fasse pas dépendre le tribunal de la commission. On sait qu'en Sierra Leone, devant les réticences des gens à se confier à la CVR de peur d'être transféré au tribunal, le procureur a été obligé d'annoncer qu'il ne se servira jamais des dispositions collectées par la Commission.

Il est donc important que le tribunal se dote d'une unité d'enquête indépendante chargée des crimes graves. Comme il s'agit de crimes de droit international inamnistiables, la collaboration de la CVR 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.

Dans une déclaration publiée le 24 Mars 2006, Amnesty International craignait que la procédure de réconciliation telle que la proposait le gouvernement, puisse « empêcher ou limiter les enquêtes et les poursuites pénales des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de droit international<sup>87</sup> ». Il faudrait plutôt que le Procureur puisse en toute indépendance et sur base des enquêtes menées par son unité, saisir le tribunal des cas de crimes graves, sans qu'il y ait interférence de la CVR.

Par contre, le témoignage des personnes déjà inculpées et détenus par le tribunal devant la CVR pourrait être envisagée mais dans le cadre d'un huis-clos qui ne permettrait pas une sorte de propagande politique visant à étouffer le procès.

Dans les relations entre la CVR et le tribunal, les règles du jeu concernant la compétence *rationae personae* notamment en ce qui concerne le degré d'implication des présumés coupables dans les crimes graves sont très fondamentales. L'on sait qu'au Burundi, le nombre d'auteurs de crimes s'élève à des milliers d'individus. Il faudrait répartir ces auteurs entre la CVR, le tribunal spécial et les tribunaux locaux en fonction du degré de responsabilité et de culpabilité, du comportement post-jugement des condamnés, etc.

Dans tous les cas, le tribunal spécial devrait appliquer « la règle des plus responsables » qui veut que les poursuites pénales seront dirigées contre ceux qui portent une grande responsabilité dans les crimes commis. En général, cette responsabilité est souvent évaluée par rapport à un ensemble d'éléments tels que le rang du présumé coupable, la nature et le nombre des crimes commis, le type et le niveau de participation dans les atrocités commises.

### **§3. La nécessité des procès équitables**

La justice post-conflit devrait, tant que faire se peut, se conformer aux normes internationales de garantie d'un procès équitable. Aussi bien au niveau de la juridiction internationale qu'au niveau des tribunaux locaux, l'administration de la justice devrait respecter le droit international relatif aux droits de l'homme.

---

<sup>87</sup> Amnesty International, Burundi : Vers quelle réconciliation ? 24 Mars 2006. En clair, Amnesty International fait référence au point du Mémoire qui indique que la CVR déférera au Tribunal Spécial seulement les affaires pour lesquelles le processus de réconciliation aura échoué.

Étant donné que le Burundi post-conflit verra des litiges resurgir, tous les secteurs de la justice devraient être préparés pour traiter équitablement les dossiers. Les services de police devraient être formés au respect des droits fondamentaux, le secteur pénitencier devrait être réformé pour traiter humainement les détenus. Le Ministère public doit être équitable et les droits de la défense devraient être renforcés par la formation d'association d'avocats pénalistes compétents.

Au delà des dossiers pénaux, la justice transitionnelle aura à traiter les litiges civils notamment en matière de propriété ainsi que les plaintes administratives relatives à la mauvaise gouvernance des régimes passés.

Au Burundi, les conflits fonciers consécutifs au retour des réfugiés sont nombreux et donneront lieu à des problèmes socio-juridiques sans précédent. L'accès à la justice pour la majorité des victimes reste problématique. Les groupes vulnérables, les orphelins, les veuves, les handicapés, ... constituent les catégories des rescapés qui ont besoin d'une assistance juridique.

Les mécanismes judiciaires devraient privilégier une stratégie de poursuites initiées par la victime et non uniquement par saisine du Procureur. Ceci aiderait à donner aux victimes une plus grande responsabilité dans la participation au processus et un sentiment de satisfaction à l'égard de la justice.

