

MÉCANISMES DE JUSTICE ET DE RÉCONCILIATION EN PERSPECTIVE AU BURUNDI

par Méthode Ndikumasabo et Stef Vandeginste

Abstract

The end of the internal armed conflict in Burundi means that it now faces the critical issue of how to deal with its past. How can the truth be told about decades of severe and systematic human rights violations? To what extent and how should those responsible be held accountable? Can victims claim reparation for the harm suffered? Finally, how do these objectives relate to long-term reconciliation, peace and stability?

In line with a UN Security Council Resolution, the United Nations and the Government of Burundi are currently negotiating the establishment of transitional justice mechanisms to deal with the past. In this article we present the proposed institutions – a Truth and Reconciliation Commission and a Special Tribunal, both with Burundian and foreign members – and elucidate some of the issues involved in attaining a compromise.

1. INTRODUCTION

Parmi les nombreux problèmes auxquels doit faire face un pays qui vient de sortir d'un conflit violent, celui de la justice transitionnelle est parfois particulièrement épineux.¹ Cela vaut également pour le Burundi. Après des décennies de violences cycliques, comment dire la vérité, élucider les responsabilités et sanctionner les responsables, gérer la question des réparations auxquelles ont droit les victimes et promouvoir la réconciliation ? Voilà les questions qui, tout au long du processus des négociations de paix, ont été en haut de l'agenda. Elles s'inscrivent, bien évidemment, dans un contexte plus large qui est celui de la promotion d'un Etat de droit et de la véritable indépendance du pouvoir judiciaire.

Même après la fin de la transition politique, couronnée par les élections de 2005 et la mise en place de nouvelles institutions², le débat autour du défi de la justice transitionnelle continue. Des négociations sont en cours entre le gouvernement du président Pierre Nkurunziza (CNDD-FDD) et les Nations Unies, mais elles piétinent.

La mise en place de mécanismes tels que la commission de vérité et réconciliation et le tribunal spécial se fait attendre. Dans cette contribution, nous essayons de faire un état des lieux et d'identifier les contraintes principales.

¹ Voir, à ce sujet, NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *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*, S/2004/616, 23 août 2004.

² A ce sujet, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Elections au Burundi : Reconfiguration radicale du paysage politique*, Bruxelles, 25 août 2005 et REYNTJENS, F., "Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi", in REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006, 3-23.

2. OPTIONS ET MÉCANISMES ENVISAGÉS

La mise en place de mécanismes de justice transitionnelle au Burundi a été annoncée à plusieurs reprises. Nous donnerons d'abord un aperçu des différentes sources juridiques et documents politiques qui ont donné lieu aux négociations entre le gouvernement et les Nations Unies, en 2006, sur base du rapport dit Kalomoh³. Ensuite, nous présenterons brièvement ce qui a déjà été réalisé en matière de justice transitionnelle. Finalement, référence sera faite, dans cette première partie, à l'état d'avancement de la mise en place des mécanismes proposés.

2.1. Aperçu des sources

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi⁴, dans son Protocole I (« Nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion et leurs solutions ») met en avant, en guise de solution, une série de principes et mesures relatifs au génocide, aux crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité (article 6), relatifs à l'exclusion (article 7) et relatifs à la réconciliation nationale (article 8). A part des mesures préventives et des mesures de réparation symbolique (tels que l'érection d'un monument à la mémoire des victimes et l'instauration d'une journée nationale de commémoration), l'article 6 préconise la demande de la mise en place par le Conseil de Sécurité de l'ONU, d'une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide⁵, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. Au cas où le rapport d'une telle commission établirait l'existence

³ Voir le *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi*, transmis par le Secrétaire Général au Conseil de Sécurité des Nations Unies en date du 11 mars 2005 (S/2005/158).

⁴ L'Accord d'Arusha a été signé en août 2000, suite aux efforts de médiation dirigés par l'ancien président tanzanien Julius Nyerere (entre juin 1998 et sa mort en octobre 1999) et l'ancien président sud-africain Nelson Mandela (à partir de décembre 1999). L'Accord, qui se voulait un accord de paix, a été signé par le gouvernement, l'assemblée nationale et 17 partis (divisés en deux alliances, respectivement à tendance hutu, le soi-disant G7, et à tendance tutsi, le soi-disant G10), n'a pas été signé par le CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie, la rébellion la plus active sur le territoire burundais), ni par les FNL (Forces Nationales de Libération, aile armée du mouvement Palipehutu). L'Accord était d'ailleurs partiellement mais vivement contesté par bon nombre de signataires qui ont apposé des réserves par rapport à des éléments importants. Voir, à ce sujet, i.a. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead*, Bruxelles, août 2000 et INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : Ni guerre ni paix*, Bruxelles, décembre 2000.

⁵ Sans spécifier davantage de quels événements il s'agit, l'article 3 dudit Protocole I, Chapitre 1 spécifie que « sans préjudice des résultats des travaux de la Commission d'enquête judiciaire internationale et de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (...) les Parties reconnaissent 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 ». Par rapport à la nature du conflit burundais, l'article 4 stipule qu'il s'agit d'un conflit essentiellement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes et qu'il découle d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir.

de crimes internationaux de cette nature, le gouvernement demanderait la mise en place d'un tribunal pénal international chargé de juger et punir les responsables. L'article 8 prévoit la mise en place, pour une durée de deux ans, d'une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, chargée d'enquêter et établir la vérité sur les actes de violences graves commis au cours des conflits cycliques entre le 1^{er} juillet 1962 et la date de signature de l'Accord. Cette commission serait compétente pour établir les responsabilités et l'identité des responsables et des victimes, mais elle ne serait pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Deuxièmement, la Commission devrait arbitrer et réconcilier. A ce titre, elle serait compétente pour proposer des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon et pour décider la restitution aux ayants droit des biens dont ils ont été dépossédés ou leur accorder une indemnisation. Elle pourrait également recommander l'adoption par l'Assemblée Nationale de mesures d'amnistie, conformément à la législation internationale. Troisièmement, la Commission devrait clarifier l'histoire du Burundi pour permettre aux Burundais de la réécrire et d'en avoir une lecture commune.

La Constitution de Transition du 28 octobre 2001⁶ stipule entre autres que la période du régime de transition sera consacrée à « *l'adoption des mesures convenues pour faire face aux conséquences des actes commis dans le passé et éviter toute répétition du génocide, de l'exclusion et de l'impunité* » (article 4, 6°). Il est également prévu qu'« *aucun Burundais ne peut être extradé à l'étranger sauf s'il est poursuivi par une juridiction pénale internationale pour crime de génocide, crimes de guerre ou autres crimes contre l'humanité* »⁷ (art. 32, § 3). Sous son titre XIII, la Constitution prévoit de façon explicite que le gouvernement de transition est tenu de requérir la constitution d'une commission d'enquête internationale, et, éventuellement, un tribunal pénal international, suivant les dispositions susmentionnées de l'Accord d'Arusha (art. 228). Elle prévoit également la mise en place de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (art. 228-233). Finalement, une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés est prévue, disposant, entre autres, des pouvoirs les plus étendus pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres droits dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés, des rapatriés et des exilés (art. 234-240). Cette dernière commission est notamment importante pour gérer l'élément de la réparation en matière de justice transitionnelle.

⁶ Loi N° 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la Constitution de Transition de la République du Burundi, *Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.)*, N° 10/2001, 1^{er} octobre 2001, p. 1269. La Constitution de Transition remplace l'Acte Constitutionnel de Transition du 6 juin 1998. Elle sera remplacée par une nouvelle Constitution approuvée par référendum le 28 février 2005 et promulguée le 18 mars 2005, ce qui a permis l'organisation des élections en 2005.

⁷ L'exception ajoutée de façon explicite à ce qui est une disposition 'classique' dans toute constitution antérieure est clairement inspirée par l'Accord d'Arusha.

En date du 8 mai 2003, une loi a été adoptée portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.⁸ Cette loi accorde une compétence aux juridictions nationales pénales pour enquêter et poursuivre les crimes susmentionnés. Or, dans une disposition transitoire, il est prévu que l'enquête et la qualification des crimes commis au Burundi entre le 1 juillet 1962 et la promulgation de la loi, seront confiées à une Commission d'enquête judiciaire internationale (article 33).

L'Accord Global de Cessez-le-feu⁹, dans son Protocole de Pretoria sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de la défense et de la sécurité au Burundi, prévoit qu'une immunité provisoire sera accordée à tous les leaders et combattants du CNDD-FDD, ainsi qu'aux forces de sécurité du gouvernement. Il était également précisé que les parties signataires adhèreraient aux dispositions de l'Accord d'Arusha par rapport à la mise en place d'un Tribunal pénal international et d'une Commission nationale de vérité et réconciliation. Comme nous le verrons plus loin, le gouvernement de transition, présidé pendant les 18 premiers mois par le président Pierre Buyoya, avait entre temps demandé la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi.

