

## Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique

Stef Vandeginste

Institute of Development Policy and Management (IOB), University of Antwerp, Lange Sint-Annastraat 7, Room 213, B-2000 Antwerp.  
<stef.vandeginste@ua.ac.be>

### ■ Résumé

L'article explique pourquoi, seize ans après l'assassinat du président Ndadaye et le déclenchement de massacres et d'une guerre civile, aucun mécanisme de justice transitionnelle n'a encore été établi au Burundi alors que l'ONU et la société civile le demandent depuis longtemps et que l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation de 2000, conformément aux nouvelles normes globales, prévoyait la création d'un tribunal pénal international et d'une commission de vérité. Les raisons tiennent au contexte politique national : la transition politique est fondée sur un compromis ; les élites politiques et militaires ont intérêt à former une coalition de l'oubli ; enfin, la société civile au Burundi manque des moyens qui lui permettraient d'imposer au politique son agenda de justice transitionnelle.

*Burundi - Contexte politique national - Justice transitionnelle - Normes globales.*

### ■ Summary

#### The Politics of Transitional Justice in Burundi

This article examines why, sixteen years after the assassination of President Ndadaye and the outbreak of massacres and civil war, no transitional justice mechanism has yet been established in Burundi even though the UN and civil society have long been calling for some measure of justice. Furthermore, the 2000 Arusha Peace and Reconciliation Agreement, reflective of new global norms, provided for the establishment of an International Criminal Tribunal and a Truth Commission. The answer lies in the analysis of the national political context: first, the political transition is based on a compromise; second, political and military elites have a common interest in forgetting; and finally, civil society in Burundi lacks the leverage to impose its transitional justice agenda at the political level.

*Burundi - Global norms - National political context - Transitional justice.*

## Introduction

En mars 2005, le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU), Kofi Annan, s'adressait au Conseil de sécurité à l'occasion de la présentation du rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi. Il y exprimait, entre autres, le souci suivant : « Le Conseil se souviendra que trois commissions d'enquête des Nations unies ont été créées au cours des 10 dernières années à la demande du gouvernement burundais. Chacune avait un mandat limité consistant à enquêter sur l'assassinat du président du Burundi le 21 octobre 1993 et les massacres qui ont suivi. Cependant, aucune de leurs recommandations n'a été suivie d'effet juridique ou pratique, et aucune mesure n'a été prise par aucun des organes des Nations unies. En demandant au Conseil de sécurité d'agir, la mission conclut que l'ONU ne peut plus continuer à créer des commissions d'enquête sans tenir aucun compte de leurs recommandations sans compromettre gravement la crédibilité de l'Organisation lorsqu'elle cherche à promouvoir la justice et l'état de droit. Je partage entièrement cette conclusion <sup>1</sup>. »

Trois ans plus tard, les propos remarquablement sévères du secrétaire général vis-à-vis de sa propre organisation ne sont pas restés sans suite. Au moment d'écrire ces lignes, l'ONU est engagée dans un processus de négociations avec le gouvernement du Burundi sur la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation et d'un Tribunal spécial pour le Burundi, conformément à la résolution 1606 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité en date du 20 juin 2005, après l'examen du rapport Kalomoh <sup>2</sup>. En outre, l'appui au gouvernement burundais dans le domaine de la justice transitionnelle fait partie intégrante du mandat du Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) <sup>3</sup>. La Commission de consolidation de la paix de l'ONU, quant à elle, s'apprête à financer un large processus de consultations nationales préalables à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi.

Néanmoins, dans les faits, quatre ans après l'appel susmentionné du secrétaire général et bientôt seize ans après l'assassinat du premier président démocratiquement élu, Melchior Ndadaye (Frodebu <sup>4</sup>, Hutu), et le déclenchement des massacres de dizaines de milliers civils tutsi <sup>5</sup>, hutu et twa, les victimes, toutes ethnies confon-

dues, attendent toujours que la vérité soit dite et que justice soit rendue. Pourtant, à aucun moment, les gouvernements burundais successifs n'ont officiellement prôné une politique de l'oubli, bien au contraire. Contrairement à ce qui était devenu une « tradition » après les différents cycles de violence <sup>6</sup>, le Burundi s'est, du moins dans le discours officiellement proclamé de ses gouvernements, inscrit dans une tendance globale à partir du début des années 1990, suivant laquelle les violations massives des droits de l'homme ne peuvent rester ni impunies ni oubliées <sup>7</sup>. L'accord pour la paix et la réconciliation au Burundi, conclu à Arusha en août 2000, s'inscrivait également dans ce développement d'une globalisation de la justice en proposant la mise en place d'un Tribunal pénal international pour le Burundi, en combinaison avec une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation <sup>8</sup>. En outre, au niveau de la société civile, les voix n'ont pas cessé de s'élever pour demander la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle <sup>9</sup>. Une partie de cette société civile (notamment du côté tutsi) suggère de faire appel à l'institution traditionnelle de l'*Ubushingantahe* pour rendre compte des abus du passé. Malgré ce contexte international et national à première vue favorable, force est de constater que tout reste à faire.

Cette contribution essaie d'élucider cet apparent paradoxe. Comment se fait-il qu'au Burundi, malgré le contexte international d'un droit international en plein développement (aussi bien en ce qui concerne les normes qui règlent la responsa-

1996, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, S/1996/682, 22 août 1996. Jointe à la lettre était le Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi (S/483).

6. À différentes reprises entre juillet 1962 et octobre 1993, des lois d'amnistie ont été promulguées pour accorder une impunité *de iure* aux responsables (ou une partie d'entre eux) des crimes commis. Dans d'autres cas, une impunité *de facto*, notamment des responsables militaires et politiques agissant pour le compte du régime, allait de pair avec une répression judiciaire à travers des procès inéquitables contre ceux considérés comme étant des opposants du pouvoir en place.

7. Dans son rapport publié en 2005, Diane Orentlicher, experte indépendante de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, décrit « les remarquables progrès des luttes menées aux plans national et international contre l'impunité » depuis environ dix ans : « Au cours de cette période, des obstacles aux poursuites que l'on croyait infranchissables ont été abattus dans des pays ayant enduré les ravages d'une dictature ; des États ont coopéré pour que des dirigeants parmi les plus haut placés soient poursuivis devant les juridictions internationales et nationales ; une nouvelle espèce de juridiction, combinant des éléments nationaux et des éléments internationaux, a fait son apparition dans la nomenclature des institutions ayant vocation à faire justice aux victimes de crimes atroces ; enfin, les gouvernements et la société civile bénéficient d'un répertoire en expansion d'instruments de lutte contre l'impunité et d'un réservoir de plus en plus grand d'expertise et d'enseignement en matière de conception et d'exécution de programmes efficaces de lutte contre l'impunité » (ONU, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Mme Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102, 18 février 2005, § 70).

8. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, protocole I, chapitre II, articles 6 et 8. L'accord d'Arusha était signé par le gouvernement, l'Assemblée nationale et un ensemble de 17 partis politiques, divisés en deux tendances, connus comme le G10 (pro-Tutsi) et le G7 (pro-Hutu). À noter que l'accord n'a pas pu mettre fin à la guerre civile, étant donné que les mouvements rebelles armés ne l'ont pas signé. Pour mettre fin au conflit, il a fallu attendre jusqu'en novembre 2003 (pour ce qui est du CNDD-FDD) et septembre 2006 (signature d'un accord de paix avec le FNL-Palipehutu).

9. Concernant la terminologie adoptée, il est remarquable que, sans doute sous l'influence du contexte international, la société civile burundaise s'est progressivement approprié le vocabulaire de la « justice transitionnelle » pour compléter son prisme « classique » de « lutte contre l'impunité ».

1. ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, S/2005/158, 11 mars 2005, p. 2. Joint à la lettre était le Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, connu et ci après cité comme le « rapport Kalomoh », d'après le président de la mission Tulliamani Kalomoh, sous secrétaire général aux affaires politiques.

2. ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Résolution 1606 (2005), 20 juin 2005.

3. ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Résolution 1713 (2006), 25 octobre 2006, § 2(j) : « Soutenir les efforts entrepris pour lutter contre l'impunité, en particulier grâce à la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle, notamment une commission vérité et réconciliation et un tribunal spécial. »

4. Front pour la démocratie au Burundi, parti créé en clandestinité en 1986, avec un leadership principalement hutu.

5. Pour ce qui était des massacres de civils tutsi, une des commissions auxquelles faisait référence Kofi Annan a conclu qu'il s'agissait d'actes de génocide. Voir ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, Lettre datée du 25 juillet

bilité des États et des individus pour des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, qu'en ce qui concerne les mécanismes de mise en œuvre de ces normes)<sup>10</sup>, le processus de justice transitionnelle n'ait pas encore démarré et qu'aucun mécanisme (international, national/étatique, ou traditionnel) n'ait été mis en place ? Les raisons sont, avant tout, de nature politique. Cette contribution en met en avant trois : (1) la transition politique au Burundi est issue d'un compromis, ce qui donne peu d'espoir pour un processus de justice transitionnelle intensif, d'autant plus que la communauté internationale a, dans le cas particulier du Burundi, toujours opté pour la paix et la stabilité au lieu de la justice ; (2) malgré la prétendue volonté politique de rendre justice pour les exactions commises dans le passé, les enjeux et intérêts des élites politiques – de part et d'autre – et les rapports de force successifs convergent plutôt vers une coalition de l'oubli ; (3) la société civile, seul réel contre-pouvoir, n'a pas suffisamment de poids pour imposer son agenda de justice transitionnelle (que ce soit à travers des mécanismes judiciaires formels ou traditionnels).