Enfin, il faudra un système de protection des témoins car en matière de crimes graves, les auteurs d'atrocités font tout pour effacer les traces et brouiller les pistes. Les rescapés de différents massacres constituent des témoins de première main. Mais compte tenu d'une tendance remarquée chez les burundais de déformer la vérité pour servir d'autres causes, la loi devrait prévoir des sanctions sévères à l'encontre de faux témoignages. Il faudrait recruter des criminologues et des médecins légistes pour aider dans les enquêtes et l'instruction de dossiers, et réglementer l'administration de la preuve en conséquence.

### **C. Les possibilités de la Justice Internationale**

Si les mécanismes de justice transitionnelle ne fonctionnent pas à la satisfaction des victimes, si les poursuites sont paralysées par des mesures d'amnistie ou si la volonté

du gouvernement est faible en ce qui concerne la lutte contre l'impunité des crimes commis, d'autres alternatives peuvent être envisagées sur le plan international pour juger les auteurs des crimes graves qui ont été commis au Burundi.

Il y a d'abord, même s'il y a des limites pour le Burundi, la Cour Pénale Internationale. Au cours de ces dernières années de nombreux pays ont ratifié le traité instaurant la Cour Pénale Internationale et ont modifié leur législation en conséquence. Cette évolution va permettre l'ouverture d'informations judiciaires pour des crimes graves de droit international sans qu'aucun critère de rattachement avec le pays ne soit exigé.

La Cour Pénale Internationale a la possibilité de rendre une justice pénale au nom de la communauté internationale à l'encontre des criminels des pays parties, surtout en cas de défaillance ou d'incapacité du système judiciaire local.

Pour le Burundi, les limites de cette juridiction internationale se situent dans son incompétence pour les crimes commis avant le 21 septembre 2004, date à laquelle le Burundi a accédé au Statut de la Cour. Or, les atrocités qui ont alimenté le conflit remontent à l'indépendance du pays. L'option de la CPI se trouve donc limitée à ce niveau, même si elle peut constituer un instrument préventif pour d'autres crimes dans l'avenir.

D'autre part, quand bien même on aurait étendu sa compétence sur les périodes cibles de perpétration des crimes, ce qui est impossible en vertu du Statut, certaines difficultés liées au Statut de la Cour limitent les procédures de poursuites de cette juridiction. Seuls les États, le Conseil de Sécurité et le Procureur peuvent saisir la Cour et il est précisé que le Conseil de Sécurité peut suspendre des enquêtes, ce qui est une manière de soumettre la nécessité des poursuites à l'appréciation d'opportunités politiques. Le fonctionnement de la Cour dépend de la coopération des États. Un État peut faire obstruction aux enquêtes à partir du moment où il estime que les procédures judiciaires risquent d'éclabousser son personnel politique. Le Burundi n'échapperait pas à cette éventualité.

Il y a ensuite l'option de la *compétence universelle* des juridictions nationales : le droit international autorise les États à adopter des lois qui permettent à leurs tribunaux d'enquêter et en cas de preuves suffisantes de poursuivre toute personne se trouvant

sur leur territoire ou soupçonnée de certains crimes, quel que soit le lieu où le crime a été commis et la nationalité de l'accusé et de la victime.

Selon ce principe, non seulement les États peuvent exercer leur compétence universelle à l'égard de ces crimes, mais aussi ils ont le devoir de le faire ou d'extrader les suspects vers des États qui sont disposés à exercer leur compétence. L'exemple souvent cité est la Convention des Nations Unies contre la torture adoptée en 1984. Cette convention exige que les États parties sur le territoire duquel les auteurs présumés d'actes de tortures sont découverts, les traduisent devant leurs propres tribunaux ou les extradent vers un État capable et désireux de la faire.