Une des particularités du Burundi étant que la fin de la transition a déjà été déclarée alors que la guerre civile n'avait même pas encore totalement pris fin, un nouvel Accord Global de Cessez-le-feu a été conclu à Dar Es Salaam le 6 septembre 2006, cette fois-ci entre le gouvernement du président Nkurunziza et le Palipehutu-FNL.¹⁰ Entretemps, le rapport Kalomoh avait été publié – voir ci-dessous – et le gouvernement avait déjà entamé les négociations avec les Nations Unies. L'accord entre le FNL et le gouvernement prévoit que la Commission vérité et réconciliation sera dénommée Commission vérité, pardon et réconciliation. Reste à voir, bien entendu, quel sera l'impact de cette nouvelle dénomination de la Commission sur ses pouvoirs et ses activités ; mais le changement reflète déjà clairement une certaine vision par rapport à ses objectifs. Il était également prévu une immunité provisoire à accorder aux membres du Palipehutu-FNL pour les crimes commis depuis le début de la lutte armée (sans spécifier la date) jusqu'à la signature de l'Accord. Puis, il était également convenu que les prisonniers politiques et de guerre soient libérés sur base d'une procédure encore à déterminer après la signature de l'Accord.

⁸ *B.O.B.*, N° 5/2003, 1^{er} mai 2003, p. 136.

⁹ L'Accord Global de Cessez-le-feu a été signé en novembre 2003 entre le gouvernement de transition du président Domitien Ndayizeye, mis en place suite à l'Accord d'Arusha, et le mouvement rebelle CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. L'Accord Global stipule, dans son article 2, qu'il fera désormais partie intégrante de l'Accord d'Arusha, mais qu'il en abroge toutes les dispositions antérieures contraires vis-à-vis du mouvement CNDD-FDD.

¹⁰ Cet Accord était précédé par l'Accord de principes de Dar Es Salaam du 18 juin 2006 en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi.

2.2. Brève présentation des démarches déjà entreprises

Qu'est-ce qui a déjà été réalisé pour rendre justice après les différents cycles de violences politico-ethniques qu'a connus le Burundi ? Après un bref aperçu historique, nous présenterons de façon succincte les différentes démarches et initiatives prises par le gouvernement de transition des présidents Buyoya et Ndayizeye respectivement et le gouvernement post-transition du président Nkurunziza.

2.2.1. *Bref aperçu historique*

Tout au long de l'histoire du Burundi, la question de savoir comment rendre justice pour des violations massives des droits de l'homme s'est imposée. Pendant environ trois décennies, la réponse qui y fut donnée se trouvait dans les mains des décideurs politiques nationaux, du droit (notamment pénal) interne et de l'appareil judiciaire national. Pour gérer le contentieux des différentes crises, certains instruments ont été utilisés à plusieurs reprises.

(i) Il a été fait appel parfois à des législations d'exception, décrétées par l'exécutif, et la mise en place de tribunaux d'exception de nature militaire (même pour juger des civils). Ceci a été le cas, par exemple, après la tentative de coup d'Etat, le 19 octobre 1965, par un groupe d'officiers hutu. Cet instrument a également été utilisé pour poursuivre un groupe de 67 personnes, accusées de vouloir renverser le régime du président Michel Micombero, en novembre 1969.

(ii) A plusieurs reprises, des actes législatifs accordant une amnistie collective ont été adoptés pour gérer le passé. Parfois, cette amnistie était accordée uniquement au profit des responsables appartenant au pouvoir en place. Parfois, sous l'objectif proclamé de la réconciliation nationale, elle était plus équilibrée et profitait en même temps à des responsables de différents groupes politiques et/ou ethniques. Dans certains cas, l'amnistie était limitée à des infractions purement politiques (même si le champ d'application de cette notion était parfois interprété de façon très large). Dans tous les cas, l'amnistie a empêché que la vérité soit dite. A titre d'exemple, on peut faire référence aux lois d'amnistie du 1^{er} septembre 1962¹¹, du 27 novembre 1967¹², du 30 août 1990¹³ et du 9 septembre 1993¹⁴.

¹¹ Arrêté royal N° 1/80 du 1^{er} septembre 1962 portant actes de clémence à l'occasion de l'indépendance du pays du Burundi, *B.O.B.*, 1962, N° 8, p. 195.

¹² Décret-Loi N° 1/119 du 27 novembre 1967 portant actes de clémences en faveur de détenus et auteurs de certaines infractions, *B.O.B.*, 1968, p. 51.

¹³ Décret-Loi N° 1/034/90 du 30 août 1990 portant mesure d'amnistie en faveur de prévenus ou condamnés pour certaines infractions, *B.O.B.*, 1990, p. 287.

¹⁴ Loi du 9 septembre 1993 portant amnistie, *B.O.B.*, N° 10/93, 1^{er} octobre 1993, p. 543.

(iii) Des procès hautement inéquitables et sommaires ont été organisés pour éliminer (politiquement ou même physiquement) des adversaires politiques. Sous le régime du président Micombero, le procès contre 25 Tutsi Banyaruguru, accusés d'atteintes à la sûreté de l'Etat en 1971, constitue un exemple.¹⁵ Ici, on peut également faire référence aux arrestations nombreuses et aux détentions préventives irrégulières de ceux présumés responsables des massacres de Tutsi (parfois qualifiés de génocide¹⁶, qualification en même temps fortement contestée par d'autres¹⁷) pendant les semaines qui ont suivi la tentative de coup d'Etat d'octobre 1993 et l'assassinat du président Melchior Ndadaye et d'autres dignitaires.

(iv) Très souvent, l'impunité a régné, suite à l'absence (ou au simulacre) d'enquêtes et poursuites, surtout en ce qui concerne les plus haut responsables. Ceci a été le cas, par exemple, après l'assassinat du Premier ministre Pierre Ngendandumwe en janvier 1965 et les massacres de civils (hutu et tutsi) en octobre 1965. L'ampleur de l'impunité s'est multipliée après les massacres de 1972 (que certains qualifient de génocide ou génocide « sélectif »¹⁸ contre les Hutu, tandis que d'autres estiment qu'un génocide a été commis contre les Tutsi¹⁹). L'impunité a également régné après les événements de Ntega et Marangara en août 1988. Ici, on peut également mentionner le procès devant la Cour Suprême concernant l'assassinat du président Ndadaye le 21 octobre 1993, un procès « caractérisé par un manque de volonté évident d'élucider les faits et d'établir les responsabilités »²⁰.

(v) Plus fondamentalement même, il y a eu un contrôle quasi-permanent de l'exécutif sur les activités de l'appareil judiciaire. Cela n'est guère surprenant si l'on tient compte du contexte constitutionnel historique. Sous les constitutions de 1974 et de 1982, le pouvoir judiciaire était mis sous contrôle du parti unique Uprona. Ce n'est que par la Constitution du 13 mars 1992 – qui introduisit le multipartisme – que l'indépendance du pouvoir judiciaire a été affirmée. L'ingérence politique s'est également manifestée, par exemple, dans les activités des commissions mises en place pour accompagner le retour des réfugiés et régler les problèmes fonciers (et auxquelles des pouvoirs juridictionnels avaient été accordés). Ceci vaut notamment pour la

¹⁵ A ce sujet, voir MANIRAKIZA, M., *Burundi. De la révolution au régionalisme. 1966-1976*, Paris, Le Mât de Misaine, 1992.

¹⁶ Voir notamment le rapport de la Commission d'enquête internationale sur le Burundi (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, S/1996/682, 22 août 1996).

¹⁷ Voir, entre autres, GRAB (Groupe de réflexion et d'action pour le Burundi), *Scandale d'une enquête à l'ONU*, Bruxelles, février 1997.

¹⁸ Voir, par exemple, le terme utilisé dans le rapport Whitacker (UNITED NATIONS, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, *Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide. Prepared by Mr. B. Whitacker*, E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 July 1985).

¹⁹ RUTAMUCERO, D., *Contre l'extermination d'un peuple. Le Front non-violent contre le génocide des Tutsi au Burundi, au Rwanda et au Congo*, Bujumbura, Editions Kiyago, 2005.

²⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi : pas de répit sans justice*, Londres, août 1999, p. 25.

Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de la réinsertion des réfugiés burundais, créée par un décret-loi en janvier 1992 sous le régime du président Pierre Buyoya, et recomposée et restructurée en juillet 1993 sous le régime du Président Melchior Ndadaye.