### I. Bref aperçu historique

Il est hasardeux d'essayer de résumer l'histoire du Burundi, sujette à de nombreuses contestations, en quelques lignes. En effet, la clarification de l'histoire devrait elle-même faire l'objet du processus de justice transitionnelle : une des missions de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation prévue par l'accord d'Arusha était de clarifier l'histoire, avec la « finalité de réécrire l'histoire du Burundi afin de permettre aux Burundais d'en avoir une même lecture »<sup>11</sup>. Nous nous limiterons à un bref résumé dans les termes les plus neutres<sup>12</sup>, tout en ajoutant quelques références bibliographiques qui, dans leur ensemble, donnent un aperçu représentatif des différentes lectures de l'histoire conflictuelle et violente du Burundi. Il est important de souligner que, dans l'accord d'Arusha, les parties signataires se sont accordées pour reconnaître que, en ce qui concerne la nature du conflit burundais, il s'agit « d'un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes » et « d'un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir »<sup>13</sup>.

10. « De façon plus générale, la capacité des États de rendre justice des crimes commis sur leur territoire a été confortée par l'émergence d'un dispositif de justice internationale et transnationale de plus en plus efficace » (ONU, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Étude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, établie par Mme Diane Orentlicher*, E/CN.4/2004/88, 27 février 2004, p. 2)

11. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Protocole I, chapitre II, article 8, § 1c). Un projet de l'UNESCO (« Réécrire l'histoire du Burundi »), lancé en 1997, n'a jamais abouti.

12. À titre d'exemple, nous référerons à des périodes de souffrance humaine inouïe en utilisant le terme « événements », tout comme le font beaucoup de Burundais, non pas pour sous-estimer ou cacher la gravité des faits, mais pour éviter d'utiliser un langage politiquement et ethniquement chargé pour décrire « la crise » de 1972, celle de 1993, etc.

13. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, protocole I, chapitre I, article 4.

Colonisé par l'Allemagne, le Ruanda-Urundi a été placé sous mandat belge par la Société des Nations après la Première Guerre mondiale<sup>14</sup>, régime remplacé par celui de la tutelle après la Deuxième Guerre mondiale<sup>15</sup>. Moins d'une année avant l'indépendance du royaume du Burundi, le Premier ministre et président du parti Uprona (Union pour le progrès national), Prince Louis Rwagasore, a été assassiné. Il est généralement admis que cet événement a marqué de façon profonde l'histoire post-coloniale du Burundi. Pendant les premières années après l'indépendance (le 1<sup>er</sup> juillet 1962), l'Uprona a été divisée en deux camps, suivant des clivages segmentaires ethniques entre Hutu (groupe démographiquement majoritaire) et Tutsi. Une tentative de coup d'État en 1965 par des gendarmes et militaires hutu a été suivie par des massacres de Tutsi, notamment dans la province de Muramvya, puis par une répression aveugle contre l'élite politique hutu et des civils hutu supposés appuyer les opposants. Ce fut la première grande éruption dans une longue série de violences cycliques à caractère politico-ethnique. En 1966, le roi fut destitué par le militaire Michel Micombero (Tutsi) qui abolit la monarchie pour créer une république. S'ensuivirent l'installation d'un régime autoritaire à parti unique et une concentration du pouvoir politique (avec les avantages économiques et financiers qui en découlent) dans les mains d'une élite tutsi provenant de la région de Bururi<sup>16</sup>. Deux militaires originaires de la même commune de Rutovu, Jean-Baptiste Bagaza et Pierre Buyoya, accédèrent au pouvoir à travers un coup d'État, respectivement en 1976 et 1987. Pendant ces quelque vingt ans, l'éruption la plus violente du conflit politico-ethnique s'est produite en 1972. Une insurrection de rebelles hutu, le 29 avril, et des massacres de plusieurs milliers de Tutsi, notamment dans la région de Rumonge, ont été suivis par une répression féroce par l'armée contre des civils hutu. Les événements de 1972, connus comme l'*ikiza* (le fléau), ont coûté la vie à 100 000 à 300 000 personnes<sup>17</sup>. Des centaines de milliers de Hutu sont partis en exil, notamment dans des camps de réfugiés en Tanzanie. De nos jours, les évé-

14. Pour cette époque, voir Joseph GAYAMA, *Le Burundi sous administration belge. La période du mandat 1919-1939*, Paris : Karthala, 2001.

15. Sur cette période, voir Jean-Paul HARROY, *1955-1962. Souvenirs d'un combattant d'une guerre perdue*, Bruxelles : Hayez, 1987.

16. Sur cette période, voir Evariste NDAYIMPEMBA, *Histoire du conflit politico-ethnique burundais. Les premières marches du calvaire (1960-1973)*, Bujumbura : éditions de la Renaissance, 2004. Voir aussi Marc MANIRAKIZA, *La fin de la monarchie burundaise 1962-1966*, Paris : Le Mât de Misaine, 1990. Pour une lecture de l'histoire du Burundi à partir de la période de tutelle belge, voir aussi Augustin NSANZE, *Le Burundi contemporain. L'État-nation en question (1956-2002)*, Paris : L'Harmattan, 2003.

17. Dans un rapport présenté à la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1985, il est fait référence aux massacres de Hutu en 1972 comme étant un génocide ou un « génocide sélectif » (ONU, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Version révisée et mise à jour de l'étude sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide établie par M.B. Whitaker*, E/CN.4/1985/Sub.2/1985/6, 2 juillet 1985, paras. 24, 30 et 36). Les termes « génocide sélectif » et « ethnocide » sont également utilisés par René LEMARCHAND, *Burundi : Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge : Cambridge University Press, 1994. Sur les événements de 1972, voir aussi l'ouvrage de Jean-Pierre CHRÉTIEN et Jean-François DUFAQUIER, *Burundi 1972 : au bord des génocides*, Paris : Karthala, 2007.

ments de 1972 sont toujours une référence identitaire et une source de divisions profondes dans la mémoire collective burundaise<sup>18</sup>.

Moins d'une année après la prise du pouvoir par Pierre Buyoya, les massacres de Ntega et Marangara en août 1988 et surtout la réaction internationale (aussi bien des médias, que des organisations des droits de l'homme et des bailleurs de fonds) – facteur inconnu en 1972 – ont mis en marche une dynamique de libéralisation politique et de démocratisation. Dans le nouveau contexte international de la fin de la guerre froide, cette dynamique a mené à l'adoption d'une Charte de l'unité nationale en février 1991 et, nonobstant une nouvelle éruption de violence et des massacres en novembre 1991, d'une nouvelle Constitution en mars 1992 qui a introduit un système de multipartisme et préparé le terrain pour des élections démocratiques en juin 1993<sup>19</sup>. Les élections ont été gagnées par le parti Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi), dont le comité directeur national était essentiellement (mais pas exclusivement !) composé de Hutu et dont la base militante était essentiellement hutu<sup>20</sup>. Melchior Ndadaye fut élu président de la République. Quelques mois plus tard, une nouvelle crise a éclaté quand le président Ndadaye et plusieurs autres dignitaires hutu ont été tués par des putschistes<sup>21</sup>. Il s'en est suivi une période d'instabilité politique et institutionnelle notoire et plusieurs mois de massacres, d'abord surtout contre la population tutsi (y compris avec l'appui d'administrateurs locaux), puis également contre la population hutu (notamment avec l'appui d'unités militaires), qui ont mis le pays à feu et à sang<sup>22</sup>. À partir de

18. En 2006, par exemple, l'organisation PA Amasekanya a voulu organiser une commémoration du « génocide du 29 avril contre les Tutsi », tandis qu'au même moment, l'organisation AVIB 1972 adressait une lettre au président du Sénat burundais contenant un appel à la reconnaissance du génocide de 1972 contre les Hutu.

19. Sur cette période, voir Filip REYNJENS, *L'Afrique des Grands Lacs en crise : Rwanda, Burundi, 1988-1994*, Paris : Karthala, 1994.

20. Il serait pourtant erroné de réduire les oppositions politiques à une simple dichotomie suivant des lignes ethniques. D'autres facteurs (notamment les tensions entre différentes régions) sont également très importants.

21. Quant aux responsables de ce coup d'État, la vérité reste à être dévoilée. Un procès a eu lieu devant la Cour Suprême et, en mai 1993, plusieurs personnes ont été condamnées à mort ou à des peines d'emprisonnement. Or, il est généralement admis que les commanditaires au plus haut niveau politique et militaire – ceux à qui devait profiter le crime – ont été acquittés ou n'ont jamais été inquiétés par une instruction judiciaire.

