

# QUEL AVENIR POUR LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU BURUNDI?

*par Méthode Ndikumamasabo*

## Abstract

Burundi has been plunged into a grave crisis since April 25th, 2015, when Pierre Nkurunziza was officially appointed by the CNDD-FDD party as its candidate for the presidential election which was planned in the course of this year. As he had been in power since 2005 and was reelected in 2010, his nomination gave rise to a conflict concerning the constitutionality of a new term, considered the second by the supporters of Nkurunziza, and the third by his opponents.

This crisis disrupts the life of the country in several aspects. This article looks into the perspectives of the Truth and Reconciliation Commission organized by a law of May 15th, 2014. This commission received a 4-year mandate to release the truth with respect to the various crises which the country underwent up to 2008, to put forward measures of forgiveness, repair and reconciliation. Because of the political and security situation, this article first tackles the question of whether the missions of the commission of truth still have meaning. As this problem does not seem to trouble those currently in power in Burundi or the Truth Commission itself, which is already in its operational phase, this article shows that doubts exist on the guarantee of rights, freedoms or international standards essential to the good performance of such body. Particular attention is given to the right to information, the freedom of expression, as well as the accessibility at the commission in particular with regard to the people who fled the country for safety reasons.

We also explore whether the Truth Commission will be able to tackle delicate questions, such as that of reform of the defence and security forces or that of conflicts concerning land and other assets.

We conclude that there are sufficient reasons to doubt the capacity of the Truth and Reconciliation Commission to fulfil its mission within the time assigned to it in an independent and effective way.

## 1. INTRODUCTION

Le 25 avril 2015, un congrès du Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense nationale (ci-après appelé CNDD-FDD) désigne M. Pierre Nkurunziza, président du Burundi en exercice depuis 2005, pour le représenter aux élections prévues dans le courant de l'année.<sup>1</sup> Cet acte a donné lieu à un conflit concernant la constitutionnalité de ce mandat.<sup>2</sup> Pour le camp des contestataires, le président briguaît un troisième mandat (la première péri-

<sup>1</sup> « Burundi: Nkurunziza désigné candidat pour un troisième mandat, bras de fer annoncé », [www.france24.com/fr/20150425-burundi-bujumbura-pierre-nkurunziza-candidat-president-election-opposition](http://www.france24.com/fr/20150425-burundi-bujumbura-pierre-nkurunziza-candidat-president-election-opposition)

<sup>2</sup> Pierre Nkurunziza dirigeait le pays depuis le mois d'avril 2005. Pour cette première législature, il a été élu conformément à l'article 302 de la Constitution qui stipule que « [à] titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Si cette majorité n'est pas obtenue aux deux premiers tours, il est procédé immédiatement à d'autres tours jusqu'à ce qu'un candidat obtienne le suffrage égal aux deux tiers des membres du Parlement. » En 2010, Nkurunziza a été élu au suffrage universel comme le prévoit l'article 96 de la même constitution.

ode comptant pour un mandat) en violation de la Constitution du pays et de l'accord de paix d'Arusha du 28 août 2000 (ci-après appelé « Accord d'Arusha »).<sup>3</sup> Pour ceux qui soutiennent Nkurunziza et qui s'inscrivent en faux contre la précédente interprétation, il s'agit d'un deuxième mandat.

Les élections ont malgré tout eu lieu entre le mois de juin et le mois d'août 2015, dans une atmosphère très tendue. La confrontation a entraîné des exactions de toutes natures et des mouvements de réfugiés.

Or, une Commission Vérité et Réconciliation (ci-après appelée « CVR ») venait d'être mise en place par la loi n°1/18 du 15 mai 2014<sup>4</sup>, dans le cadre du processus de paix d'Arusha qui vient d'être évoqué. Le fonctionnement de la CVR se décline en deux phases: la phase d'installation et la phase opérationnelle. On était dans la première phase lorsque la crise a éclaté, et le mécanisme *de facto* été relégué au second plan des préoccupations des Burundais. On pouvait même se demander s'il n'allait pas être paralysé pour de bon, ou, à tout le moins, jusqu'à la fin de cette crise.