L'attention internationale portée à la question de la justice transitionnelle au Burundi, largement absente pendant plusieurs décennies, s'est manifestée de plus en plus à partir des événements d'octobre 1993. Différentes missions – à l'initiative des Nations Unies²¹ et de la part d'organisations non-gouvernementales²² – se sont succédées, mais jamais, malgré les demandes faites par le gouvernement burundais lui-même²³, une mission d'enquête de nature judiciaire avec des pouvoirs judiciaires n'a été mise en place. Après le coup d'Etat du 25 juillet 1996, aucune suite n'a été donnée aux différents rapports mentionnés.²⁴

2.2.2. Démarches entreprises après la signature de l'Accord d'Arusha

a. La question des prisonniers dits politiques

Tout au long du processus des négociations de paix et après, une problématique particulièrement sensible a été et continue d'être celle des prisonniers dits politiques. En mars 2000, le leader du CNDD-FDD (à l'époque, il s'agissait de Jean-Bosco Ndayikengurukiye) la posait comme condition préalable à sa participation aux négociations d'Arusha : « Rien n'est possible tant que des partisans de la démocratie sont emprisonnés. Nous nous joindrons aux négociations d'Arusha lorsque cette question sera réglée »²⁵. Les « partisans de la démocratie » emprisonnés à qui il est fait référence sont

²¹ Voir la Mission préparatoire chargée d'établir les faits (la mission 'Ake-Huslid'), dont le rapport a été publié en février 1995 (S/1995/157) ; l'Envoyé spécial chargé d'étudier la possibilité de créer au Burundi une commission de la vérité ou une commission d'enquête judiciaire (la mission 'Nikken'), dont le rapport a été publié en juillet 1995 (S/1995/631) ; la Commission d'enquête internationale sur le Burundi, dont le rapport a été publié en août 1996 (S/1996/682).

²² HUMAN RIGHTS WATCH / AFRICA WATCH et al., *Burundi. Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme depuis le 21 octobre 1993. Rapport de mission*, juillet 1994.

²³ Faisons référence, par exemple, à la Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994, où, dans l'article 36, « il est demandé de recourir dans un délai de trente jours après la formation du Gouvernement à une mission d'enquête judiciaire internationale, composée de personnalités compétentes et neutres pour enquêter sur le putsch du 21 octobre 1993, sur ce que les partenaires politiques ont convenu d'appeler génocide sans préjudice aux résultats des enquêtes nationales et internationales indépendantes et sur les différents crimes à connotation politique perpétrés depuis octobre 1993 ».

²⁴ Le rapport Kalomoh observe, dans sa conclusion, que « les Nations Unies ne sauraient se contenter de créer des commissions d'enquête pour ne tenir ensuite aucun compte de leurs recommandations, sans compromettre gravement la crédibilité de l'ONU lorsqu'elle cherche à promouvoir la justice et l'état de droit » (Doc. N.U., S/2005/158, § 72).

²⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : Les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques*, Bruxelles, juillet 2000, p. 40.

notamment ceux accusés d'une responsabilité pénale dans les massacres de 1993. Vers la fin de 1999, la population carcérale s'élevait à presque 10.000 personnes, dont les trois-quarts étaient en détention préventive.²⁶

Le Protocole II (« Démocratie et Bonne Gouvernance ») de l'Accord d'Arusha prévoyait la mise en place de certaines institutions de transition. Y était entre autres prévue la mise en place d'une commission chargée de faire des recommandations sur le traitement des prisonniers et les conditions carcérales, sur la libération des prisonniers en attente de jugement dont le dossier avait été traité avec un retard excessif, et sur l'existence et la libération de tous les prisonniers politiques (art. 15, § 20). La Commission a été installée en novembre 2001, composée de huit membres burundais et quatre membres internationaux désignés par les Nations Unies, et elle a rendu son rapport en février 2002. Les conclusions et recommandations du rapport n'ont pas réussi à ôter l'ambiguïté de la notion même de 'prisonnier politique'. Deux ans après la publication du rapport, le gouvernement de transition a décidé d'utiliser les mécanismes déjà prévus par le code pénal (la libération conditionnelle) et le code de procédure pénale (la mise en liberté provisoire) pour libérer, au cours de l'année 2004, environ 2.701 prisonniers.²⁷

Ensuite, conformément à l'Accord Global de Cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD, une commission a été mise en place en mars 2004 « chargée d'identifier les combattants du CNDD/FDD, leurs collaborateurs ainsi que les membres des Forces de Défense et de Sécurité en détention en devant bénéficier de l'immunité provisoire (...) »²⁸. En date du 31 décembre 2004, 537 personnes avaient bénéficié de l'immunité provisoire (dont la très grande majorité étaient des combattants CNDD-FDD)²⁹.

Après les élections législatives de 2005, le gouvernement Nkurunziza a procédé à la libération d'environ 3.300 prisonniers dits politiques. Un décret présidentiel du 7 novembre 2005 avait mis en place une commission chargée d'identifier les prisonniers politiques. Le décret présidentiel du 3 janvier 2006 a décidé que les prisonniers identifiés par la commission bénéficieraient d'une immunité provisoire (jusqu'à la mise en place des mécanismes prévus par le rapport Kalomoh). Entre janvier en mars 2006, trois ordonnances ministérielles ont permis d'élargir provisoirement les quelques 3.300 prisonniers dits

²⁶ Cela nous mènerait trop loin d'analyser dans quelle mesure ces détenus pouvaient effectivement être considérés comme étant des prisonniers politiques et quelles seraient les conséquences d'un tel statut particulier. Nous présentons ici simplement ce qui a été fait pour traiter de la question.

²⁷ Chiffres repris au rapport de la LDGL (Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs), *Burundi : 40 ans d'impunité*, Bujumbura, 2005, pp. 44-45.

²⁸ Article 1 du 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 2006.

²⁹ Conformément à l'article 5 du décret, les personnes détenues ou jugées sur base d'infractions commises avant le 24 novembre 1994, date de la création du CNDD-FDD, n'étaient pas concernées par le bénéfice de l'immunité provisoire.

politiques, condamnés³⁰ et prévenus confondus. La légalité des ordonnances ministérielles a été vivement contestée et trois associations (OAG, FORSC et la Ligue Iteka) ont saisi, en mars 2006, la Cour Constitutionnelle en vue de leur annulation pour non-conformité à la Constitution. Sur base de l'article 230, § 2, de la Constitution, le recours des associations a été déclaré irrecevable par la Cour.³¹

Dans leur ensemble, les différentes mesures destinées à libérer – même si chaque fois à titre provisoire et sous différentes conditions – des détenus, ont eu un impact considérable sur la population carcérale et ont renforcé la perception que justice était rendue surtout par le pouvoir exécutif, sur base de paramètres politiques, plutôt que par l'appareil judiciaire.

b. La loi du 27 décembre 2004 : une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation mort-née

La loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation a été promulguée le 27 décembre 2004. Nous ne nous étendrons pas sur cette loi, qui n'a jamais été mise en œuvre. Le mandat de la Commission paraît d'ailleurs assez contradictoire. Chargée d'enquêter pour établir la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le pays depuis son indépendance et pour établir les responsabilités et l'identité des coupables, elle n'est toutefois pas autorisée à qualifier ces actes comme étant des actes de génocide, crimes contre l'humanité ou crimes de guerre. Comment dire la vérité sans utiliser les termes qui conviennent le mieux à ce faire ? Suivant la loi, la Commission est également compétente pour déterminer les crimes politiques pour lesquels une loi d'amnistie pourrait être adoptée, à l'exclusion du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre qui ne sont pas amnistiables (art. 4, § 2). Il était prévu que la Commission, composée de 25 membres nommés par le Président de la République, ait un mandat de deux ans et dispose de pouvoirs judiciaires. Elle était également habilitée à examiner, dans le souci de la découverte de la vérité, les affaires en rapport avec les jugements ou arrêts coulés en force de chose jugée. Toutefois, seules les affaires en question qui étaient relatives aux assassinats et aux procès politiques pouvaient être rouvertes devant les cours et tribunaux (art. 40). Etant données les négociations sur base du rapport Kalomoh, il est très peu probable que la Commission puisse réellement voir le jour sans modifications majeures de la législation y relative.

³⁰ Il est à souligner que, parmi les condamnés, très nombreux sont ceux qui n'avaient pas bénéficié d'un procès équitable conforme aux normes internationales tels que tenus dans les conventions internationales des droits de l'homme ratifiées par le Burundi. Voir, à ce sujet, AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. Justice on Trial*, Londres, juillet 1998.

³¹ La disposition en question prévoit la saisine de la Cour par toute personne physique ou morale intéressée sur la constitutionnalité des lois. Or, dans le cas d'espèce, il ne s'agissait pas d'une loi, mais d'un acte réglementaire.

c. La demande à l'ONU et l'envoi de la mission Kalomoh

Dans une lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies le 24 juillet 2002, le président Buyoya a demandé, conformément à l'Accord d'Arusha, la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi. Le Conseil de Sécurité a réagi par une demande au Secrétaire général d'envoyer une mission d'évaluation en vue d'examiner l'opportunité et la possibilité de créer une telle commission. La mission, dirigée par M. Kalomoh, sous-secrétaire général aux affaires politiques, s'est rendue au Burundi en mai 2004. Le rapport qu'elle a produit fera l'objet de la deuxième partie de cette contribution. Ici, nous nous limitons à résumer les développements qui se sont produits après la publication du rapport Kalomoh.