22. Une fois de plus, les responsabilités – criminelles, politiques et autres, à différents degrés – ne font nullement l'objet d'un consensus. Plusieurs rapports, y compris ceux des commissions auxquelles faisait référence Kofi Annan (voir Introduction), ont jeté une partie de la lumière sur les événements de 1993 ; mais afin de pouvoir les qualifier définitivement et indiscutablement comme un génocide et/ou des crimes contre l'humanité aux termes du droit international, de nouvelles enquêtes dans le cadre du processus de justice transitionnelle, par des instances ayant des pouvoirs judiciaires, semblent nécessaires. Voir ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 23 février 1995, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général*, S/1995/157, 24 février 1995, avec en annexe le *Rapport au secrétaire général de la Mission préparatoire chargée d'établir les faits au Burundi* ; ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport de la Mission du Conseil de sécurité envoyée au Burundi les 13 et 14 août 1994*, S/1994/1039, 9 septembre 1994 ; ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 28 juillet 1995, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général*, S/1995/631, 28 juillet 1995, avec en annexe le *Rapport de l'envoyé spécial chargé d'étudier la possibilité de créer au Burundi une commission de la vérité ou une commission d'enquête judiciaire* ; ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général*, S/1996/682, 22 août 1996, avec en annexe le *Rapport de la Commission d'enquête internationale*

juin 1994, date de la mise en place d'une nouvelle rébellion hutu par des anciens membres dirigeants du Frodebu, le CNDD-FDD<sup>23</sup>, le Burundi a été confronté à une guerre civile de longue durée.

Après le coup d'État de juillet 1996 par l'ancien président Buyoya, le Burundi a été mis sous embargo par les pays de la région. Un processus de négociations de paix, sous la médiation d'abord de l'ancien président tanzanien Julius Nyerere, puis de l'ancien président sud-africain Nelson Mandela, a conduit, dans un premier temps, à la signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (août 2000)<sup>24</sup>. Toujours sous les auspices de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi, un accord global de cessez-le-feu a été signé entre le gouvernement de transition (entre-temps présidé par Domitien Ndayizeye, Hutu, Frodebu) et le CNDD-FDD, présidé par Pierre Nkurunziza (Hutu), en novembre 2003. En mars 2005, une nouvelle Constitution a été promulguée. Fortement inspirée par les accords de paix, la Constitution prévoit un système de partage de pouvoir consociatif, avec un système d'équilibres et de quotas très élaboré afin de rassurer les diverses composantes de la société burundaise<sup>25</sup>. De nouvelles élections (locales et législatives) ont eu lieu en 2005. L'ancien mouvement rebelle du CNDD-FDD a gagné les élections et Pierre Nkurunziza fut élu président de la République. Le nouveau gouvernement et la seule rébellion encore active, le Palipehutu-FNL, ont signé un accord global de cessez-le-feu en septembre 2006. Au moment d'écrire ces lignes, la mise en œuvre de ce dernier accord et l'intégration du Palipehutu-FNL dans les institutions pètent. Parmi les difficultés à surmonter, la question de l'immunité provisoire et de la libération des prisonniers dits politiques (voir ci-dessous) et, plus généralement, du processus de justice transitionnelle, est particulièrement épineuse.

## II. La justice transitionnelle dans les accords de paix

Pour résumer les accords de paix en fonction de leurs dispositions en matière de justice transitionnelle, nous distinguerons deux grandes parties. D'un côté, les accords de paix s'inscrivent parfaitement dans le nouveau contexte de la globalisation de la justice et dans les développements de la lutte contre l'impunité qui se sont manifestés au niveau mondial depuis environ quinze ans et ont conduit à une « juridicisation » des dispositifs préconisés en matière de justice transitionnelle. Cette partie n'a pourtant pas – ou pas encore – eu d'effet réel sur le terrain. D'un

chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi. Voir aussi le rapport de la commission d'enquête non-gouvernementale : Human Rights Watch et al., *Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993*. Sur cette période, voir André GUICHAOUA (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1994-1995)*, Paris : Karthala, 1995.

23. CNDD : Conseil national pour la défense de la démocratie ; FDD : Forces pour la défense de la démocratie. Bien avant, en 1980, un autre mouvement rebelle (le Palipehutu-FNL, Parti pour la libération du peuple hutu - Forces nationales de libération) avait été créé parmi des réfugiés hutu en Tanzanie.

24. Sur la période de médiation sud-africaine, voir Kristina BENTLEY et Roger SOUTHALL, *An African Peace Process : South Africa, Mandela and Burundi*, Le Cap : Human Sciences Research Council, 2005.

25. Stef VANDEGINSTE, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », in Filip REYNJENS et Stefaan MARYSSE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 173-207.

autre côté, les accords de paix contiennent certaines dispositions qui, en soi, ne sont pas nécessairement contraires au droit international. Or, par une mise en œuvre particulièrement politique, elles ont bien eu des effets qui ne sont pas de nature à promouvoir les objectifs de vérité, redevabilité/responsabilité (*accountability*) et réparation.

### II.1. Le Tribunal spécial et la Commission Vérité et Réconciliation

L'accord d'Arusha prévoit tout d'abord la demande, par le gouvernement de transition, de la mise en place par le Conseil de sécurité de l'ONU d'une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité (concernant les crimes commis pendant la période allant de l'indépendance à la date de signature de l'accord). Au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, il est prévu que le gouvernement demande la mise en place d'un tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables<sup>26</sup>. Est également prévue une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, chargée de faire la lumière et établir la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1962, d'arbitrer et réconcilier et de clarifier l'histoire<sup>27</sup>. Parmi les éventuelles mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation, il est fait référence à l'adoption par l'Assemblée nationale d'une législation « établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie, conformément à la législation internationale » pour des crimes politiques<sup>28</sup>. En anticipant sur un cessez-le-feu permanent, il était également prévu qu'une amnistie serait accordée « à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'État ». Ces deux dispositions concernant une éventuelle loi d'amnistie étaient donc parfaitement en accord avec le droit international<sup>29</sup>. Afin d'accorder des réparations aux victimes des différentes crises, y compris pour régler la question de la restitution des terres et autres biens aux rapatriés, il était prévu la création d'une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés<sup>30</sup>, en combinaison avec certaines mesures de nature symbolique et collective (un monument national et une journée nationale de commémoration)<sup>31</sup>.

26. Protocole I, chapitre II, article 6, § 10. À noter que l'accord global de novembre 2003 entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD ne remet pas en question ce dispositif. L'accord d'Arusha reste d'application, sauf les dispositions contraires vis-à-vis du mouvement CNDD-FDD (art. 2).

27. Protocole I, chapitre II, article 8, § 1. À noter que, dans l'accord de paix avec le Palipehutu-FNL, il est prévu que la commission sera dénommée Commission Vérité, Pardon et Réconciliation (sans qu'il soit explicité quelles sont les conséquences de la nouvelle dénomination). Il est également prévu la création d'une commission d'experts qui aura pour mission de réécrire l'histoire du Burundi, avec consultation de toutes les composantes de la société burundaise.

28. *Ibid.*, § 1(b).

29. Voir, entre autres, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) du 8 juin 1977, article 6, § 5.

30. Protocole I, chapitre II, article 7, § 25(e).

31. Protocole I, chapitre II, article 6, § 7 et 8.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de ce dispositif, référence doit être faite, tout d'abord, à la demande faite par le président Buyoya, en juillet 2002, au secrétaire général de l'ONU pour qu'une Commission d'enquête judiciaire internationale soit mise en place. Il a fallu attendre le mois de janvier 2004 (donc peu après la signature de l'accord global de cessez-le-feu de novembre 2003) avant qu'une réponse – provisoire, de par son contenu – soit donnée à cette demande. Il a été décidé par le Conseil de sécurité d'envoyer une mission ayant « pour objectif d'examiner l'opportunité et la faisabilité de la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale au Burundi, telle que demandée par le président burundais Pierre Buyoya ». Il s'agit de la mission Kalomoh dont le rapport – auquel nous avons fait référence plus haut – propose une double structure, en remplacement de la Commission d'enquête judiciaire internationale et de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation<sup>32</sup> proposées par l'accord d'Arusha : un mécanisme non judiciaire (Commission Vérité) de composition mixte (nationale et internationale), et un mécanisme judiciaire (une Chambre spéciale, intégrée au sein de l'appareil judiciaire burundais<sup>33</sup>) également de composition mixte. Le 20 juin 2005, le Conseil de sécurité a adopté une résolution demandant au secrétaire général d'entamer des négociations avec le gouvernement burundais sur la mise en œuvre des propositions du rapport Kalomoh. Ces négociations ont commencé après les élections et la prestation de serment du gouvernement Nkurunziza en août 2005. Entre la signature de l'accord d'Arusha et le début des négociations – dont les origines se trouvent donc dans l'accord –, la donne politique a fondamentalement changé. À l'heure actuelle, les négociations entre l'ONU et le gouvernement n'ont pas encore abouti, bien au contraire. À notre avis, il serait même irréaliste de s'attendre à ce que les négociations produisent un résultat effectif avant les élections normalement prévues pour l'année 2010. Parmi les difficultés à surmonter, mentionnons-en deux : la question de l'amnistie et le problème de la relation entre la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) et le Tribunal spécial (TS). Dans le *Mémoire du parti CNDD-FDD sur la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal spécial pour le Burundi*, publié en mai 2007, le parti<sup>34</sup> conçoit l'octroi d'une amnistie qui

32. Entre-temps, l'Assemblée nationale avait voté la loi n° 1/018 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation (*Bulletin officiel du Burundi (B.O.B.)*, n° 12bis/2004, 1 décembre 2004, p. 924). Cette loi n'a jamais été mise en œuvre. À noter toutefois que, dans son article 4, § 2, il est confirmé, toujours en parfaite conformité au droit international, que « les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas amnistiables ».