Le lancement de la phase opérationnelle, le 4 mars 2016<sup>5</sup>, soit à peu près deux ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la CVR, a dissipé au moins temporairement ce doute et la problématique se pose dès lors en d'autres termes. On se demande en effet si, au regard de la crise en cours, la CVR pourra remplir ses missions sans encombre. Les défis pourraient être d'ordre existentiel, ou d'ordre simplement fonctionnel. C'est donc autour de l'avenir de la CVR que s'articule notre réflexion.

Nous commencerons par l'analyse critique du processus de mise en place de la commission. Nous aborderons ensuite, tour à tour, les défis en perspective au regard de la crise en cours et les perspectives de la CVR. Une conclusion finale clôturera l'analyse.

## **2. LES INTENTIONS DU POUVOIR EN PLACE N'ÉTAIENT PAS CLAIRES AVANT MÊME L'ÉCLATEMENT DE LA CRISE**

La présente analyse part du cadre théorique et contextuel de la CVR. On tente ensuite de démontrer que sa mise en œuvre n'a pas été transparente. Des questions spécifiques indiquent que les intentions du pouvoir en place au moment où cette commission a été mise en place n'étaient pas claires avant même l'éclatement de la crise en cours.

<sup>3</sup> <https://bnub.unmissions.org/Portals/bnub-french/accordarusha.pdf>

<sup>4</sup> Loi n°1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation, [www.assemblee.bi/IMG/pdf/18-2014.pdf](http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/18-2014.pdf). Site visité le 20/03/2016.

<sup>5</sup> « La CVR entre péniblement dans une phase opérationnelle au Burundi », [http://www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14357](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=14357). Site visité le 25/03/2016.

## 2.1. Le cadre conceptuel et contextuel de la CVR

Une commission de vérité s'intègre dans le cadre global de l'administration de la justice pendant une période de transition, aussi appelée justice transitionnelle. Cette dernière est au cœur de tiraillements et est donc un compromis entre la demande d'une justice classique, rétributive, à l'encontre des auteurs des exactions commises pendant le conflit, d'un côté, et la demande de l'oubli de l'autre côté, dont l'expression formelle est l'amnistie. Au-delà de ce cadre conceptuel, la notion ne recueille pas l'unanimité quant à sa définition.<sup>6</sup> Dans un rapport sur cette thématique, élaboré en 2004 à la lumière de l'expérience internationale à cette époque, le secrétaire général des Nations Unies la définit comme « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation ».<sup>7</sup>

Quatre éléments principaux caractérisent cette justice transitionnelle: le droit à la justice, le droit de savoir, le droit à réparation, les garanties de non-répétition. On parle aujourd'hui à leur sujet de « piliers ».<sup>8</sup> Il s'agit en réalité d'obligations mises à la charge des États en transition. Ces piliers fédèrent de multiples instruments de nature différente autant d'interventions variées. Dans le rapport précité du secrétaire général de l'ONU, on lit que peuvent figurer au nombre des processus de justice transitionnelle plusieurs mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures.<sup>9</sup>

Les commissions de vérité sont des mécanismes emblématiques de la justice transitionnelle. Il s'agit d'organes institutionnels officiels et non judiciaires qui sont établis de façon temporaire afin de déterminer les causes, les faits

<sup>6</sup> Abstraction faite des ouvrages ou articles sur cette thématique, il suffit de lancer la recherche sur internet, dans le moteur de recherche google par exemple, pour se rendre compte des controverses existantes sur cette notion. Quelques titres en sont eux-mêmes évocateurs. Fabrice HOURQUEBIE pose par exemple la question suivante : « La notion de 'justice transitionnelle' a-t-elle un sens ? » (<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC5/HourquebieTXT.pdf>). Pour Sandrine LEFRANC, « La justice transitionnelle n'est pas un concept » (<https://www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-1-61.htm>)

<sup>7</sup> Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général, S/2004/616, 23 août 2004, p. 7, § 8.