Ce dernier a tout d'abord été présenté et débattu au Conseil de Sécurité de l'ONU le 20 juin 2005. Le ministre de la Justice burundais, M. Didace Kiganahe, y a exprimé le consentement du gouvernement concernant le double mécanisme proposé (celui d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais mais avec une composition mixte, comprenant des membres internationaux au niveau du siège, du bureau du procureur et du greffe, et d'une commission nationale de vérité, à composition mixte elle aussi). Il est toutefois à souligner que, étant donné le calendrier électoral, le gouvernement en place savait bien que la mise en œuvre incomberait à son successeur. La résolution S/RES/1606/2005 du 20 juin 2005 du Conseil de Sécurité priait le Secrétaire général de mener des négociations avec le gouvernement burundais sur la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport Kalomoh.

En octobre 2005, le premier vice-président de la République, M. Martin Nduwimana, a nommé les membres de la délégation gouvernementale chargée de négocier avec l'ONU. Suivant les termes de l'arrêté, le mandat de la délégation était limité aux négociations concernant la mise en place de la Commission de la vérité et de la réconciliation. Aucune référence n'était faite à une éventuelle Chambre spéciale. Néanmoins, le mémorandum³² élaboré par la délégation en date du 1 février 2006 faisait bien état d'un double mécanisme : une Commission pour la vérité et la réconciliation et un Tribunal spécial. Lors du Conseil des Ministres du 2 février 2006, le mémorandum faisait l'objet d'un débat, qui a abouti à la position que « *l'orientation générale du mandat de la Commission doit être la recherche de la vérité avec comme objectif principal la réconciliation nationale, la justice n'interviendrait là où le pardon s'est révélé impossible (sic)* »³³. Une deuxième version du mémorandum a alors été élaborée en date du 26 mars 2006. Une délégation onusienne conduite par M. Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, s'est rendue

³² REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mémorandum de la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la Vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal Spécial pour le Burundi*, Bujumbura, 1^{er} février 2006.

³³ *Communiqué du gouvernement sur le Conseil des Ministres du 2 février 2006*, Bujumbura, p. 1.

à Bujumbura du 27 au 31 mars 2006. En mai 2006, une correspondance a été adressée par M. Michel à la ministre des Affaires étrangères, faisant l'état des lieux des négociations et identifiant les trois points principaux sur lesquels un accord reste à être élaboré : (i) la nature du processus de consultation nationale devant déboucher sur la mise en place de la Commission vérité et réconciliation ; (ii) la problématique d'une éventuelle amnistie ; (iii) le rapport entre la Commission et le Tribunal spécial. Il s'agit de points bien évidemment cruciaux. La ministre des Affaires étrangères a répondu en juin 2006.³⁴ Or, dans son huitième rapport concernant l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB), présenté au Conseil de Sécurité en octobre 2006, le Secrétaire général a dû constater que « *L'établissement de mécanismes de justice transitionnelle piétine. (...) Le Gouvernement n'a pas répondu de façon satisfaisante à plusieurs questions sur lesquelles un accord s'impose si l'on veut poursuivre les négociations* »³⁵. Un deuxième tour des négociations s'est tenu à Bujumbura du 5 au 10 mars 2007.³⁶ Il s'est terminé par un échec, sans accord ni déclaration commune des deux parties. Les principaux points de discorde restants sont l'amnistie et l'indépendance du bureau du procureur du Tribunal spécial.

3. DÉFIS LIÉS À LA MISE EN PLACE DU DOUBLE MÉCANISME EN PERSPECTIVE

Au moment de la rédaction de cet article, les parties en négociation, à savoir l'ONU d'une part et le gouvernement du Burundi d'autre part, sont encore en conflit sur un certain nombre de points. Après l'esquisse du cadre général des conflits, nous explorerons les antagonismes spécifiques à chaque type de mécanisme.

3.1. Conflits de modèle(s) et du cadre juridique de l'établissement du double mécanisme

L'accord de paix d'Arusha regorge de références aux modèles tirés de l'expérience internationale. La délégation gouvernementale ne semble pas se départir de cette démarche. Pour sa part, la partie onusienne semble également s'inscrire dans la continuité des modèles mis en place avec l'assistance de l'organisation qu'elle représente. En raison de visions à certains égards

³⁴ *Lettre de la ministre des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale, Mme Antoinette Batumubwira, au Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, M. Nicolas Michel*, en date du 15 juin 2006.

³⁵ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi*, S/2006/842, 25 octobre 2006, § 58.

³⁶ En préparation à ce deuxième tour des négociations, un avant-projet d'Accord-cadre général entre l'ONU et la République du Burundi relatif à la création d'une Commission vérité et réconciliation et d'un Tribunal spécial au Burundi avait été élaboré par la délégation onusienne, en date du 20 février 2007. Nous y ferons référence dans l'analyse qui suit.

opposées entre les deux parties en négociation – quoi de plus normal pour la mise en place d'aussi importantes institutions –, on assiste à l'heure actuelle à des conflits de modèles. Et le(s) cadre(s) juridique(s) de mise en place proposé(s) reflète(nt) forcément cette dimension.

3.1.1. *Conflits de modèle(s) du double mécanisme*

Les modèles en conflit existent tant dans le cadre du mécanisme judiciaire que dans celui du mécanisme non judiciaire.

a. Conflits de modèle(s) au sujet du mécanisme judiciaire

Au titre de mécanisme judiciaire, les parties signataires de l'Accord de paix d'Arusha préconisaient la mise en place, par la voie d'une décision du Conseil de Sécurité des Nations Unies, au cas où la Commission d'enquête internationale établirait que les crimes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité ont été commis au Burundi, d'un Tribunal pénal international pour le Burundi.³⁷ C'est le type de juridiction internationale qui était le mieux connue, principalement en raison de la proximité géographique et sociologique avec le Rwanda voisin, l'un des terrains d'expérimentation de cette justice internationale.

La mise en place de nouveaux tribunaux internationaux semble toutefois être hors de question. Les raisons principales sont développées dans le rapport Kalomoh. On signalait tout particulièrement le coût élevé de leur fonctionnement.³⁸ La mission onusienne chargée de négocier avec le gouvernement du Burundi n'y fait d'ailleurs pas la moindre allusion. Il faut ajouter que, depuis la mise en place de la Cour pénale internationale (CPI), le Burundi en étant aujourd'hui partie³⁹, l'existence d'une juridiction exclusivement internationale, aussi *ad hoc* soit-elle, ferait double emploi avec cette dernière. Les situations transitoires, c'est-à-dire celles qui échappent en tout ou en partie à la compétence temporelle de la CPI, comme c'est le cas du Burundi, vont en toute probabilité être déferées à des juridictions autres qu'exclusivement internationales.

Pas plus que les tribunaux internationaux, la formule d'un Tribunal spécial, comme celui qui est à pied d'œuvre en Sierra Léone, n'était pas au départ l'option privilégiée par la mission onusienne. L'on sait qu'un tel tribunal

³⁷ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Protocole I, Chapitre II, art. 6. 11.

³⁸ Doc. N.U, S/2005/158, § 58.

³⁹ Le Burundi a déposé son instrument de ratification du Statut de Rome le 21 septembre 2004. Voir à ce sujet : <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties> (consulté le 27 mars 2007). Conformément à l'article 126.2 du statut de la CPI (« A l'égard de chaque Etat qui ratifie (après l'entrée en vigueur du statut), le Statut entre en vigueur le soixantième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification [...] »), le Statut de la CPI lie le Burundi à partir du 1er décembre 2004. La Cour n'est par conséquent compétente que pour les crimes commis au Burundi après cette date.

présente l'avantage d'être situé dans le pays où les crimes ont été commis. Il ne présente pas moins l'inconvénient, aux termes du rapport Kalomoh⁴⁰, d'être en marge du système judiciaire national. Il était par conséquent recommandé, dans ledit rapport, de mettre en place une chambre judiciaire intégrée à l'appareil judiciaire burundais, à l'image de la Chambre des crimes de guerre de la Cour de Bosnie-Herzégovine. L'avantage que présente ce nouveau modèle en promotion est l'effet d'entraînement de l'appareil judiciaire auquel la chambre en question est intégrée. En ce sens, le rapport Kalomoh précise que ce mécanisme a vocation de « *renforcer les ressources matérielles et humaines du système en lui léguant un effectif de juges, de procureurs et de défenseurs qualifiés et un greffe expérimenté* »⁴¹.