33. Le rapport s'est inspiré de la Chambre des crimes de guerre en Bosnie-Herzégovine (*Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi*, § 60). Entre-temps, la proposition a évolué vers un tribunal spécial, toujours de composition mixte, mais indépendant de l'appareil judiciaire burundais, à l'image de celui créé pour le Sierra Leone.

34. La publication d'un tel mémorandum de huit pages était remarquable en soi, car, dans la politique burundaise, les prises de position dans des dossiers particuliers à l'aide d'un document élaboré sont très rares. Il est à souligner qu'il s'agissait de la position du parti, sans qu'il soit clair si le gouvernement partageait son point de vue. Or, au moment de la publication du mémorandum, le CNDD-FDD était le seul parti à soutenir le gouvernement (même si, du moins formellement, des ministres issus des partis Uprona et Irodebu en faisaient également partie). Pour quelques considérations concernant l'imbroglio politique et institutionnel au Burundi en 2007, voir Stef VANDEGINSTE, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise

n'est plus nécessairement en accord avec la position de l'ONU en cette matière. À l'image du modèle sud-africain, il est stipulé que « l'octroi de l'amnistie aux auteurs des violations des droits de l'homme qui se sont confessés est un élément de base de la réconciliation nationale » (§ 21) et que « lorsque l'auteur du forfait aura reconnu le mal causé à sa victime et demandé pardon à celle-ci, et que cette dernière lui aura pardonné sans réserve, le parti CNDD-FDD estime qu'il ne servira à rien de poursuivre l'auteur du forfait, car il n'y aura pas plus idéal que cette forme de réconciliation et de pardon » (§ 29). Puis, le CNDD-FDD insiste sur le fait que « seule la Commission Vérité et Réconciliation devrait avoir la qualité de saisir le Tribunal et de déterminer les crimes à soumettre à sa compétence » (§ 35). Cette position est radicalement opposée à celle de l'ONU, qui exige l'indépendance du Bureau du Procureur du futur Tribunal spécial. Selon l'ONU, il appartient donc au Procureur de déterminer de façon autonome, sans aucun « filtre » préalable, quels crimes feront l'objet d'enquêtes et de poursuites pénales devant le Tribunal spécial<sup>35</sup>. Il reste à voir quel compromis pourra réunir les attentes des deux côtés.

Entre-temps, les deux parties aux négociations sont convenues d'organiser des consultations nationales. Inspirées par le noble objectif de recueillir les points de vue de toutes les parties prenantes au processus de justice transitionnelle, la société dans son ensemble et en particulier « les victimes, survivants et autres groupes vulnérables » (désignés comme tels dans l'accord-cadre, article 6), celles-ci permettent surtout aux deux parties de gagner du temps. Le processus de consultations nationales peine également à démarrer. Un comité de pilotage tri-partite, composé de membres représentant le gouvernement, l'ONU et la société civile, a été mis en place le 2 novembre 2007 pour préparer et superviser les consultations nationales préalables à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle<sup>36</sup>. Il était prévu que les consultations se dérouleraient sur une période d'environ six mois et seraient suivies par la rédaction d'un rapport qui devrait permettre de reprendre les négociations. Au moment d'écrire ces lignes, le démarrage effectif de ces consultations n'était pas encore clairement programmé.

## II.2. L'immunité provisoire et la libération des prisonniers dits politiques

Revenons sur les accords de paix, afin d'en résumer les deux aspects qui, dans les faits, ont déterminé la politique du gouvernement en matière de justice transitionnelle : l'immunité provisoire et le dossier des prisonniers politiques (et surtout la

en œuvre », in Stefaan MARYSSE, Filip REYNULDS et Sief VANDEGINSTE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris : L'Harmattan, 2008.

35. Telle a, en effet, été la pratique devant les différents tribunaux internationaux et hybrides *ad hoc*, créés et/ou soutenus par l'ONU. À noter toutefois que le rapport Kalomoh a peut-être lui-même, maladroïtement, donné inspiration au parti CNDD-FDD. En proposant une CVR de composition mixte en remplacement de la Commission d'enquête judiciaire internationale demandée par le gouvernement, le parti a pu y voir un mécanisme dont les travaux seraient également préalables aux activités du mécanisme judiciaire (le Tribunal spécial).

36. *Accord-cadre entre le gouvernement de la République du Burundi et l'Organisation des Nations unies portant création et définition du mandat du Comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales sur la justice de transition au Burundi*, signé le 2 novembre 2007.

combinaison bien ingénieuse de ces deux éléments). Pour permettre aux personnalités politiques en exil de rentrer et d'intégrer les institutions, il était prévu qu'une immunité provisoire leur serait accordée afin de les protéger contre des poursuites judiciaires pour des crimes à mobile politique<sup>37</sup>. Cette notion d'immunité provisoire a cependant été élargie progressivement. Ainsi, elle ne fut plus limitée aux seules personnalités politiques et aux crimes à mobile politique ; appliquée ensuite à des personnes déjà jugées et condamnées, elle cessa d'être une immunité proprement dite ; enfin, elle perdit peu à peu son caractère provisoire<sup>38</sup>. Déjà dans l'accord global de cessez-le-feu avec le CNDD-FDD, il était stipulé qu'une immunité provisoire serait accordée à tous les leaders et combattants du CNDD-FDD et que « ceci s'appliquera aussi aux forces de sécurité du gouvernement du Burundi » (protocole de Pretoria, article 2.2.), sans limitation explicite aux crimes à mobile politique. Puis, pour mettre en œuvre cette disposition, une commission a été créée chargée d'identifier les combattants du CNDD-FDD, leurs collaborateurs et les membres des Forces de défense et de sécurité en détention et devant bénéficier de l'immunité provisoire<sup>39</sup>. Ainsi, sur base de ladite « immunité provisoire », des centaines de personnes, non seulement en détention préventive mais également des prisonniers déjà condamnés<sup>40</sup>, ont été libérées. Le nom de la commission (Commission d'élargissement des prisonniers de guerre et leurs collaborateurs) est très révélateur et montre comment, dans son application, l'instrument de l'immunité provisoire a été conjugué avec cette autre disposition concernant la libération des prisonniers.

Dans l'accord d'Arusha, il était convenu qu'une commission serait créée, chargée d'enquêter sur les conditions carcérales au Burundi, sur la libération des prisonniers en attente de jugement dont le dossier avait été traité avec un retard ex-

37. Accord d'Arusha, protocole II, chapitre II, article 22, § 2(c) et accord global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003, protocole de Pretoria du 2 novembre 2003, art. 2. Une première loi, adoptée en novembre 2003, limite son champ d'application dans ce sens (loi n° 1/022 du 21 novembre 2003 portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil, *B.O.B.*, 11 bis, 2003, p. 780).

38. Dans l'accord d'Arusha, l'immunité provisoire était prévue pour couvrir la période de transition, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution post-transition. Initialement, la durée de la période de transition était de 36 mois (article 2, loi n° 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la Constitution de transition de la République du Burundi, *B.O.B.*, 10, 2001, p. 1269), mais en réalité la nouvelle constitution n'a été promulguée que le 18 mars 2005. Après un certain temps, notamment dans le contexte des négociations avec le FNL-Palipehutu (qui se sont poursuivies après la fin de la période de transition), le terme « provisoire » a été interprété comme voulant dire « jusqu'à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle ».

39. Décret n° 100/023 du 23 mars 2004 portant modalités d'application de l'immunité provisoire prévue par l'accord global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003 ; et ordonnance ministérielle n° 550/230 du 23 mars 2004 portant nomination des membres de la Commission chargée de mettre en œuvre l'immunité provisoire prévue par l'accord global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003. Aucun des deux textes n'a été publié dans le *Bulletin officiel*.