Au Burundi, des crimes internationaux ont été commis. La volonté du gouvernement de réprimer ces crimes n'est pas perceptible pour le moment. Les victimes et la société ne devraient pas se décourager devant les blocages et les dilemmes affichés en ce qui concerne la mise en place de la justice transitionnelle. Des chemins de traverse devraient être empruntés par les victimes et les parties civiles pour contourner ces blocages.

Le principe de compétence universelle s'avère donc être un de ces chemins. Mais il faudrait que certains pays qui ont voté ces lois de compétence universelle soient sensibles à la demande de justice au Burundi et que leurs juridictions soient ouvertes aux plaintes et aux saisines qui leurs seraient adressées.

Les États comme l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, Israël, le Mexique, les Pays-Bas, le Sénégal, l'Espagne, la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis ont déjà montré l'exemple en déclenchant des poursuites et en exécutant des jugements sur base de la compétence universelle. L'affaire de l'ancien Président Pinochet devant un juge espagnol, le jugement de quatre rwandais génocidaires par un jury belge en juin 2001 sont des exemples qui illustrent l'importance de ce principe. Bien sûr, ces actions judiciaires se heurtent aux exigences diplomatiques<sup>88</sup>. Mais la multitude de plaintes déposées contre des Chefs d'État, des Ministres constitue une brèche qui ne manquera pas de s'agrandir en

---

<sup>88</sup> Dans les années 90, une plainte déposée contre l'ancien ministre israélien Ariel Sharon à Bruxelles a provoqué une campagne diplomatique intensive contre la Belgique avec rappel d'Ambassadeur. La plainte déposée contre le Président Bush pour les massacres de civils en Irak a fait planer des représailles diplomatiques sur Bruxelles. Ce qui va entraîner des modifications de la loi par le Sénat Belge.

donnant plus d'espace aux victimes sur le plan judiciaire international. C'est une source d'espoir, même si les opportunités restent minimales, pour les victimes dont les Etats veulent mettre sous contrôle leur système judiciaire, et qui veulent se constituer partie civile devant les tribunaux étrangers. Les ONG doivent tenir la main de ces victimes pour les aider à poursuivre en justice leurs bourreaux, devant les tribunaux étrangers.

## **D. Le rôle de la justice traditionnelle**

Les sociologues et politologues reconnaissent que l'institution « d'Ubushingantahe » est unique en son genre en Afrique. Charles de Lespinay reconnaît que « le bushingantahe » était une institution ancienne du Burundi, culturellement proche du gacaca [rwandais] mais fort différente dans son organisation. L'ubushingantahe était bien complexe puisqu'il concernait l'organisation des tribunaux de droit non écrit à différents degrés de juridiction, mais aussi celle d'un collège de « sage », chargés à titre gratuit, outre d'arbitrer les conflits, ou de les prévenir. « Il est destiné à agir à la place de Dieu et du roi, pour maintenir la paix, régler les conflits, protéger les faibles, garder les coutumes des ancêtres, servir d'exemple et, éventuellement, conseiller les autorités à leur demande<sup>89</sup> ».

Dans un pays qui est dans le processus de sortie de conflit, l'institution d'Ubushingantahe pourrait avoir un rôle important dans la mesure où il est reconnu que parmi les principales tâches dévolues au Mushingantahe dans le Burundi traditionnel, il y avait la contribution à la réconciliation et à la concertation dans le milieu social et politique.

En effet, l'harmonie dans la société traditionnelle dépendait du rôle que jouait cette institution. Cependant avec la colonisation et les vicissitudes de la politique après l'indépendance, cette institution a été considérablement affaiblie dans la mesure où les différents systèmes politiques ont voulu l'instrumentaliser.

Depuis la crise de 1993, la perte des repères sociaux et la confusion politique ont interpellé certains sages qui ont pris des initiatives à réactualiser cette institution. Mais

---

<sup>89</sup> Charles de Lespinay, Valeurs traditionnelles, justice de proximité et institutions (Rwanda et Burundi), communication au colloque de Nanterre, sur la reconstruction de l'Etat de Droit au Burundi, Décembre 1997.

ces initiatives n'ont pas fait l'unanimité dans la mesure où certains leaders politiques ont voulu l'identifier à tort comme le symbole d'un passé monarchique dominé par les tutsi. Des controverses ont fait que cette institution n'est que timidement évoquée dans la loi communale alors que certains auraient souhaité qu'elle figure dans la constitution.