La partie burundaise est comme acculée à la mise en place d'un mécanisme judiciaire, pour des raisons tenues secrètes que l'imagination des hommes des médias tente de percer⁴². Et l'idée d'une Chambre spéciale intégrée à l'appareil judiciaire burundais semble céder devant la formule d'un Tribunal spécial⁴³. La délégation onusienne aux négociations s'y est ralliée jusqu'ici⁴⁴. S'agira-t-il d'un Tribunal spécial en tous points identique à celui de la Sierra Leone ou bien sa compétence sera-t-elle réduite comme le veut la partie burundaise ? Face à l'engrenage dans lequel les négociations semblent s'enliser, l'idée d'un tribunal pénal international pour le Burundi revient dans les esprits d'un certain nombre de Burundais, de la société civile⁴⁵ ou de l'opposition⁴⁶, en raison de la garantie d'efficacité liée à l'obligation de

⁴⁰ Doc. N.U, S/2005/158, § 59.

⁴¹ Doc. N.U, S/2005/158, § 60.

⁴² "Burundi-Justice-Réconciliation. Pourquoi les dirigeants actuels ont peur d'un tribunal international comme le diable de l'eau bénite ?", *Net Press*, 11 mars 2007. Dans une démarche de l'esprit consistant à essayer de comprendre les réticences du gouvernement Nkurunziza à mettre en place un Tribunal dont les Burundais n'auraient pas la maîtrise totale, le rédacteur de l'article écrit que la mise en place d'un tel tribunal « *serait pour le CNDD-FDD un suicide programmé* ».

⁴³ *Mémoire de la délégation burundaise (...), op. cit.*, 26 mars 2006, Titre III ; *Déclaration de son Excellence Monsieur Pierre NKURUNZIZA, Président de la République du Burundi, devant la 61ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies*, New York, 21 septembre 2006.

⁴⁴ On note que les discussions et les négociations entre la délégation burundaise et la délégation de l'ONU portent jusqu'ici sur la mise en place d'une Commission pour la vérité et la réconciliation *et d'un Tribunal spécial*. (Nous soulignons).

⁴⁵ *Mémoire présenté par la société civile du Burundi sur les mécanismes proposés par la mission d'évaluation des Nations Unies sur les crimes commis au Burundi*, archives du Forum pour le Renforcement de la société civile, juin 2005, § 12 ; *Le projet de société issu de la société civile (Au cœur du projet de société pour une paix durable : « La Vérité-La Justice-Le Pardon ») adopté lors des assises nationales des représentants de la société civile*, Bujumbura-Novotel, 28-29 décembre 1999, 3.7.

⁴⁶ Voir, i.a., *Mémoire du CNDD au sujet de la commission nationale pour la vérité et la réconciliation et de la chambre spéciale chargée de juger les violations du droit humanitaire au Burundi*, 3 avril 2006, § 53.

coopération incombant à tous les Etats⁴⁷, et tout particulièrement celui qui a été le théâtre des crimes en cause.

b. Conflit de modèle(s) au sujet du mécanisme non judiciaire d'établissement des faits

Il n'y a aucun doute que le mécanisme non judiciaire d'établissement des faits laisse entrevoir la mise en place d'une Commission pour la vérité et réconciliation au Burundi. La mise en place de ces organes se généralise dans les pays sortant d'un conflit⁴⁸. Les toutes premières commissions de vérité ont été mises en place sur l'initiative exclusivement nationale, c'est-à-dire sans l'assistance directe de l'Organisation des Nations Unies. Les membres de la commission étaient dans la plupart des cas des nationaux. Rentre dans ce cadre la Commission sud-africaine pour la vérité et la réconciliation⁴⁹. L'originalité de cette dernière a été l'introduction de l'amnistie conditionnelle au bénéfice de personnes qui font l'aveu des crimes qu'elles ont commis. D'autres commissions ont été mises en place avec l'assistance de l'ONU. L'exemple typique est celui de la Sierra Leone⁵⁰. Dans ce pays, la Commission de vérité se double d'une juridiction sous la forme d'un Tribunal spécial.

Le modèle de la Commission de vérité et réconciliation au Burundi semble encore ambigu. La partie burundaise affiche clairement une prédilection pour le modèle sud-africain, du moins sous l'aspect de sa philosophie qui consiste à donner l'occasion d'une confession à tous les présumés auteurs, indépendamment de la gravité des faits. Les termes de l'Accord de paix d'Arusha⁵¹, auxquels les mémorandums de la délégation burundaise restent fidèles⁵², ou encore certaines positions officielles exprimées au sujet du double mécanisme⁵³, s'inscrivent clairement dans cette logique.

⁴⁷ *Mémorandum présenté par la société civile du Burundi (...)*, op. cit., § 12.

⁴⁸ Pour un aperçu, voir HAYNER, P., *Unspeakable Truths. Confronting state terror and atrocities. How truth commissions around the world are challenging the past and shaping the future*, New York, 2000.

⁴⁹ Promotion of National Unity and Reconciliation Act, no. 34 of 1995, <http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>.

⁵⁰ Truth and Reconciliation Act 2000, <http://www.sierra-leone.org/trcact2000.html>.

⁵¹ Protocole I, Chap. 2, art. 7, 26. On retrouve ici dans le cadre des principes et mesures d'ordre culturel le mot *Ubuntu*. Il n'est certes pas étranger au kirundi (la langue nationale du Burundi) mais il traduit également la philosophie fondatrice de la justice réparatrice qui domine le processus de réconciliation en Afrique du Sud. L'allusion qui y est faite ne peut donc être neutre d'autant qu'il existe une autre institution, celle d'*Ubushingantahe* – placée directement dans le paragraphe 27 suivant, censée faire partie des traditions burundaises. Dans l'article 8 b) du même chapitre transparaît que la Commission de vérité et réconciliation est conçue comme l'institution de promotion de la réconciliation et du pardon calquée, à quelques différences près, sur le modèle sud-africain.

⁵² Voir par exemple : *Mémorandum de la délégation burundaise (...)*, op. cit., 26 mars 2006, chapitre 2, 27.

⁵³ Dans sa lettre du 15 juin 2006 (voir note 33), la ministre burundaise des Relations extérieures et de la Coopération internationale écrit que le « (...) le défi à relever est de promouvoir l'instauration d'une société plus paisible (...) et de jeter ainsi les fondements de la reconstruction

Pour sa part, la partie onusienne semble privilégier, du moins dans son esprit, le modèle sierra-leonais. En témoignent les réserves exprimées au sujet de la question de l'amnistie⁵⁴ – n'entendant pas appuyer une Commission de vérité qui prendrait simplement acte des différentes mesures déjà prises par le gouvernement burundais – ainsi que les nombreuses similitudes entre le projet de statut qu'elle a mis sur la table des négociations et celui de la CVR en Sierra Léone.

3.1.2. *Cadre juridique de l'établissement du double mécanisme*

En ce qui concerne le cadre juridique, la délégation onusienne mettait en avant au départ la nécessité de mettre en place chacun des deux mécanismes par une loi nationale et un accord entre l'ONU et le gouvernement burundais. Le texte national porterait sur le statut du mécanisme en question. L'accord fixerait les termes et conditions de la coopération des Nations Unies.⁵⁵ Dans sa proposition plus récente, le Tribunal spécial serait créé par voie d'un accord entre l'ONU et le gouvernement.⁵⁶ En insistant sur les lois et accords séparés, la délégation onusienne met en avant les différences entre les deux mécanismes, telles que leurs missions ou les règles de fonctionnement.⁵⁷ Elle semble à cet effet vouloir rééditer le modèle de la Sierra Leone ou en tout cas ne pas faire marche arrière en donnant l'aval à un modèle qui laisserait visiblement quelque espace d'impunité⁵⁸ en faveur de personnes qui portent la plus lourde responsabilité dans l'exécution de crimes internationaux.

Au départ, la délégation burundaise avançait l'idée d'une loi nationale unique, régissant le double mécanisme.⁵⁹ Elle s'est finalement ralliée à la proposition de la délégation onusienne, en posant cependant la condition que les deux lois seraient promulguées en même temps⁶⁰. La délégation onusienne s'est montrée, dès le début des négociations, disposée à « poursuivre les négociations sur ce point »⁶¹.

et d'un développement durable dans un Burundi réconcilié ». Pour y parvenir, elle précisait que « nous devrions nous guider sur l'exemple de l'Afrique du Sud, avec cette différence-ci que le Gouvernement accepte la création du Bureau du Procureur Spécial (...) ».

⁵⁴ Voir, par exemple, l'avant-projet d'Accord-cadre général (supra, note 36), 20 février 2007, § 4.

⁵⁵ Doc. N.U. S/2005/158, § 55, (a) ; *Compte-rendu des discussions et des négociations entre la Délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal Spécial au Burundi et la Délégation des Nations Unies, réunies du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura*, annexe à la lettre du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique, M. Nicolas Michel à la ministre burundaise des Relations extérieures et de la Coopération internationale du Burundi, 25 mai 2006, § 5.

⁵⁶ *Avant-projet d'Accord-cadre général*, op. cit. (supra, note 36), § 17.

⁵⁷ *Mémoire de la délégation burundaise* (...), op. cit., 26 mars 2006, § 23.

⁵⁸ SARKIN, J., *Carrots and Sticks: The TRC and the South African Amnesty Process*, passim.