<sup>8</sup> MOTTET, C., POUT, C. (éditeurs), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conférence paper, Dealing with the Past-series, 2011, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf>

<sup>9</sup> Rétablissement de l'État de droit..., *op.cit.*

et les conséquences des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé.<sup>10</sup> Une attention particulière est accordée aux victimes et à la possibilité qu'elles puissent parler librement.

Comme on l'a déjà souligné, la justice transitionnelle intéresse, au moins en théorie, tous les citoyens d'un pays en conflit ou sortant d'un conflit. À sa souplesse, qui réside dans le fait qu'il n'existe pas de modèle universel unique, et que les mécanismes sont donc taillés sur mesure, s'oppose l'incertitude, tout au moins lorsqu'il est question de mécanismes non judiciaires. En effet, les contours des droits et des obligations des personnes intéressées par tel ou tel mécanisme, les victimes ou les auteurs présumés, en l'occurrence, ne sont pas bien précis. Au plus fait-on état de standards internationaux, inspirés du droit international, des droits de l'homme et des meilleures pratiques, dans la mise en place et le fonctionnement des différents mécanismes. L'un des plus importants, évoqué dans le rapport précité du secrétaire général des Nations unies et dans des études réalisées sous les auspices de cette organisation, est la nécessité de la tenue des consultations nationales avant la mise en place des différents mécanismes.<sup>11</sup> Celles-ci lui confèrent la légitimité. Les autres standards se retrouvent dans le cadre juridique relatif aux mécanismes en question.

L'accord de paix d'Arusha pour le Burundi s'inspire de toute évidence de l'expérience internationale en matière de justice transitionnelle ainsi que du cadre global qui vient d'être circonscrit. Il prévoit en particulier, dans un ordre dispersé dans ses cinq protocoles, des dispositions relatives à l'amnistie, à la justice et à la vérité/réconciliation. Un article publié dans l'édition 2006-2007 du présent *Annuaire* fait le point sur les sources de la justice transitionnelle au Burundi jusqu'à cette époque, à savoir les dispositions de l'accord de paix d'Arusha et de la législation interne.<sup>12</sup> Nous allons exposer dans la section suivante les démarches qui ont été entreprises par la suite, en montrant que le processus de mise en place de la CVR n'a pas été transparent.

## 2.2. Une mise en place de la CVR non transparente

Les démarches visant la mise en place des mécanismes de transition ont été entreprises depuis longtemps dans le cadre de négociations entre le gouvernement du Burundi et l'Organisation des Nations unies. L'article précité en

<sup>10</sup> HAYNER, P.B., *Unspeakable truths, confronting state terror and atrocity. How Truth Commissions around the World are Challenging the Past and Shaping the Future*, New York, Routledge, 2000, p.14.

<sup>11</sup> Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme, Impunité, Rapport de l'experte indépendante (Diane ORENTLICHER) chargée de mettre à jour l'ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité, E/CN.4/2005/102, 18 février 2005, .6.

<sup>12</sup> NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., « Mécanismes de justice et de réconciliation en perspective au Burundi », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2006-2007*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 110 et s.

fait également le point pour ce qui concerne cette période de la publication du dit *Annuaire*. Les auteurs ont identifié trois points principaux sur lesquels un accord restait à être élaboré en 2007: la nature du processus de consultations nationales – chacune des parties en reconnaissant la nécessité; la problématique de l’amnistie des crimes graves de droit international – que le pouvoir en place à l’époque (qui est le même aujourd’hui) semblait accueillir favorablement contrairement à l’ONU; ainsi que les rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial qui était en perspective.<sup>13</sup>