40. Des combattants et militaires coupables de crimes de génocide et de crimes contre l'humanité étaient en théorie exclus du bénéfice de l'immunité provisoire (art. 6 du décret du 23 mars 2004). Cet article n'avait aucun effet pratique, car aucun détenu burundais n'avait été condamné et ne pouvait être poursuivi pour des crimes qualifiés comme tels. En effet, une telle qualification juridique de crimes commis dans le passé relève de la seule compétence des mécanismes de justice transitionnelle prévus par l'accord d'Arusha (article 33, § 1, de la loi n° 1/004 du 8 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, *B.O.B.*, 5, 2003, 1 mai 2003, p. 136).

cessif, et sur « l'existence et la libération de tous les prisonniers politiques »<sup>41</sup>. Une commission, composée de membres nationaux et étrangers et présidée par un magistrat français, a été créée en novembre 2001. La commission elle-même étant divisée sur de nombreux points a essayé de trouver un compromis en son sein en recommandant « la libération, par des voies légales, des détenus politiques à l'exception de ceux régulièrement prévenus ou condamnés pour crimes de sang »<sup>42</sup>. Le ministre de la Justice du gouvernement de transition a alors procédé à la mise en liberté provisoire et la libération conditionnelle – deux voies légales prévues par le droit pénal burundais – de quelque 3 200 personnes. Cela a donné lieu à un mouvement de grève parmi les détenus qui refusaient de paraître devant le juge et qui s'attendaient à ce qu'un statut de « prisonnier politique » leur soit accordé pour qu'ils soient libérés par décision du ministre de la Justice<sup>43</sup>. Immédiatement après sa mise en place, le gouvernement Nkurunziza a créé une nouvelle commission pour identifier les « prisonniers politiques » dans les prisons burundaises. À aucun moment, la commission n'a publié de définition de prisonnier politique ni de critères pour leur identification. Un décret présidentiel du 3 janvier 2006 stipulait que tous ceux identifiés par la commission bénéficieraient d'une immunité provisoire (prévenus et condamnés confondus). Entre janvier et mars 2006, 3 300 personnes ont été élargies par ordonnance ministérielle du ministre de la Justice. La légalité des ces mesures – perçues comme une amnistie déguisée par certains, comme une justice longuement attendue par d'autres – a été contestée par trois organisations non gouvernementales locales devant la Cour constitutionnelle, mais celle-ci a déclaré irrégulière la saisine et ne s'est dès lors pas prononcée<sup>44</sup>. Sur le fond, il est certain que de nombreux prisonniers étaient détenus et/ou condamnés irrégulièrement<sup>45</sup>. Par contre, de par leur forme (mesures collectives prises par le ministre,

41. Accord d'Arusha, protocole II, chapitre II, article 15, § 20(a). Au moment de la signature de l'accord, environ 9 200 personnes étaient détenues dans les prisons dont la capacité était de 3 650 (sans compter ceux détenus dans d'autres maisons d'arrêt locales). La plupart d'entre eux étaient des Hutu, accusés de participation aux massacres de 1993 et/ou aux bandes armées. Environ trois quarts étaient en détention préventive, un quart purgeait sa peine, généralement après un procès inéquitable. Tous étaient détenus dans des conditions inhumaines, notamment ceux condamnés à mort (pour plus de détails, voir AMNESY INTERNATIONAL, *Burundi : la justice en accusation*, Londres, juillet 1998). La problématique des prisonniers a failli faire dérailler le processus de négociations à Arusha. Aux yeux des partis à tendance hutu, il s'agissait de victimes pour la plupart innocentes d'un appareil judiciaire répressif contrôlé par l'exécutif et par des juges et magistrats dont la majorité (au niveau supérieur) était des Tutsi. Aux yeux des partis à tendance tutsi, il s'agissait de « terroristes génocidaires » qu'on ne pouvait nullement considérer comme des victimes et/ou prisonniers politiques. Voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques*, Bruxelles, Nairobi, 12 juillet 2000.

42. COMMISSION INDÉPENDANTE CHARGÉE D'ÉTUDE LES QUESTIONS RELATIVES AUX PRISONNIERS, *Rapport de mission*, Bujumbura, 14 février 2002, p. 45.

43. AVOCATS SANS FRONTIÈRES, *Rapport contextuel en activités. Mission Burundi*, août 2005 ; et ONU, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, *Situation des droits de l'homme au Burundi. Note du secrétaire général*, A/60/354, 14 septembre 2005.

44. Cour constitutionnelle, Affaire RCCB 174, *Arrêt*, 22 août 2006. Le recours était introduit par la Ligue des droits de l'homme Itaka, le Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC) et l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG).

45. En novembre 2000, dans l'affaire *Avocats sans frontières (pour le compte de Gaëtan Bwampamye) c/ Burundi*, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples avait trouvé que le Burundi avait

sans contrôle judiciaire, sans débat préalable à l'Assemblée nationale et sans transparence aucune), les ordonnances ministérielles n'ont pas du tout contribué à la mise en place d'une nouvelle culture d'État de droit au Burundi. Au lieu de rompre avec le passé, elles ont plutôt confirmé la « tradition » du contrôle du domaine judiciaire par l'exécutif.

Au moment d'écrire ces lignes, la question de l'immunité provisoire, en combinaison avec la libération des prisonniers dits politiques, constitue un des obstacles dans la mise en œuvre de l'accord global de cessez-le-feu avec le Palipehutu-FNL. Malgré la promulgation d'une loi et d'un décret présidentiel accordant une immunité à ses combattants, le Palipehutu-FNL demande davantage de garanties (ou, selon certains, s'en sert comme prétexte<sup>46</sup> pour ne pas participer aux travaux du Mécanisme conjoint de suivi et de vérification de l'accord).

### III. Comment expliquer l'absence d'une justice transitionnelle au Burundi ?

De ce qui précède, il est clair que le Burundi n'a pas encore fait face à son passé : la vérité reste à être établie, des responsables restent à être identifiés (et, dans la mesure du possible, sanctionnés) et des mesures de réparation pour les victimes restent à être accordées. Comment se fait-il que, malgré les dispositions de l'accord d'Arusha et malgré le contexte international propice, le processus de justice transitionnelle au Burundi n'ait pas encore démarré ? Nous avançons trois raisons qui ont toutes trait à des enjeux politiques et aux rapports de force. L'importance de ces aspects a d'ailleurs déjà été mise en exergue dans la description précédente.

#### III.1. La transition burundaise est issue d'un compromis et, par conséquent, il ne fallait pas s'attendre à un processus de justice transitionnelle intensif

Parmi les principaux obstacles potentiels à une politique de justice transitionnelle, la littérature identifie la modalité de la transition politique et les rapports de force auxquels celle-ci donne lieu<sup>47</sup>. Dans le cas d'un renversement du régime en place par un mouvement rebelle armé, le vainqueur a normalement les mains libres pour décider de la politique de justice transitionnelle et pour en contrôler la

violé l'article 7, § 1(c) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment le droit à la défense par un avocat (ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE, *Quatorzième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 2000-2001*, p. 60-65). Le raisonnement et la décision de la Commission pourraient sans doute s'appliquer à de nombreux autres cas (quasi) identiques à celui de Gaëtan Bwampamye. La Commission avait demandé au Burundi de prendre les mesures nécessaires en vue de permettre la réouverture du dossier et le réexamen de l'affaire. Dans les faits, Bwampamye n'a pas eu de nouveau procès, mais figurait parmi les bénéficiaires des ordonnances ministérielles.

46. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, Bruxelles, Nairobi, août 2007, p. 12.

47. Voir, entre autres, Elin SKAAR, « Truth Commissions, Trials – or Nothing? Policy Options in Democratic Transitions », *Third World Quarterly*, 20 (6), 1999, p. 1109-1128 ; Jon ELSTER, *Closing the Books : Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004, p. 188-215 ; José ZALAJUETT, « Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments : Principles Applicable and Political Constraints », in Neil KRITZ (dir.), *Transitional Justice : How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, Washington, DC : United States Institute of Peace, 1995, p. 3-54.

mise en œuvre à sa guise<sup>48</sup>. Au cas où la transition (que ce soit d'un pouvoir autoritaire vers un nouveau régime – supposé plus démocratique – ou d'un conflit armé vers une situation de paix) est le résultat d'un compromis, on peut s'attendre à ce que les négociateurs imposent, dans la mesure du possible et du nécessaire, leurs limites à la politique de justice transitionnelle. D'habitude, dans la littérature, cette analyse est notamment basée sur le comportement des responsables politiques et militaires du côté du gouvernement. Or, comme le démontre le cas du Burundi<sup>49</sup>, cette hypothèse peut également s'appliquer aux adversaires aux mains sales.