⁵⁹ *Mémoire de la délégation burundaise* (...), op. cit., 26 mars 2006, § 23.

⁶⁰ *Compte-rendu des discussions et des négociations*, (...), § 6.

⁶¹ Dans l'avant-projet d'Accord-cadre général (voir note 35), la délégation onusienne avait fait un pas en avant en concédant que la Commission de vérité soit mise en place en premier lieu.

3.2. Antagonismes liés à la mise en place de la Commission de vérité et réconciliation

Les antagonismes ont trait à la nécessité de consultations avant la mise en place de la Commission de vérité et réconciliation, à ses missions et à sa composition.

3.2.1. La nécessité de larges consultations avant la mise en place de la Commission de vérité

Les Commissions de vérité rentrent dans la logique de la justice réparatrice en vogue aujourd'hui⁶² et dont l'objectif principal est d'amener au dialogue les parties touchées par un conflit social.

Le contexte burundais se caractérise par une lecture dichotomique des événements qui ont endeuillé le pays. Il s'impose donc d'associer toutes les composantes ethniques de la population⁶³ en vue de trouver un terrain d'entente au sujet de la mise en place des mécanismes de la justice et de la réconciliation⁶⁴. Mais la précipitation et l'opacité avec lesquelles la loi du 27 décembre 2004 a été votée et promulguée⁶⁵, ont laissé un goût amer. Or, comme la mission onusienne l'a précisé dans son rapport, s'il arrive que la Commission de vérité et réconciliation soit mise en place en dehors d'un véritable consensus, « ses conclusions n'ont guère de chances d'être acceptables par l'ensemble de la société »⁶⁶.

Les parties en négociation se sont mises d'accord pour corriger le tir. La délégation onusienne a promis son appui, les modalités pratiques restant cependant à déterminer.⁶⁷ La société civile tente de faire entendre sa voix⁶⁸, qui s'inscrit dans le sens de l'appui aux consultations élargies.

3.2.2. Les missions de la Commission de vérité

La formulation des missions d'une Commission de vérité et réconciliation représente un important enjeu vis-à-vis des questions de justice, de vérité et de réconciliation appréhendées par référence non seulement à la

⁶² ZEHR, H., "La justice réparatrice", in : REYCHLER, L., PAFFENHOLZ, T. (dir.), *Construire la paix sur le terrain*, Bruxelles, GRIP, 2000, pp. 284-289.

⁶³ INSTITUT POUR LES ETUDES SECURITAIRES, *Les défis après les élections au Burundi. Un nouveau processus de dialogue formel est nécessaire après les élections afin de traiter des questions non résolues*, Rapport sur le Burundi, rédigé par Jan VAN ECK, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/iss-burundi-25feb.pdf>.

⁶⁴ Dans ce sens, voir AMNISTIE INTERNATIONALE, *Burundi. Vers quelle réconciliation ?*, Déclaration publique du 24 mars 2006.

⁶⁵ Doc. N.U, S/2005/158, § 28. Voir également la section 2.2.2.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Compte-rendu (...), op. cit.*, § 10.

⁶⁸ *Un premier défi pour le processus de justice transitionnelle : les consultations populaires. Mémorandum de la société civile sur le processus de justice transitionnelle au Burundi*, Bujumbura, 26 février 2007.

commission elle-même, mais également au(x) mécanisme(s) judiciaire(s) appelé(s) à fonctionner en parallèle avec elle. Après un aperçu général, nous aborderons le problème de l'amnistie et de la réconciliation, avant d'entamer l'analyse des rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial en perspective.

a. Aperçu général

L'Accord de paix d'Arusha avait chargé la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation de la triple mission d'enquêter, d'arbitrer et réconcilier, et de clarifier l'histoire du Burundi depuis son indépendance. Comme l'a relevé la mission onusienne, il résulte des termes dudit Accord et de la loi de décembre 2004 relative à la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation une identité entre la compétence *ratione temporis* et celle *ratione materiae*, ainsi que les pouvoirs de cette dernière et ceux de la Commission d'enquête internationale susvisée. C'est d'ailleurs ce qui a poussé la mission à recommander la combinaison des éléments des deux commissions et de les remplacer par une commission de la vérité, à composante mixte.⁶⁹

Aux termes des mémorandums présentés par le gouvernement, le problème a simplement changé d'aspect dans la mesure où le filtre des affaires dont le Tribunal spécial aurait à connaître se ferait au niveau de la CVR. En ce sens, il est stipulé que :

« 27. La Commission aura (entre autres) mission de :

(f) Après avoir tenté la procédure de réconciliation, déférer au Tribunal spécial les présumés coupables des crimes et délits liés à la crise qu'a connue le Burundi et dûment qualifiés par la Commission »⁷⁰.

Cette position à laquelle le gouvernement burundais s'accroche soulève de nombreux problèmes aussi bien quant à la question de l'amnistie qu'aux relations entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial.

b. Le problème de l'amnistie et les enjeux de la réconciliation

Des dispositions apparentées à l'amnistie émaillent l'Accord de paix d'Arusha et ses différents protocoles. Elles ont été mises en application dans différents contextes.

La portée de l'immunité envisagée, ainsi que sa durée de validité, restent pourtant ambiguës. Si le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité en sont exclus dans les textes concernés, on ne voit pas exactement quels autres crimes seraient visés par l'amnistie. La mission onusienne a relevé une contradiction, qui constitue en fin de compte le nœud du problème. En effet, a-t-elle souligné, « si les actes relevant de la compétence de la Commission pour la vérité et la réconciliation étaient des 'actes de violence

⁶⁹ Doc. N.U, S/2005/158, § 31.

⁷⁰ Mémorandum de la délégation burundaise, (...), 26 mars 2007, *op. cit.*, point 27 (f).

graves commis au cours des conflits cycliques' et étaient de nature à 'endeuiller' le Burundi, on peut difficilement soutenir qu'il ne s'agissait pas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre »⁷¹.

Le gouvernement du Burundi vise une large application de l'amnistie.⁷² Elle rentrerait dans les missions de la CVR, en ce sens que cette dernière devrait « arrêter ou proposer des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon », en déterminant notamment « les cas pour lesquels l'amnistie pourrait être votée »⁷³.

Reprenant une réserve qui est entrée dans la pratique de l'ONU lorsque cette dernière est appelée à assister des Etats dans la mise en place de mécanismes semblables⁷⁴, la mission d'évaluation a fait état du fait que, pour que les Nations Unies puissent collaborer à la création de la chambre spéciale, son texte constitutif devra « ... déclarer que toute amnistie qui aurait pu être accordée à l'égard d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre sera nulle et non advenue devant la chambre »⁷⁵. C'est en réalité le reflet de l'évolution de la lutte contre l'impunité, allant de la pratique d'amnisties systématiques dans les accords de paix ou dans d'autres arrangements transitionnels à leur interdiction par le droit international. La position actuelle de la délégation onusienne s'inscrit donc dans cette logique.⁷⁶ C'est de surcroît une condition de coopération à la mise en place des mécanismes en question.⁷⁷

Face à l'exigence de la partie onusienne, la position du gouvernement du Burundi est jusqu'ici difficile à définir. Rappelons d'abord que la loi burundaise actuellement en vigueur s'oppose clairement à toute amnistie pour des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre (loi du 27 décembre 2004, art. 4, § 2). Vers la fin des négociations de mars 2006, le premier vice-président avait confirmé, au cours d'un entretien avec la délégation onusienne, que « le gouvernement du Burundi ne reconnaissait pas l'amnistie pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre »⁷⁸. L'engagement fut par la suite remis en cause à travers la lettre de la ministre burundaise des Relations Extérieures et de la Coopération, datant du

⁷¹ Doc. N.U, S/2005/158, § 30.

⁷² Aux termes du mémorandum de la délégation gouvernementale (§ 65), « aucun acte, aucun fait établi par la Commission n'est d'avance exclu du processus de réconciliation ».

⁷³ Mémorandum de la délégation burundaise, (...), 26 mars 2007, *op. cit.*, point 27 (h).

⁷⁴ Ce fut le cas par exemple ainsi lors des négociations pour la mise en place du Tribunal spécial pour la Sierra Léone. En paraphant l'accord de paix de Lomé, le représentant du Secrétaire général des Nations Unies y joignit la déclaration suivante : « L'Organisation des Nations Unies entend la notion d'amnistie et de pardon de l'article IX de façon telle qu'elle ne s'applique pas au crime de génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire ». Voir à ce sujet Doc. N.U, S/1999/836, § 7.

⁷⁵ Doc. N.U, S/2005/158, § 62.

⁷⁶ *Compte-rendu thématique des discussions et des négociations (...) du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura, op. cit.*, § 15.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Compte-rendu thématique des discussions et des négociations (...) du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura, op. cit.*, § 18.