Les deux parties aux négociations sont finalement tombées d’accord sur la nécessité de l’organisation de consultations nationales<sup>14</sup> et sur le caractère non amnistiable du crime de génocide, des crimes contre l’humanité et des crimes de guerre.<sup>15</sup> Dans un accord-cadre du 2 novembre 2007, elles ont convenu de confier la conception et la mise en œuvre des consultations nationales à un comité de pilotage tripartite composé de six membres désignés par le gouvernement du Burundi, la société civile et l’ONU.<sup>16</sup> Ces consultations ont eu lieu de juillet à décembre 2009 et à la mi-mars 2010 pour les Burundais résidant en Afrique de l’Est et en Europe.<sup>17</sup> Le rapport a été publié en mai 2010.<sup>18</sup>

Après ces consultations, un comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle fut constitué.<sup>19</sup> Il était présidé par l’ambassadeur Laurent Kavakure, qui était à l’époque le conseiller principal diplomatique du Président de la République. Aucun membre de la société civile n’y a figuré. Au cours de son travail, il a cependant rencontré divers acteurs intéressés par le projet qu’il préparait, notamment un groupe de réflexion sur la justice transitionnelle (ci-après appelé GRJT), sorte

<sup>13</sup> NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., *op. cit.*

<sup>14</sup> Le texte de l’accord-cadre est en ligne: <http://bnub.unmissions.org/linkClick.aspx?fileticket=05VoxhMV7K%3D&tabid=2974&language=en-US>

<sup>15</sup> International Commission for Transitional Justice, Le processus de justice de transition au Burundi. Défis et perspectives, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Burundi-Processus-de-justice-2011-French.pdf>, p.14.

<sup>16</sup> Décret n° 100/234 du 10 août 2007 portant création et nomination des membres du Comité de pilotage chargé d’organiser et de superviser les consultations populaires en vue de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation, [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negotiations%20ONU-GOB/Decret\\_Membres\\_Comite\\_Pilotage\\_10080720rapport%20Kavakure%20071211.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negotiations%20ONU-GOB/Decret_Membres_Comite_Pilotage_10080720rapport%20Kavakure%20071211.pdf). Site visité le 25/03/2016.

<sup>17</sup> <http://www.arib.info/rapport-en-justice-transition.pdf>; <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf>

<sup>18</sup> Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition in [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negotiations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales\\_200410.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negotiations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales_200410.pdf) Site visité le 28/03/2016.

<sup>19</sup> Décret n° 100/152 du 13 juin 2011 portant création et nomination des membres du Comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, [http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20110707\\_14427.doc](http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20110707_14427.doc)

de fédération d'organisations de la société civile qui s'intéressent à la question de la justice transitionnelle.

Le comité a reçu un mandat de 3 mois pour notamment proposer un avant-projet de loi créant et organisant la CVR, déterminer son budget de fonctionnement et proposer des critères pour la désignation des membres de la commission. Il apparaît clairement des termes du décret en question que ce comité est « Chargé [uniquement] de la préparation de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation ». <sup>20</sup> Le statut de cet organe, l'agenda du gouvernement du Burundi en ce qui concerne le mécanisme judiciaire, ainsi que la suite des négociations avec l'ONU, posaient d'ores et déjà de nombreuses questions.

Le comité « Kavakure » a remis officiellement son rapport le 18 octobre 2011. <sup>21</sup> Dans un mémorandum du 7 décembre 2011, le GRJT observe que plusieurs propositions de l'avant-projet de loi s'opposent à la lettre et à l'esprit des souhaits exprimés dans les consultations nationales au sujet notamment de la composition de la CVR, en ce sens qu'il exclut les étrangers et que seuls les responsables des partis politiques ont une représentation explicite. Il relève également l'existence de dispositions sur le pardon ouvrant « dangereusement » la brèche à une possible amnistie des auteurs des violations graves des droits de l'homme. <sup>22</sup>