Dans la loi communale, les Bashingantahe investis ont des prérogatives d'assurer aux côtés du Conseil de colline l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des litiges du voisinage.

Sur base de cette loi qui reconnaît aux Bashingantahe des pouvoirs de régulation sociale, on peut penser que cette institution peut jouer un rôle considérable dans le cadre de la commission Vérité et Réconciliation, à plusieurs niveaux :

- Les Bashingantahe peuvent contribuer au travail de la CVR notamment pour les témoignages, l'identification des auteurs présumés, la localisation des fosses communes et des lieux des crimes.

- Même si les Bashingantahe restent des structures consultatives qui ne peuvent pas infliger de sanctions pénales, il faut renforcer leur rôle dans la lutte contre l'impunité en adaptant les « sanctions sociales » pour qu'elles produisent les effets voulus sur la société. Ces sanctions sociales devraient être acceptées par tous et à défaut d'une acceptation générale, les affaires traitées par ces bashingantahe pourraient être déférées devant les tribunaux.

- Dans une société où les massacres collectifs vont confronter plusieurs bourreaux à plusieurs victimes, les mécanismes formels de la justice transitionnelle risquent d'être débordés. Pour désengorger les tribunaux ou pour régler une partie des litiges y relatifs notamment à des conflits fonciers ou aux délits d'usurpation de biens, l'institution d'Ubushingantahe pourrait être d'une grande utilité. Evidemment les crimes de sang et les graves violations de droits de l'homme ne pourraient pas figurer dans les dossiers que cette institution pourrait traiter. L'exemple du Timor Oriental illustre ce rôle : les coutumes traditionnelles ont été utilisées pour faciliter le retour au

pays des auteurs de délits mineurs mais qui n'ont ni tué, ni violé. En Sierra Leone et au Mozambique, on a eu également recours à ces structures traditionnelles. En

revanche, le Rwanda offre l'exemple d'une restauration d'une institution traditionnelle, les « gacaca » qui est devenue après le génocide une juridiction pénale populaire compétente pour les infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité que la loi classe dans la deuxième, la troisième et la quatrième catégorie. Les juridictions prononcent des peines dont la moitié est passée en prison, l'autre moitié à l'exécution des travaux d'intérêt général. En réalité, devant le défi de juger plus de cent mille prévenus selon la procédure pénale alors que l'insuffisance des magistrats formés était criante, le Rwanda a eu recours au « gacaca » pour réduire le nombre d'affaires. Mais arrivent-ils à remplacer les tribunaux ordinaires ?

Mais pour parvenir à cette mise à contribution, il faut que cette institution puisse être revalorisée dans les meilleurs délais. Le gouvernement devrait mettre en œuvre l'article 269 de la Constitution et désigner le Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation qui a la mission de réhabiliter cette institution et en faire un instrument de paix et de cohésion.

## Conclusion Générale

---

En ce mois de juin 2006, le gouvernement de Bujumbura tente de trouver un compromis avec la dernière rébellion active, le Fnl-Palipehutu pour sortir le pays définitivement de la guerre.

La guerre qui a ravagé le pays depuis 1994 n'a été que le prolongement d'une série de violences qui se sont abattues sur le Burundi depuis les années 1960. En effet, depuis 1961, année où le Prince Louis Rwagasore est assassiné, le Burundi a été le théâtre de multiples violations de droits de l'homme : assassinats, disparitions, tortures, exécutions sommaires, massacres massifs et sélectifs à caractère génocidaire, etc. La criminalité s'est érigée comme mode d'expression ou de revendication politique, banalisant au passage les atteintes aux valeurs universelles de dignité humaine. La déchirure du tissu social a contribué à casser les repères moraux et les règles de vie en communauté et a ouvert la voie à des crimes barbares et à des atrocités qu'on n'avait jamais connues auparavant.