15 juin 2006, qui exprimait en substance qu'au nom de la réconciliation, il faudrait « *laisser la latitude aux membres de la Commission de Vérité et Réconciliation, qui seront par ailleurs des nationaux et des internationaux, de déterminer les cas amnistiables tel que prévu par l'Accord d'Arusha (...)* »⁷⁹. Dans le deuxième tour des négociations, les délégations ne purent s'accorder sur le projet de communiqué conjoint. Entre autres causes était précisément la question de la portée de l'amnistie. Après lecture d'un premier projet de communiqué conjoint, la phrase qui stipulait que le caractère non amnistiable du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre serait applicable devant le Tribunal spécial a été radiée. Les négociations se terminèrent en queue de poisson.

c. Les rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial

On se rend bien compte que les deux délégations affichent des intentions divergentes au sujet des rapports entre les deux mécanismes. Et c'est à première vue le point de friction le plus important. Plusieurs aspects sont envisageables à cet égard.

Le premier concerne l'autonomie fonctionnelle. A ce sujet, le gouvernement voudrait un mécanisme « intégré » dans lequel la Commission de vérité serait un tremplin ou, en d'autres termes, la seule voie de saisine du Tribunal spécial. La compétence de ce dernier serait déterminée sur la base des éléments rassemblés par la Commission de vérité, à laquelle incomberait l'identification des personnes ainsi que la qualification des actes⁸⁰. Comme nous l'avons déjà souligné, la délégation de l'ONU conçoit chacun des deux mécanismes de manière autonome, avec des missions bien différentes. Il n'en serait pas autrement à notre avis, au risque de verser dans l'amalgame entre des organes de natures différentes, l'un étant non judiciaire et l'autre judiciaire. Par ailleurs, cette structure vouerait le bureau du procureur à l'immobilisme. Nous y reviendrons.

Le deuxième aspect a trait à l'ordre de mise en place. Conséquente avec le point précédent, la délégation gouvernementale soutient une mise en place successive des deux mécanismes, en commençant par la Commission de

⁷⁹ Supra, note 34.

⁸⁰ *Compte-rendu thématique des discussions et des négociations (...) du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura, op. cit.*, § 20. Aux termes du mémorandum de la délégation gouvernementale (§ 71), « *La Commission défèrera au Tribunal spécial les cas de personnes qui :*

- *Auront refusé de déclarer devant la Commission ;*
- *N'auront pas avoué leur responsabilité pour les actes établis par la Commission ;*
- *N'accepteront pas de participer au processus de réconciliation ;*
- *Auront refusé de mettre en application les mesures de réconciliation arrêtées par la Commission ».* Dans sa lettre du 15 juin 2006, la ministre burundaise des Relations extérieures et de la Coopération internationale affiche une grande fermeté en ce qui concerne les rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial et s'interroge « *sérieusement sur le bien-fondé d'une séparation nette entre les deux mécanismes et de proclamer l'indépendance du Procureur vis-à-vis de la Commission ».*

vérité. Face à cette option, la délégation de l'ONU a estimé que la mise en place du Tribunal spécial serait considérablement retardée. Elle est pour une mise en place simultanée.

Le troisième aspect est lié à l'indépendance. Sur ce, la délégation onusienne a estimé, avec raison, que chacun des deux mécanismes doit être indépendant aussi bien du gouvernement, des Nations Unies, de tout Etat tiers, que de l'autre organisme. Pareille indépendance serait notamment compromise vis-à-vis du procureur, si les activités d'enquête et de poursuite de celui-ci devaient dépendre de la Commission de vérité.

Le problème des rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial peut également se poser dans l'hypothèse cette fois d'une totale indépendance entre les deux organes. Comme l'expérience de la Sierra Leone l'a déjà montré, deux cas de figure sont envisageables.

Le premier est lié à la crainte qu'éprouveraient les personnes désirant témoigner devant la Commission de vérité, de voir leurs révélations exploitées par le bureau du procureur. Subsidiairement aux garanties offertes dans les textes, il conviendra de procéder au Burundi, le moment venu, à un intense travail de sensibilisation, visant à donner toutes les assurances que le bureau du procureur ne va pas interférer dans le travail de la Commission de vérité.

Le deuxième a trait à la possibilité, pour les personnes inculpées et détenues par le Tribunal spécial, de pouvoir témoigner publiquement devant la Commission de vérité. La question a constitué une véritable saga judiciaire en Sierra Leone⁸¹, l'affaire Samuel Hinga Norman étant ici emblématique.⁸² Le président du Tribunal spécial s'est finalement opposé au témoignage public de Norman, en motivant cette décision par la crainte que l'intéressé ne profite de la tribune offerte en dehors du Tribunal pour réaliser une mise en scène préjudiciable à l'activité du Tribunal spécial, notamment par « *l'intimidation des témoins et le ralliement de forces dormantes* »⁸³.

Il convient d'ores et déjà de tirer une leçon, en ce qui concerne les mécanismes en perspective au Burundi, de cet épisode qui fut loin d'être un « petit incident » comme l'a qualifié le Professeur William A. Schabas, un éminent juriste qui fut membre de la Commission de vérité.⁸⁴ Dans son rapport, la Commission de vérité a en effet très amèrement regretté l'occasion manquée

⁸¹ Voir : *Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, <http://trcsierraleone.org/pdf/start.html>, Vol. Three, Chapter Six, The TRC and the Special Court, §§ 75 et ss.

⁸² *Prosecutor v. Norman* (Case No. SCSL-2003-08-PT), Decision on Appeal by the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone ("TRC" or "The Commission") and Chief Samuel Hinga Norman JP Against the Decision of his Lordship, Mr Justice Bankole Thompson Delivered on 30 October 2003 to Deny the TRC's Request to Hold a Public Hearing With Chief Samuel Hinga Norman JP, 28 novembre 2003.

⁸³ Traduction d'un extrait de la décision par Schabas, dans SCHABAS, W.A., "La Commission vérité et réconciliation de Sierra Leone", *Droits fondamentaux*, n° 3, janvier-décembre 2003, www.droits-fondamentaux.org, 15 avril 2007, p. 124.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 125.

d'une complémentarité en action avec le Tribunal spécial, en rejetant la grande part de responsabilité sur ce dernier.⁸⁵

3.2.3. *La composition de la Commission vérité et réconciliation*

Les deux parties sont jusqu'ici tombées d'accord sur l'aspect mixte de la composition de la Commission de vérité. Sa crédibilité est évidemment à ce prix. La tendance est donc à l'oubli du nombre pléthorique figurant dans la loi du 27 décembre 2004.

Le partage en nombre et en responsabilités n'est pas encore réalisé de façon tranchée. D'après le rapport Kalomoh, la Commission comprendrait cinq membres, dont trois internationaux et deux Burundais. La partie gouvernementale propose sept membres, dont quatre Burundais et trois de nationalité étrangère. Le problème en vue concerne la représentativité ethnique sur le plan national. Un nombre égal de Hutu et de Tutsi répondrait à l'esprit de parité qui domine les textes et les institutions actuels.⁸⁶ Sous cet angle, le nombre de deux Burundais nous paraît insuffisant. Par conséquent, et dans la mesure où les conditions budgétaires le permettraient, le nombre de 7 commissionnaires nous paraît raisonnable. Pour la composante burundaise, il y aurait deux Tutsi et deux Hutu.⁸⁷

Si le processus d'Arusha a été dominé par les partis politiques, la composition de la Commission de vérité devrait être élargie à la société civile. En ce qui concerne les modalités de nomination des membres de la CVR, les parties en négociation sont d'accord sur la participation des Nations Unies aussi bien dans la procédure que dans la décision finale de sélection.

3.3. **Antagonismes liés à la mise en place du Tribunal spécial**

Nous analyserons tour à tour la compétence, la structure organique, la sélection du personnel ainsi que le financement de l'organe judiciaire en perspective.

⁸⁵ *Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, <http://trcsierraleone.org/pdf/start.html>, Vol. Three, Chapter Six, *The TRC and the Special Court*, § 223: « [...] *The two institutions had little contact and when they intersected at the operational level, the relationship was a troubled one* ».

⁸⁶ A noter toutefois qu'une parité ethnique ne garantit pas nécessairement une parfaite indépendance vis-à-vis de l'exécutif ni une réelle représentativité.

⁸⁷ Dans le même sens, voir *Mémoire présenté par la société civile du Burundi sur les mécanismes proposés par la mission d'évaluation des Nations Unies sur les crimes commis au Burundi*, archives du Forum pour le Renforcement de la société civile, juin 2005. *Contra* : Conseil National des Bashingantahe, *Mise sur pied de la Commission « vérité et réconciliation » et du Tribunal spécial au Burundi. Propositions du Conseil National des Bashingantahe/Sages traditionnels*, Bujumbura, mars 2006, point 1.3.