La position de l'Organisation des Nations Unies est restée constante et elle est identique à celle de la société civile. Elle a maintenu l'appel au gouvernement du Burundi de mettre en place les mécanismes de la justice transitionnelle dans le respect des standards internationaux. Dans sa résolution 2137 du 13 février 2014 par exemple, le Conseil de Sécurité appelle le gouvernement du Burundi à mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle, et notamment une Commission Vérité et Réconciliation crédible et consensuelle qui viendrait favoriser la véritable réconciliation de tous les Burundais et une paix durable au Burundi, conformément aux résultats des travaux du Comité technique, aux consultations nationales de 2009, à sa résolution 1606 (2005) et à l'accord de paix d'Arusha du 28 août 2000. <sup>23</sup>

La loi créant la CVR est finalement promulguée le 15 mai 2014. <sup>24</sup> Un

<sup>20</sup> *Ibid*, art. 1.

<sup>21</sup> Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition in [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negociations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales\\_200410.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Spécial/negociations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales_200410.pdf). Site visité le 28/03/2016.

<sup>22</sup> Groupe de réflexion sur la justice transitionnelle (GRJT), *Observations du GRJT sur le rapport du comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi*, Bujumbura, le 7 décembre 2011, [http://www.impunitywatch.org/docs/GRJT\\_Rapport\\_Dec2011-Burundi.pdf](http://www.impunitywatch.org/docs/GRJT_Rapport_Dec2011-Burundi.pdf)

<sup>23</sup> *S/RES/2137 (2014)*, 13 février 2014, § 15.

<sup>24</sup> Loi n° 1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la CVR, <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/>

délai d'attente après l'accord de paix d'Arusha qui, convient-il de le souligner d'ores et déjà, est déraisonnable, pour des raisons que Stef Vandeginste expose avec clarté.<sup>25</sup> Dans un mémorandum du 23 juin 2014, en réaction au lancement d'un appel public à candidature pour les 11 membres de la CVR, 16 organisations de la société civile membres du GRJT appellent l'Assemblée Nationale au courage concernant le choix de commissaires compétents, capables de transcender les clivages et impartiaux par rapport aux positions des partis politiques. Elles mettent l'institution en garde contre tout choix final qui consacrerait des déséquilibres de représentation préjudiciables au fonctionnement indépendant et efficace de la commission de vérité.<sup>26</sup>

A l'issue d'une consultation de la société civile du 24 au 27 juin dans le cadre de la préparation de l'après-BNUB, dont le mandat expirait à la fin du mois de décembre 2014, le directeur du bureau de New-York du Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, M. Simonovic, fait le constat que, pour ses interlocuteurs, la loi présente des lacunes mais également des opportunités et que la sélection des commissaires sera le premier test et un indicateur objectif de la volonté de l'État burundais de mettre en place une CVR crédible et efficace. Il promet le soutien des Nations unies si ce test est réussi.<sup>27</sup>

C'est le 4 décembre 2014 que l'Assemblée nationale élit les 11 membres de la CVR. La séance avait été boycottée par les élus du parti UPRONA, seul parti politique de l'opposition représentée au Parlement.<sup>28</sup> La Commission compte 6 religieux et 5 membres sans responsabilité religieuse mais avec une appartenance politique; 7 hommes et 4 femmes; 6 Hutu, 4 Tutsi et 1 membre

*files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20Tribunal%20Spécial/processus%20législatif/Loi%20du%2015%20mai%202014%20portant%20CVR.pdf*. Site visité le 20/03/2016.

<sup>25</sup> L'auteur épingle les raisons suivantes du retard de mise en place de la justice transitionnelle : la transition burundaise est issue d'un compromis et, par conséquent, il ne fallait pas s'attendre à un processus de justice transitionnelle intensif ; les enjeux et les intérêts des élites politiques – de part et d'autre – et les rapports de force successifs convergent plutôt vers une coalition de l'oubli ; la société civile, seul réel contre-pouvoir, n'a pas suffisamment de poids pour imposer son agenda de justice transitionnelle. À ce sujet : Stef VANDEGINSTE, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *Droit et société*, n° 73, 2009, p.594 et pp. 603-610.