Le phénomène qui va caractériser toute cette période de 1961 à nos jours est celui de l'impunité. Face aux violations caractérisées des droits de l'homme, l'Etat s'est illustré par son incapacité à agir et a donné une brèche à toutes les dérives : ethnistes, totalitaristes et dictatoriales. L'impunité qui s'est installée dans le système politique a empoisonné la mémoire des individus et des communautés.

Si l'impunité peut se définir comme « l'absence, en droit on en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations des droits de l'homme »<sup>90</sup> notamment par des enquêtes et des procédures de mise en accusation et de jugement, elle fut également assortie au Burundi d'une justice expéditive qui a bafoué les droits élémentaires des individus arbitrairement arrêtés et condamnés.

Les cycles répétitifs de violences des années 1965, 1969, 1972, 1988, 1991, 1993 jusqu'à nos jours sont symptomatiques d'une société malade dans laquelle l'Etat a

---

<sup>90</sup> Louis Joinet, Lutter contre l'impunité – Dix questions pour comprendre et agir, Paris, la Découverte, 2002, p.9.

failli à son devoir élémentaire : celui d'assurer la protection de ses citoyens, ou tout au moins à sauvegarder sa fonction de régulation de la vie sociale.

En août 200 et en Novembre 2003, les burundais, à travers leurs représentants qui ont négocié à Arusha ou à Pretoria, ont décidé de régler le passé de manière définitive. L'urgence de mettre fin à la guerre qui était la motivation première de ces négociations, les considérations politiques et le besoin de justice des victimes ont amené les burundais à articuler simultanément des principes, des attentes et des propositions parfois contradictoires visant tantôt la lutte contre l'impunité, tantôt la suspension des poursuites contre les criminels, pour rassurer certains protagonistes au conflit.

L'objet de notre travail était de revisiter une histoire jalonnée par de graves violations de droits de l'homme et d'analyser le processus de mise en place des mécanismes de justice transitionnelle à faire face à leur passé et à affronter sereinement les défis de l'avenir.

Si les cadres politiques et juridiques de ces mécanismes ont été laborieusement plantés à Arusha et à Pretoria, certaines de leurs dispositions ont été vite utilisées à des fins partisans, sacrifiant l'état de droit sur l'autel du réalisme politique.

Ce que notre étude a épinglé comme défis et dilemmes de la justice transitionnelle est en réalité une tentative de débusquer les obstacles et les contradictions dans la mise en place d'une justice post-conflit au Burundi. Ces contradictions sont à leur tour tributaires d'une situation conflictuelle complexe caractérisée par les éléments suivants :

- une forte criminalisation de l'activité politique depuis les années 60 et qui, chez une certaine catégorie de dirigeants, a entraîné une confusion entre violences de masse et crimes politiques. De cette confusion, sont apparues non seulement la problématique de qualification de certaines violations des droits de l'homme, mais aussi les mesures d'immunité destinées à protéger certains politiciens contre les poursuites pénales.

- la récurrence d'une idéologie génocidaire qui a généré des crimes sélectifs de masse, suivis de représailles aveugles a engendré des peurs réciproques mais aussi des solidarités négatives qui ont paralysé le système judiciaire.
- la bipolarisation du champ politique (hutu-tutsi) suggère des manœuvres équilibristes et des jeux transactionnels visant à édicter certaines mesures d'auto-protection qui pourraient soustraire certains auteurs de crimes à l'action de la justice.
- Le contexte actuel d'un pouvoir issu d'élections démocratiques mais qui hérite aussi d'une culture « caporaliste » de maquis éloignée de la pratique des droits de l'homme. Ce pouvoir est issu d'une rébellion responsable des actes de guerre dont certains sont au moins et forcément des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Pour ce pouvoir, l'exercice de la justice risque de remettre en question les bases de sa légitimité.