Comment alors expliquer que l'accord d'Arusha prévoit néanmoins la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire internationale – qui devrait normalement être suivie par un tribunal pénal international – et d'une commission Vérité et Réconciliation? Cela semble contredire l'hypothèse susmentionnée, même si, comme nous l'avons décrit plus haut, la mise en œuvre de ces dispositions n'a pas été effective. D'abord, il est important de rappeler que le compromis conclu à Arusha en août 2000 a été imposé aux négociateurs burundais par la médiation et par la communauté internationale, c'est-à-dire les pays de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi, et que le Burundi vivait *de facto* sous leur tutelle. Pour la médiation, il était pratiquement impensable, dans le nouveau contexte international, de ne rien prévoir en matière de justice transitionnelle<sup>50</sup>. Deuxièmement, toutes les parties signataires savaient que l'accord d'Arusha n'était pas définitif. Étant donné qu'il n'était même pas signé par les mouvements rebelles, tous savaient très bien qu'il était à compléter, voire renégocier, sur plusieurs points. Même si, formellement, l'accord global de cessez-le-feu avec le CNDI-FDI n'a pas remis en cause l'acquis d'Arusha en matière de justice transitionnelle, cet ancien mouvement rebelle n'a jamais trop insisté sur sa mise en œuvre. Et il était prévisible qu'après les élections (et, par conséquent, le regain de la souveraineté), la donne politique aurait fondamentalement changé. Troisièmement, certaines parties signataires de l'accord d'Arusha pouvaient tirer profit de la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale. Pour le Frodebu (et ses partis alliés à dominante hutu), le secteur de la justice était (tout comme celui de la défense) encore sous contrôle d'une ancienne élite tutsi. Accorder des pouvoirs d'enquête (voire de poursuite et de jugement) à un mécanisme judiciaire international pourrait donc priver celle-ci d'une partie de ses prérogatives traditionnelles. En effet, il était difficile de voir comment, sans implication internationale, la justice nationale pouvait garantir un

48. Le cas du Rwanda voisin confirme cette hypothèse. Pour les actes de génocide et autres crimes commis par les leaders et adhérents du régime sortant, des poursuites pénales ont été organisées à différents niveaux (devant les tribunaux classiques, devant les juridictions *gacaca* et devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda, dont la politique du bureau du procureur a, en effet, validé l'hypothèse), tandis que les vainqueurs n'ont pas rendu compte de leurs exactions.

49. La composition des nouvelles Forces de défense nationale, équilibrées en termes ethniques (art. 257 de la Constitution) et composées d'anciens soldats des Forces armées burundaises (en majorité tutsi au niveau du commandement) et d'anciens rebelles (en majorité hutu), illustre dans quelle mesure la transition au Burundi n'a pas connu de vainqueur militaire mais est issue d'un compromis.

50. En même temps, l'accord de principe tenu dans l'accord était tel qu'il était facile pour l'ONU – comme elle l'avait fait à plusieurs reprises dans le cas du Burundi – de retarder et reporter le démarrage effectif du processus de justice transitionnelle.

traitement équitable aux dossiers des Hutu en détention préventive ou, *a fortiori*, rendre justice pour le coup d'État d'octobre 1993. Pour l'Uprona (et ses partis alliés à dominante tutsi), la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire internationale pouvait avoir un intérêt sur le plan électoral. En effet, sa position pendant les négociations était claire : lancer le processus de justice transitionnelle avant l'organisation de nouvelles élections. Ainsi, les élections (que la plupart des partis à dominante tutsi craignaient – à juste titre – de perdre) seraient probablement reportées. En outre, ils s'attendaient à ce que la responsabilité de certaines personnalités politiques hutu dans les massacres de 1993 soit mise en cause par l'enquête judiciaire et que, par conséquent, plusieurs adversaires politiques (notamment du Frodebu) ne puissent plus se présenter aux élections.

Dans ses différentes initiatives prises depuis les événements de 1993, la communauté internationale – notamment l'ONU et l'Initiative régionale pour la paix – a toujours accordé la priorité à la paix (c'est-à-dire la cessation du conflit armé) et à la stabilité (au niveau des institutions politiques et de leur fonctionnement). Tout ce qui pourrait mettre en danger ces objectifs, y compris des initiatives en matière de justice transitionnelle, a toujours été mis au second plan. Cette attitude de la communauté internationale a donc renforcé les effets du compromis susmentionné<sup>51</sup>. Le dilemme « paix ou justice » se pose dans bien d'autres contextes que celui du Burundi. Le cas de l'Ouganda est probablement le plus illustratif de ce dilemme : des mandats d'arrêt ont été émis par la Cour pénale internationale contre des leaders de la LRA (*Lord's Resistance Army*) qui, en même temps, se trouvent autour de la table des négociations avec le gouvernement ougandais. Même si, à première vue, la situation burundaise est nettement différente parce que le débat sur la justice internationale y intervient après la signature d'accords de paix et après la fin d'une transition couronnée par des élections, le processus de paix n'est pas entièrement terminé. Les négociations avec le Palipehutu-FNL n'ont pas abouti et, dans ce contexte, la question de la justice transitionnelle reste un des défis majeurs. À noter que, malgré l'expérience d'une mise en œuvre très politisée des dispositions concernant l'immunité provisoire et la libération des prisonniers politiques (voir plus haut), aucune instance internationale ne semble s'opposer à l'utilisation de ces mêmes instruments dans le cadre de la mise en œuvre du compromis avec le Palipehutu-FNL<sup>52</sup>.

51. Entrer ici dans les détails nous mènerait trop loin. Sur le rôle et la politique de l'ONU dans les premières années après le coup d'État de 1993, voir les témoignages du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU : Ahmedou OULD ABDALLAH, *La diplomatie pyromane*, Paris : Calmann-Lévy, 1996, et Id., *Burundi on the Brink, 1993-1995 : A UN Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy*, Washington, D.C. : United States Institute of Peace, 2000. Citons aussi un ancien ministre burundais des droits de l'homme et observateur bien avisé : « À mon avis, je pense que l'ONU n'est pas du tout pressée. Je doute même de sa volonté de mettre en place une CEJ et surtout un Tribunal pénal international pour le Burundi. Comme une enquête sérieuse devra nécessairement mettre en cause les signataires des compromis négociés durement avec son concours, l'ONU peut ne pas vouloir prendre le risque de déstabiliser un équilibre et une situation bien fragiles » (Eugène NINDORWA, *L'agencement et l'applicabilité des différentes lois en matière de lutte contre l'impunité au Burundi*, Bujumbura, octobre 2003, p. 13).

52. Bien au contraire, les appels à la mise en œuvre de l'accord global de cessez-le-feu de septembre 2006 se multiplient, sans réserves explicites par rapport aux éléments qui ont trait à la justice transitionnelle. Voir, entre autres, ONU, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Résolution 1719 (2006)*, 25 octobre 2006 ; ONU, CONSEIL DES

III.2. Les enjeux et intérêts des élites politiques – de part et d'autre – et les rapports de force successifs convergent plutôt vers une coalition de l'oubli

À qui profite un processus de justice transitionnelle ? Au sein de la classe politique burundaise, les perdants d'un tel processus sont plus nombreux et plus influents que les gagnants. Même s'il n'est pas facile de localiser le noyau dur du pouvoir politique au Burundi, entre autres à cause de la multitude de scissions et conflits internes au sein des principaux partis politiques, il est certain que des militaires (et anciens militaires), aussi bien du côté de l'ancien régime du président Buyoya que du côté de l'ancienne rébellion, sont très influents sur le plan politique, économique et financier. L'équilibre entre élites politico-militaires constitue d'ailleurs un des piliers principaux de la (relative) stabilité au Burundi. Des crimes de guerre et crimes contre l'humanité ont été commis des deux côtés. À supposer qu'un tribunal spécial s'intéresse notamment à « ceux qui portent la responsabilité la plus lourde »<sup>53</sup>, le commandement militaire actuel (composé des deux anciens commandements ennemis) y voit certainement une menace. Leurs intérêts jadis opposés convergent donc vers là où les vieux démons sont le moins éveillés. En outre, se servir d'un processus de justice transitionnelle<sup>54</sup> pour éliminer les adversaires politiques et militaires restants – notamment le leadership du Palipehutu-FNL – semble difficile sans risquer de créer un précédent et ainsi de mettre en cause sa propre responsabilité dans les crimes du passé. Pour des raisons évidentes, la position des négociateurs du Palipehutu-FNL eux-mêmes est de favoriser le pardon au lieu de la justice pénale.

Sur le plan financier, le dossier de la justice transitionnelle ne constitue ni un bâton ni une carotte suffisamment convaincants dans les mains des bailleurs de fonds. La mise en place des mécanismes de justice transitionnelle – qui seraient, en toute probabilité, entièrement financés par la communauté internationale – engendrerait certainement un marché d'emplois et de contrats. Il est cependant peu probable que ce marché soit suffisamment profitable. En revanche, un échec des négociations entre l'ONU et le gouvernement burundais ne mènerait probablement pas à de nouvelles conditionnalités en matière de coopération au développement, notamment en ce qui concerne l'appui budgétaire. Ces conditionnalités sont plutôt liées à d'autres dossiers et critères, formulés essentiellement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Assez paradoxalement, le piétinement des négociations entre l'ONU et le gouvernement offre même de nouvelles « opportunités » d'exploitation politique. Un des dossiers les plus controversés auquel doit faire face le gouvernement Nkurunzi-

DROITS DE L'HOMME, *Rapport intérimaire de l'expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Burundi*, Akich Okola, A/HRC/4/5, 26 février 2007, § 84 ; ONU, COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX, *Conclusions et recommandations de la Commission de consolidation de la paix concernant la situation au Burundi*, PBC/2/BD/1.1, 17 mars 2008, paras. 6-9.