<sup>26</sup> <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20étapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf>.

<sup>27</sup> L'extrait est publié sur le site suivant: <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20étapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf>

<sup>28</sup> Une rumeur a circulé selon laquelle une liste de 11 noms circulait déjà à la mi-journée. La radio ISANGANIRO s'en est fait l'écho en diffusant les noms dans son édition de 12H55, y étant compris le Bureau. Le vote de l'Assemblée nationale, effectué 5 heures plus tard, a confirmé la rumeur.

de l'ethnie twa.<sup>29</sup> Son président est Mgr Jean-Louis Nahimana, de l'ethnie hutu. Il est de confession catholique. Son vice-président est Mgr Bernard Ntahoturi, de l'ethnie tutsi, qui est l'archevêque de l'Église anglicane du Burundi.<sup>30</sup> La commission ne compte aucun membre d'une quelconque association de la société civile. Il n'y a pas non plus de membre d'origine internationale. Le statut prévoit seulement un « Conseil consultatif international composé de cinq hautes personnalités qui jouissent d'une grande autorité morale ».<sup>31</sup> Bref, la composition de la commission s'écarte considérablement des souhaits exprimés par la population au cours des consultations nationales évoquées ci-dessus.<sup>32</sup>

En visite au Burundi du 7 au 16 décembre 2014, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion de la vérité, Pablo de Greiff, exprime des réserves et critique les poussées visibles du gouvernement et du parlement en faveur du pardon, mis en avant dans la loi.<sup>33</sup> Il encourage le gouvernement du Burundi à reprendre les discussions sur la mise en œuvre de mesures concrètes en vue de l'établissement de mécanismes judiciaires, et cela sans attendre les conclusions des travaux de la CVR.<sup>34</sup>

On voit donc que la CVR a été mise en place par le gouvernement qui était en place en décembre 2014 sur fond de désaccords tant avec l'opposition politique et la société civile, d'un côté, qu'avec l'Organisation des Nations unies de l'autre. Il a fixé l'orientation qu'il entendait donner à cet organe, puisqu'en réalité le parti CNDD-FDD, au sein duquel les décisions ont été prises, était largement majoritaire dans l'Assemblée nationale.<sup>35</sup>

Comme Marc Freeman le souligne pertinemment, une telle désignation unilatérale laisse place à l'avance à un sentiment de manque d'indépendance de la commission en question.<sup>36</sup> Les défis liés à la crise s'ajoutent donc au péché originel du manque de transparence dans la mise en place de la CVR. Le fonctionnement de cette dernière dépendra, en tout état de cause, du res-

<sup>29</sup> Décret n° 100/286 du 8 décembre 2014 portant nomination des membres de la Commission Vérité et Réconciliation.

<sup>30</sup> « Burundi: les membres de la Commission vérité et réconciliation élus », *Radio France internationale*, <http://www.rfi.fr>. Site visité le 28/03/2016.

<sup>31</sup> Statut de la CVR, art. 24.

<sup>32</sup> Voir dans ce sens: Avocats Sans Frontières, *Positionnement d'Avocats Sans Frontières par rapport à la mise en place de la Commission vérité et réconciliation au Burundi*, [http://www.asf.be/wp-content/uploads/2015/03/ASF\\_BUR\\_PapierPositionnementCVR\\_201503.pdf](http://www.asf.be/wp-content/uploads/2015/03/ASF_BUR_PapierPositionnementCVR_201503.pdf) p. 4. Site visité le 28/03/2016.