Le Burundi se trouve donc à la croisée des chemins. La forte tentation d'hésiter devant l'exigence de justice ne mènera absolument pas à la réconciliation qui pourtant est au centre du processus. Le dispositif de la Commission Vérité et Réconciliation ne devrait pas occulter le travail de justice à travers le fonctionnement d'un Tribunal Spécial indépendant.

Si le Burundi veut arrêter le cercle vicieux des violences, il faut juger tous les criminels, du moins ceux qui **sont les plus responsables des atrocités commises sur les populations**. Si les mesures d'amnistie doivent intervenir, elles devraient se situer dans un processus de responsabilisation des criminels et de réparation vis-à-vis des victimes notamment dans la phase post-jugement de certains crimes, **à l'exception des crimes de droit international comme les crimes de génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité**.

Comme les mécanismes de cette justice transitionnelle ne sont pas encore mis en place, cette étude a enfin tenté d'avancer quelques propositions pour la réussite de la justice transitionnelle au Burundi. Les propositions sont relatives aux conditions de légitimité et d'acceptabilité de ces mécanismes mais aussi de leur fonctionnement et de leur collaboration. D'autres alternatives pouvant éventuellement les compléter ont été également abordées.

Enfin, comme il s'agit d'une ébauche analytique d'un processus qui est encore au stade conceptuel, nous estimons que la réflexion reste à approfondir sur plusieurs volets du processus et que le Burundi gagnerait à imaginer des solutions de consensus auxquelles adhéreront tous les burundais y compris les victimes de toutes les violences. Même si le Burundi amorce une période de paix après les élections, on ne peut dans tous les cas opposer la souveraineté populaire au droit des victimes à la justice.

L'exemple de l'Uruguay où un référendum a été organisé pour abroger une loi amnistiant les crimes commis sous la dictature entre 1973 et 1985 est édifiant. Une des familles des victimes a saisi la Commission Interaméricaine des droits de l'homme qui a condamné l'Uruguay pour violation du droit de chaque personne à plaider sa cause dans le cadre d'un procès équitable.

En Algérie, un référendum truqué a adopté une charte pour la paix et la réconciliation nationale qui a amnistié les crimes commis pendant la guerre des années 90 mais le Comité des droits de l'homme a déclaré que ce texte était contraire aux obligations internationales de l'Algérie.

Etant donné que la paix au Burundi reposera entre autres sur les bases d'un Etat de droit, il est important de recourir plus au droit qu'aux arrangements politiques, sauf quand ces derniers sont le résultat d'un consensus global impliquant une réelle volonté de toutes les parties. Mais cet « état de transition »<sup>91</sup> qui peut autoriser des dérogations provisoires au droit existe-t-il aujourd'hui au Burundi avec à la clé des garanties équivalentes transitoires destinées à promouvoir les droits et libertés fondamentales. Trouver le point d'équilibre entre la lutte contre l'impunité et le pardon, et arriver à une méthodologie pouvant légitimer des mesures d'amnistie acceptables dans l'environnement politique du Burundi actuel reste un grand défi.

---

<sup>91</sup> Voir l'entretien que le Professeur Olivier de Frouville a eu avec Louis Joinet, Expert de la Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies intitulé Lutte contre l'impunité : le temps des questions, Revue Droits Fondamentaux, Numéro 1, juillet-décembre 2001.