3.3.1. *La compétence*

La mission d'évaluation a recommandé que la compétence *ratione temporis* soit « limitée à des phases précises du conflit (...) au minimum allant du début de 1972 à la fin de 1993 ». Nous pensons qu'il serait plus raisonnable et équitable de ne pas attribuer une date limite à la fin de cette compétence car après 1993, beaucoup de crimes odieux ont été commis. La compétence temporelle irait donc, de préférence, jusqu'à la date de la mise en place du Tribunal spécial ou, du moins, jusqu'à la date de la fin de la transition (qu'on pourrait situer au moment de la prestation de serment du gouvernement Nkurunziza issu des élections législatives de juillet 2005) ou la date de l'Accord Global de Cessez-le-feu avec le Palipehutu-FNL du 7 septembre 2006. Ceci permettrait, entre autres, de poursuivre les responsables du massacre de Gatumba d'août 2004.⁸⁸

Sur le plan personnel et matériel, l'organe judiciaire tel qu'il est actuellement conçu aurait compétence pour poursuivre « ceux qui sont responsables au premier chef d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi ».⁸⁹

Quant à la compétence personnelle, parler de responsables au premier chef laisse entendre l'existence d'autres auteurs de crimes d'une catégorie intermédiaire ou bien d'exécutants. Cet aspect ne semble pas avoir attiré l'attention d'aucune partie aux négociations. Et pourtant l'expérience montre que les crimes de masse sont commis par des milliers de personnes qui ne rentrent pas nécessairement dans la catégorie précitée. Il s'agit des catégories intermédiaires et des exécutants.

Deux alternatives sont envisageables quant au sort de ces derniers. La première consisterait à accorder l'amnistie la plus large à travers le processus de vérité et réconciliation. La seconde consisterait à concevoir un système judiciaire de récupération de ceux qui n'auront pas satisfait aux conditions du pardon. Le mémorandum de la délégation gouvernementale prévoit à cet effet la concurrence de compétence entre le Tribunal spécial et les juridictions burundaises. La vague des libérations par l'exécutif des prisonniers dits politiques, jointe au soutien pour l'amnistie, font douter de la volonté politique

⁸⁸ Ceci est notamment pertinent étant donné la conclusion tenue dans le rapport de la Commission d'enquête conjointe du Haut Commissariat des Droits de l'Homme, de l'ONUB et de la MONUC au sujet du massacre de Gatumba : « Afin de briser le cercle de l'impunité qui caractérise également ces crimes ainsi que la politique ethnique de violence suscitée par cette impunité, l'ONUB et la MONUC recommandent au Conseil de Sécurité d'encourager l'ouverture immédiate de poursuites judiciaires aux niveaux national et international afin que les organisateurs et les auteurs des tueries soient identifiés, poursuivis et traduits en justice » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITE, Lettre datée du 15 octobre 2004, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général, 18 octobre 2004, S/2004/821, § 106). A ce jour, le Conseil de Sécurité n'a donné aucune suite à cette recommandation.

⁸⁹ En ce qui concerne l'aspect matériel, il y a lieu de se demander si on doit se limiter aux trois types de crimes ou s'il ne faudrait pas y intégrer les crimes économiques.

de favoriser les poursuites pénales. Il conviendrait à cet égard que la partie onusienne requière des garanties à ce sujet, pour limiter l'espace d'impunité.

3.3.2. *La structure organique*

Le principe d'une composition mixte des juges, des procureurs et du greffe n'a jamais été remis en cause depuis la publication du rapport Kalomoh.⁹⁰ En revanche, le problème du partage en nombre et en responsabilités, déjà relevé au sujet de la CVR, se pose *mutatis mutandis* au sujet du mécanisme judiciaire.

Le mémorandum gouvernemental faisait état de sept juges aussi bien en première instance qu'en degré d'appel. Les chambres de première instance correspondraient aux ressorts des trois cours d'appel existantes aujourd'hui, à savoir Bujumbura, Gitega et Bururi. La Cour d'appel aurait son siège à Bujumbura, la capitale du pays.⁹¹

La délégation onusienne s'inscrit dans la formule d'une « structure logique, simple et efficace »⁹², telle qu'elle a été recommandée par la mission d'évaluation, à savoir des collèges de trois juges siégeant en première instance et un collègue d'appel de cinq juges⁹³.

Eu égard au problème qui se pose souvent en rapport avec le financement de telles juridictions, ainsi que l'expérience acquise en ce qui concerne leur composition, la proposition de la délégation des Nations Unies nous paraît raisonnable.

3.3.3. *La sélection du personnel*

La sélection du personnel à affecter au mécanisme judiciaire doit présenter les garanties d'objectivité quant à la procédure elle-même, et d'indépendance lors de l'activité de l'institution.

La pratique de l'organisation postule une sélection en accord et après consultation avec l'Etat concerné. Les délégations ont convenu de suivre cette pratique.⁹⁴ Il conviendrait tout autant de tenir compte des vues des victimes et de la société civile dans la procédure de sélection.⁹⁵

3.3.4. *Le financement*

La question du financement se pose d'emblée. Elle est pourtant d'une importance capitale dans la mesure où le bon fonctionnement des mécanismes

⁹⁰ Doc. N.U, S/2005/158, § 64.

⁹¹ *Mémorandum de la délégation burundaise*, (...), §§ 74 à 78.

⁹² *Compte-rendu thématique* (...), *op. cit.*, § 26.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Compte-rendu thématique* (...), *op. cit.*, § 28.

⁹⁵ Dans le même sens, voir AMNISTIE INTERNATIONALE, *Burundi. Vers quelle réconciliation ?*, Déclaration publique du 24 mars 2006.

en question en dépend. La mission d'évaluation a souligné que par principe, la Commission de vérité et la Chambre spéciale, puisqu'étant des entités de droit burundais et donc pas des organes de l'ONU, ne devraient pas être financées par des contributions obligatoires. Elle n'exclut pas pour autant, compte tenu de la situation financière du Burundi, un financement par des apports internationaux. On peut espérer qu'une fois le terrain d'entente trouvé, les Nations Unies s'impliqueront activement pour que les deux mécanismes ne soient pas à court de moyens de fonctionnement. L'effort consenti à d'autres pays, y compris au Rwanda voisin, ne saurait s'arrêter aux portes du Burundi.

4. CONCLUSION

Pour permettre à la société burundaise de s'engager sur une voie nouvelle de la démocratie et de la réconciliation, il faut vider le contentieux de sang qui colle sur le Burundi. L'importance et la complexité du contentieux imposent la combinaison de solutions. Au point de vue judiciaire, nous sommes d'avis qu'un tribunal spécial qui jugerait les responsables au premier chef des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre s'impose. C'est le signal incontestable, pour les générations futures, que les violations des droits de l'homme ne resteront pas impunies. Etant donné le nombre élevé de présumés auteurs de crimes, pour ceux impliqués à titre d'exécutants ou portant une responsabilité intermédiaire, justice pourrait être faite sur base d'une combinaison de mesures de vérité, aveu, réparation, sanctions alternatives (y compris de nature administrative et/ou disciplinaire) et réconciliation, tout en maintenant la voie de la justice pénale comme 'menace incitative' envers ceux hésitant à s'associer activement au processus de justice transitionnelle. Un organe de recherche de la vérité pourrait jouer un rôle central, à condition qu'il contribue véritablement à la réconciliation des Burundais et qu'il ne constitue pas un simple marchepied vers l'impunité. Dans l'un ou l'autre cas, étant donné le degré de divergences des principales composantes ethniques sur ces questions, la présence d'une composante internationale contribuerait à rassurer les esprits sceptiques quant à la possibilité d'une justice indépendante au Burundi.

Rien ne garantit le succès d'un prochain tour des négociations. Celles-ci pourraient même – en veillesse – continuer *ad infinitum*. En effet, malgré la résolution du Conseil de Sécurité demandant au Secrétaire général de négocier avec le gouvernement burundais, aucune sanction n'est prévue en cas d'échec de ces pourparlers. La sanction ultime serait, en théorie, la création d'un Tribunal Pénal International pour le Burundi. Scénario totalement irréaliste, cette sanction ultime hypothétique n'a aucun impact sur le comportement des négociateurs burundais. A cela s'ajoute d'ailleurs l'héritage qu'a laissé l'ONU après plus d'une décennie de présence sur le terrain burundais. Ici comme ailleurs, ce qui semble inspirer ses actions est avant tout la stabilité politique à court terme.

La réconciliation ne se décrète pas. Sur beaucoup de collines, elle est heureusement déjà en marche sans attendre la mise en place d'un cadre législatif et institutionnel.⁹⁶ Or, très nombreux sont les Burundais qui restent sur leur faim, une faim de justice qui – tôt ou tard, comme les expériences récentes vécues en Argentine, au Chili, en Espagne et ailleurs en font preuve – finira par remonter au sommet de l'agenda politique.

Anvers, avril 2007

⁹⁶ ACCORD, *National Dialogue on the Mechanisms of Transitional Justice: Special Case of Burundi. Narrative Report*, Bujumbura, mai 2006.