53. ONU, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Résolution 1606 (2005)*, deuxième paragraphe du préambule.

54. Pour ce qui est des crimes de guerre commis par le Palipehutu-FNL après le 1<sup>er</sup> décembre 2004 (date de l'entrée en vigueur du Statut de Rome à l'égard du Burundi), le gouvernement burundais pourrait même faire appel à la Cour pénale internationale en renvoyant la situation au procureur pour enquête (article 14 du Statut de Rome).

za est celui du massacre de Muyinga. En juillet et août 2006 – donc bien après la fin de la période de transition –, au moins 31 civils ont été assassinés dans la province de Muyinga, certains après avoir été détenus et interrogés dans un camp militaire. Après des enquêtes et campagnes par des organisations des droits de l'homme nationales et internationales, l'auditorat militaire a émis un mandat d'arrêt contre le commandant de la quatrième région militaire, le colonel Vital Bangirimana, en décembre 2007<sup>55</sup>. En janvier 2008, Bangirimana a fui le pays et publié un témoignage dans lequel il avoue sa responsabilité dans le massacre, mais met en cause également le ministre de la Défense, le chef d'état-major général et le chef d'état-major interarmes<sup>56</sup>. À ce jour, personne n'a été traduit en justice pour le massacre de Muyinga. Or, à deux reprises en février 2008<sup>57</sup>, le président Nkurunziza a avancé l'idée bien ingénieuse de transmettre le dossier dit Muyinga à la Commission Vérité et Réconciliation, sous prétexte de ne pas vouloir appliquer une politique à deux poids deux mesures et pour prouver que le gouvernement burundais a bien le courage d'affronter l'histoire du pays depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. Le mandat des mécanismes de justice transitionnelle n'était nullement censé inclure des crimes commis après la fin de la transition, ni dans le rapport Kalomoh, ni dans les documents publiés suite à ce rapport pendant le processus de négociations en cours. La suggestion du président Nkurunziza montre, avant tout, à quel point le dossier de la justice transitionnelle est assujéti à des impératifs politiques<sup>58</sup>.

III.3. La société civile, seul réel contre-pouvoir, n'a pas suffisamment de poids pour imposer son agenda de justice transitionnelle

L'étude précitée de Skaar démontre une corrélation entre une politique de justice transitionnelle effective et une demande publique de vérité et de justice<sup>59</sup>. Pour regrouper et formuler ces demandes émanant de la société, deux types d'acteurs semblent importants : les partis politiques<sup>60</sup> et la société civile.

Pour ce qui est des partis politiques au Burundi, différents constats s'imposent. Premièrement, il y a très peu de liens entre les partis et des mouvements ou asso-

55. Pour plus de détails, voir HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi : un suspect dans le massacre de Muyinga doit être renvoyé pour être traduit en justice*, New York, 4 février 2008.

56. Vital BANGIRIMANA, *Mémoire sur le dossier dit « Muyinga »*, Bujumbura, 26 décembre 2007.

57. Au Woodrow Wilson International Center for Scholars, lors d'une conférence le 6 février 2008, [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event\\_summary&event\\_id=373411](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=373411) et à la radio Voix de l'Amérique, lors d'une interview le 11 février 2008.

[http://www.voanews.com/french/archive/2008-02/nkurunziza\\_interview.cfm?CID=220211941&CTOKEN\\_92442793](http://www.voanews.com/french/archive/2008-02/nkurunziza_interview.cfm?CID=220211941&CTOKEN_92442793)

58. Voir aussi l'avis émis dans : ONU, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport intérimaire de l'expert indépendant chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Burundi*, Akich Okola, A/HRC/4/5, 26 février 2007, § 82 (« Il semblerait même que le gouvernement cherche à dissimuler la vérité »).

59. Elin SKAAR, « Truth Commissions, Trials or Nothing? Policy Options in Democratic Transitions », art. cité.

60. International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) identifie quatre fonctions principales d'un parti politique : (1) développer des politiques cohérentes et des programmes de gouvernement (fonction d'expression des intérêts) ; (2) recenser et regrouper les revendications émanant de la société (fonction de regroupement des intérêts) ; (3) recruter, sélectionner et former des personnes en vue de pourvoir des fonctions gouvernementales et législatives ; (4) surveiller et contrôler le gouvernement (notamment par les partis de l'opposition) (IDEA, *Une assistance aux partis performante : des partis plus forts pour une meilleure démocratie*, Stockholm, 2008, p. 7).

ciations qui représentent les citoyens et qui pourraient relayer leurs revendications. Il faudra encore bien du temps pour que de tels réseaux puissent se développer. Deuxièmement, l'identité des partis politiques au Burundi n'est pas principalement basée sur des programmes clairement définis et bien connus, ni sur leur adhésion à des idéologies politiques. L'identité des partis est avant tout déterminée par la personne et la personnalité de leurs leaders. Leur fonctionnement semble, par conséquent, avant tout déterminé par les intérêts de ceux qui forment le leadership d'un parti et leurs proches « clientèles »<sup>61</sup>. Troisièmement, depuis les élections de 2005, les partis principaux (notamment le CNDD-FDD, l'Uprona et le Frodebu) ont été constamment divisés (et se sont même décomposés) à cause de mésententes et dissidences entre des personnages politiques aux intérêts divergents. Quatrièmement, il n'est pas certain du tout que la population burundaise soit favorable à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle tels que proposés par le rapport Kalomoh, ni, *a fortiori*, que son comportement électoral (notamment à l'occasion des élections de 2010, à supposer qu'elles aient lieu) soit déterminé par le positionnement des différents partis dans ce dossier. Les consultations nationales devraient pouvoir donner un début de réponse à ces dernières questions, même s'il reste à voir si, à la fin d'un tel processus relativement inédit au Burundi (et facilement manipulable)<sup>62</sup>, on connaîtra réellement les attentes en matière de justice des différentes composantes de la société burundaise.

Qu'en est-il pour la société civile ? Il est utile de faire une distinction entre deux composantes. D'un côté, il y a le mouvement associatif d'organisations communautaires et groupements qui sont actifs principalement en milieu rural mais qui ne formulent que rarement des revendications sur le plan de la politique nationale. D'un autre côté, il y a les organisations situées en milieu urbain, notamment la capitale, entre autres les médias privés et les organisations non gouvernementales professionnelles – avec un statut juridique (d'association sans but lucratif, ASBL) et un staff salarié – qui sont très actives dans l'observation de différents domaines de la politique nationale, mais ont parfois du mal à bien s'implanter en milieu rural<sup>63</sup>. Très courageuse et parfois harcelée par les autorités<sup>64</sup>, cette composante de la société civile constitue un (voire le seul) contre-pouvoir qui parfois assume des

61. Il serait pourtant erroné de donner l'impression qu'une telle généralisation s'applique à l'entière classe politique burundaise. Certains hommes et femmes politiques adoptent bien une raison d'État.

62. À cela, il faut ajouter une clause remarquable (mais toutefois difficilement applicable) de l'accord-cadre entre le gouvernement et les Nations unies portant création et définition du mandat du Comité de pilotage en charge des consultations nationales, qui stipule que « le Comité ne soulèvera pas de questions en cours de négociation entre le gouvernement du Burundi et les Nations unies, notamment la relation entre la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal spécial, ni l'opportunité de l'une ou l'autre de l'autre mécanisme, ainsi que des questions qui pourraient être en porte-à-faux avec le droit international » (§ 10). Cette clause impose donc déjà certaines limites (compréhensibles pour ce qui est de la position des Nations unies) au principe même des consultations. L'interprétation de cette clause a tout de suite donné lieu à des points de vue bien divergents (source : interviews de l'auteur à Bujumbura, novembre 2007).

63. Pour un aperçu de l'évolution de la société civile au Burundi depuis 1990, voir Eva PALMANS, « L'évolution de la société civile au Burundi », in Filip REYNTEENS et Stefan MARYSSE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 209-231.

64. Voir, entre autres, AMNESY INTERNATIONAL, *Des journalistes et observateurs des droits humains sont pris pour cibles*, Londres, avril 2006.

fonctions relevant normalement du domaine de l'Assemblée nationale et qui gêne le pouvoir<sup>65</sup>. Pour renforcer l'impact de leurs actions, quelques coalitions et cadres de concertation ont été créés entre ces organisations relativement jeunes, notamment le FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile, créé en 2002), la COSOME (Coalition de la société civile pour le monitoring des élections, créée en 2005) et, plus récemment, le Groupe de réflexion sur la justice transitionnelle. Cette dernière structure, mise en place en mai 2006, est composée d'une quinzaine d'organisations nationales et internationales (avec un bureau local à Bujumbura) avec comme objectifs principaux de partager et échanger des informations et expériences et de développer des stratégies pour une meilleure participation au processus de justice transitionnelle.