## Bibliographie

---

### A. Ouvrages, Mémoires et Thèses, Articles et Communications

---

1. Gahama, J, et alli (1998), Démocratie, bonne gouvernance et développement dans la région des Grands Lacs, PNUD, Bujumbura.
2. Thibon, C., Histoire démographique du Burundi, Karthala, Paris, 2004.
3. Ngayimpenda, E., Histoire du conflit politico-ethnique burundais, Ed. Renaissance, Bujumbura.
4. Sindayigaya, J.M., Sortir de la violence au Burundi, Presses Lavigerics, Bujumbura, 1991.
5. Guichaoua, A., et alli, Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)), Karthala, Paris.
6. Nduwayo, G., Le rôle des mouvements de jeunesse dans la vie politique du Burundi de 1960 à 1967, maîtrise, FLSH, Bujumbura, 1985.
7. Charles de Lespinay, Mworoha, E., et Alli, Construire l'Etat de droit au Burundi, l'Harmattan, Paris, 2000.
8. Arnaud, M., La justice transitionnelle à l'épreuve du Sierra Leone, Maîtrise, Montréal, 2005.
9. Ntahombaye, P., et alli, Les institutions traditionnelles de résolution pacifique des conflits, Bujumbura, 2003.
10. Niyonzoma, H., Burundi : Terre des héros non-chantés, Ed. Remesha, 2006.
11. Chrétien, J.P., et Mukuri, M., Burundi, la fracture identitaire, Ed. Karthala, Paris, 2002.
12. Nimubona, J., Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha, Sondage d'opinion, OAG, Février 2003.
13. Mark Freeman, Qu'est-ce que la justice transitionnelle, Document préparé pour le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme, Mars 2003.
14. Nindorera, E., Pas de réconciliation véritable sans justice, Communication publiée en Mars 2006, Bujumbura.
15. Trudy Govier, Forgiveness and the Unforgivable, American Philosophical Quaterly, Vol 36, January 1999.

16. Graeme Simpson, Amnistie et crime en Afrique du Sud après la CVR, in Cahiers d'Etudes Africaines, XLIV, 2004.
17. Makoroka, S., Contribution de la justice des tribunaux répressifs à une paix durable dans la région des Grands Lacs, Octobre 2000, RPP, Bujumbura.
18. Commission Justice et Paix belge francophone, Mémoire et oubli, comment se réconcilier, Bruxelles, 2005.
19. André, T., La Commission Vérité et Réconciliation sud-africaine, Politique Africaine, n° 92, Décembre 200.
20. Schabas, W., La Commission Vérité et Réconciliation de Sierra Leone, Revue Droits Fondamentaux, n° 3, Janvier-Décembre 2003.
21. Manirakiza, P., Qu'attendre de la Commission Vérité et Réconciliation au Burundi, Burundi Réalités, Juin 2006.

## B. Documents et Rapports officiels

---

1. Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, 2005.
2. Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, Arusha, 28 Août 2000.
3. Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement et le Cndd-Fdd, 2003.
4. Rapports des Nations Unies : S/1995/157 ; S/1995/631 ; S/1996/682 ; S/2005/158.
5. Rapport de la Commission Indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, Bujumbura, 14 Février 2002.
6. Mémorandum du Syndicat des Magistrats du Burundi, Juin 2002.
7. Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur le Rétablissement de l'Etat de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés sortant d'un conflit, New York, 2004.
8. Politique sectorielle du Ministère de la Justice, Bujumbura, 2002.
9. Rapport National sur le développement humain 2005, PNUD, Décembre 2005.
10. Rapports, International Crisis Group (2003-2005).
11. ONU, Commission des droits de l'homme, Rapport final établi par M. L. Joinet, Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques).
12. Collectif des partis d'opposition, Le génocide d'Octobre 1993, Bujumbura, Décembre 1993.

13. Commission Justice et Paix belge francophone, Mémoire et oubli, comment se réconcilier, Bruxelles, 2005.
14. Human Rights Watch, Communiqué de presse du 19 Mai 2006.
15. Amnesty International, Vers quelle réconciliation au Burundi, 24 Mars 2006.
16. Search for Common Ground, Program on negotiation, Choix stratégiques relatifs à la conception des commissions Vérité, Internet.

### C. Revues, Périodiques et Bulletins

---

1. Bulletin officiel du Burundi.
2. Le Renouveau du Burundi.
3. Au coeur de l'Afrique.
4. Infor-Burundi.
5. Africa Report.
6. Libre Belgique.
7. Le Monde.