La société civile a été active dans le dossier, mais ne semble pas – ou pas encore – avoir eu un impact significatif sur le traitement du dossier au niveau politique. Plusieurs organisations ont organisé des débats radiophoniques, publié des rapports et des documents de plaidoyer, organisé des formations, animé des conférences de presse, etc. En outre, la ligue Iteka, le FORSC et l'OAG (Observatoire de l'action gouvernementale) ont saisi la Cour constitutionnelle contre les ordonnances ministérielles sur la libération des prisonniers politiques. Par leurs prises de position, les organisations de la société civile – malgré certaines divergences entre elles – se rapprochent globalement beaucoup plus de la position de l'ONU que de celle du gouvernement. Il est dès lors intéressant de voir comment, dans le Comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales, une alliance a vu le jour entre l'ONU et la société civile. En effet, le comité tripartite étant composé de six membres (avec deux représentants désignés respectivement par le gouvernement, la société civile et l'ONU), il est prévu que toute décision sera prise par consensus (§ 4 de l'accord-cadre). À défaut de consensus, le comité décide à la majorité, ce qui offre à la société civile une position potentiellement très importante en cas de désaccord entre les deux autres composantes. Il n'est pourtant pas certain que, entre elles, les différentes organisations de la société civile se trouvent toujours sur la même longueur d'ondes<sup>66</sup>.

65. Mentionnons les enquêtes, publications et campagnes de plusieurs organisations et médias sur des dossiers de détournement de fonds publics et d'autres scandales économiques et financiers.

66. À titre d'illustration, référence peut être faite à une divergence d'opinions au sein du Groupe de réflexion concernant la question de savoir si les consultations nationales devaient également porter sur des « principes intangibles », telle l'interdiction d'une amnistie pour des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre (SEARCH FOR COMMON GROUND *et al.*, *Un premier défi pour le processus de justice transitionnelle. Les consultations populaires*, Bujumbura, février 2007). Un autre élément qui, inévitablement, semble pouvoir compliquer le rôle des représentants de la société civile au sein du comité de pilotage est lié au fait que les deux personnes en question sont des employés du secteur public et travaillent pour l'administration (concrètement un ministère et la mairie de Bujumbura). Un conflit d'intérêts ne peut donc pas totalement être exclu. Par contre, la dépendance financière des ONG des bailleurs de fonds étrangers peut donner l'impression, aux yeux du gouvernement, que les représentants de la société civile agissent sous pression de la communauté internationale au lieu de représenter la population burundaise. Dans d'autres pays, ce problème s'est également posé, notamment là où les ONG locales dépendent fortement de leurs alliances avec des ONG internationales (Éric BRAEM, « Transitional Justice, Civil Society and the Development of the Rule of Law in Post-conflict Societies », *International Journal of Not-for-Profit Law*, 9 (4), 2007, p. 62-72).

Une certaine opinion au sein de la société civile favorise un appel à l'institution traditionnelle de médiation, de conciliation et d'arbitrage de litiges, l'*Ubushingantaha*. Dans la tradition burundaise, le *Mushingantaha* (pluriel *Bashingantaha*) est « un homme responsable du bon ordre, de la tranquillité, de la vérité et de la paix dans son milieu. Et cela, non pas en vertu d'un pouvoir administrativement attribué, mais de par son être même, de par la qualité de vie individuelle et familiale, que la société voulait reconnaître à sa personne en lui conférant une investiture »<sup>67</sup>. Les *Bashingantaha* étaient reconnus comme des hommes intègres, inspirés par des valeurs de justice et d'équité et chargés du règlement de conflits à tous les niveaux (de la colline jusqu'à la cour du roi). Avant et après l'indépendance, l'institution a été affaiblie pour des raisons politiques, tantôt anéantie et opprimée, tantôt instrumentalisée et récupérée, notamment sous le régime à parti unique. Actuellement, la crédibilité de l'institution dans les collines burundaises est très variable en fonction du contexte local<sup>68</sup>. Au niveau national, le Conseil national des *Bashingantaha* a contribué au débat en matière de justice transitionnelle en proposant que les deux mécanismes proposés par l'ONU soient mis en place le plus rapidement possible. Pour traiter des cas de crimes de sang et autres grands crimes, il propose quatre étapes consécutives : (1) une enquête minutieuse pour établir la vérité, (2) un jugement par le Tribunal spécial, (3) la réparation des dommages, et (4) des cérémonies de pardon et de réconciliation<sup>69</sup>. Pendant ces différentes étapes, un rôle peut être accordé aux *Bashingantaha*, y compris pour instruire et trancher des délits mineurs commis localement<sup>70</sup>. La logique adoptée par le Conseil est tout à fait contraire à celle qui a inspiré le mémorandum du parti CNDD-FDD (qui propose une justice transitionnelle axée sur la vérité, la réconciliation et le pardon, éventuellement – mais pas nécessairement – suivis par des poursuites pénales). En outre, le Conseil est considéré par plusieurs dignitaires au sein du parti au pouvoir comme étant trop proche de l'ancien régime Uprona. Par conséquent, les propositions du Conseil n'ont eu aucun impact sur le plan politique.

### Conclusion

À première vue, le cas du Burundi s'inscrit dans le nouveau paradigme global suivant lequel un accord de paix et une transition politique ne peuvent être durables à long terme que si les questions de vérité, justice et réconciliation pour les crimes du passé sont prises au sérieux. Le processus de paix burundais a effective-

67. Adrien NTABONA, *L'itinéraire de la sagesse. Les Bashingantaha, hier, aujourd'hui et demain au Burundi*, Bujumbura : CRDD, 1999, p. 9-10.

68. Pour une excellente analyse de l'histoire de l'*Ubushingantaha*, ses forces, faiblesses, défis et opportunités, voir Assumpta NANIWE-KABIRABAHE, « The Institution of Bashingantaha in Burundi », in Luc HUYSE et Mark SALTER (dir.), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*, Stockholm : International IDEA, 2008, p. 149-179. Voir aussi Christine DESLADRIER, « Le "Bushingantaha" peut-il réconcilier le Burundi ? », *Politique africaine*, 92, 2003, p. 76-96.

69. CONSEIL NATIONAL DES BASHINGANTAHA, *Mise sur pied de la Commission « Vérité et Réconciliation » et du Tribunal spécial au Burundi. Propositions du Conseil national des Bashingantaha/Sages traditionnels*, Bujumbura, mars 2006, p. 3.

70. *Ibid.*, p. 4.

ment souscrit aux principes de base de ce paradigme qui sont reflétés de plus en plus dans le droit international, tels que l'interdiction de l'amnistie pour les crimes les plus graves. Néanmoins, cette brève analyse a montré à quel point le processus de justice transitionnelle est en réalité avant tout déterminé par des paramètres politiques. Même si certains de ces paramètres sont uniques au cas du Burundi, le constat s'applique à bien d'autres situations : « The question of when and where international norms of accountability and justice are applied is still a function of essentially political – rather than legal or moral – forces<sup>71</sup> ».

La situation du Burundi soulève des questions pertinentes au-delà du cas d'espèce (et qui dépassent l'ambition de cet article). Premièrement, la notion même de justice transitionnelle s'est développée essentiellement sur base des expériences de jeunes démocraties qui venaient de naître des cendres d'un régime autoritaire. Qu'en reste-t-il quand on essaie de transplanter cette notion, ses approches et ses mécanismes à des États fragiles qui n'ont pas encore pu réaliser et/ou consolider les aspirations démocratiques de leur transition politique ? Deuxièmement, comme dans d'autres domaines, le droit international en matière de justice transitionnelle se heurte à des limites de nature politique. Comment gérer ce défi ? Faut-il renforcer les mécanismes de mise en œuvre au niveau du droit international ? Ou faut-il, au contraire, avant tout reconnaître que tout processus de justice transitionnelle est essentiellement et inévitablement lié à la nature de la transition politique du pays en question et à son développement – parfois de longue durée et combien « accidentée » – vers un régime politique de gouvernance démocratique et conforme aux exigences de l'État de droit ?

### ■ L'auteur

Stef Vandeginste est chargé de recherche dans le cadre du projet « The Nature of Political Transitions and Transitional Justice: Case-Studies on Rwanda and Burundi » de l'Université d'Anvers. En février 2009, il a soutenu à la Faculté de droit une thèse de doctorat intitulée *Law as a Source and Instrument of Transitional Justice in Burundi*.

Parmi ses publications récentes :

— *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008* (dir., avec Stefan MARYSSE et Filip REYNTJENS), Paris : L'Harmattan, 2008 ;

— « Pouvoir et droit au Burundi. Un commentaire (principalement) juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire *RCCB 213* », *Dialogue*, 243, 2008, p. 45-65 ;

— « Transitional Justice for Burundi: A Long and Winding Road », in Kai AMBOS (dir.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Conflict Resolution, and Development*, Heidelberg : Springer, 2008, p. 393-422.

71. Edward NEWMAN, « Transitional Justice: The Impact of Transnational Norms and the UN », *International Peacekeeping*, 9 (2), 2002, p. 47.