<sup>33</sup> Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, *A/HRC/30/42/Add.1*, 10 août 2015, §§ 19 et s.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Dans le même sens, voir l'analyse de VANDEGINSTE, S., « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique » in *Droit et société*, n° 73, 2009, spécialement, pp. 603 - 610.

<sup>36</sup> FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge, 2006, p.134.



pect ou du non-respect de certains droits/libertés et de standards internationaux reconnus en cette matière.

### **2.3. Quelques questions ambiguës dans le cadre juridique de la CVR**

Le cadre juridique visé ici comprend le statut ainsi que le règlement d'ordre intérieur de la CVR. On ne va pas procéder à une analyse exhaustive de ce cadre. On explore seulement certaines questions de nature à illustrer la viabilité ou non-viabilité du processus. Il sera question de l'amnistie, de la perspective de mise en place d'un mécanisme judiciaire et du rôle du Conseil consultatif international.

#### **2.3.1. L'amnistie**

Le statut de la CVR n'est pas très clair sur cette question. L'article 6.3 stipule que les enquêtes de la Commissions visent notamment à « [ publier ] la liste des victimes qui ont accordé le pardon ainsi que celle des auteurs ayant bénéficié du pardon ». Il est complété par l'article 14, 6° du Règlement d'ordre intérieur (Ci-après appelé « R.O.I. » en abrégé) de la CVR. Cette disposition stipule que la CVR est compétente pour examiner l'opportunité d'accorder, pour les victimes qui le veulent, le pardon aux auteurs des violations qui l'auront demandé et qui auront avoué leurs crimes.

On voit donc que la possibilité d'amnistie est malgré tout prévue mais dans des termes on ne peut plus obscurs. Il n'y a pas de précision concernant les crimes qui peuvent être inclus ou exclus du bénéfice de l'amnistie – puisqu'il s'agit bien de celle-là même si le cadre juridique le masque en utilisant le terme pardon. On ne connaît pas non plus les conditions que doit remplir le bénéficiaire de l'amnistie ni la procédure de ce processus de pardon. Ce qui est évident, c'est que le gouvernement est resté cramponné à la position favorable à l'amnistie exprimée dès 2006 à l'occasion des négociations avec l'ONU.<sup>37</sup> La CVR a pour cela une sorte de carte blanche pour accorder l'amnistie. La préférence de membres de différentes confessions religieuses dans sa composition est un indice de ce choix de l'oubli au détriment de la justice. De toute façon, il sera question de la phase finale d'un processus de pardon en cours depuis que le CNDD-FDD est aux commandes.<sup>38</sup>

#### **2.3.2. La perspective de mise en place d'un mécanisme judiciaire**

Théoriquement, la mise en place de la CVR laisse ouverte l'option de

<sup>37</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mémoire de la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la Vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal Spécial pour le Burundi*, Bujumbura, 1er février 2006.

<sup>38</sup> L'inventaire de la législation d'amnistie est fait sur le site suivant : <https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/dpp-burundi/justice-transitionne/amnistie-et-immunit-/>

mise en place d'un mécanisme judiciaire. Sauf que la position du gouvernement du Burundi a été également évasive sur cette question. Au début, il le voulait comme un mécanisme intégré pour lequel la commission serait un tremplin ou, autrement dit, la voie de saisine.<sup>39</sup> Les consultations nationales montrent que la majorité de Burundais soutient ce mécanisme.<sup>40</sup> Le fait que le cadre juridique de la CVR n'y fasse pas allusion laisse libre cours à des spéculations sur les perspectives du mécanisme en question. Alors que l'ONU y tient fermement, tel ne semble pas être le cas du gouvernement en place au Burundi.

### 2.3.3. *Le rejet d'une composition mixte au profit d'un Conseil consultatif international*

La mission Kalomoh<sup>41</sup> avait recommandé la mixité dans la composition de la CVR, qui comprendrait ainsi des commissaires nationaux et des commissaires internationaux. Dans les négociations évoquées plus haut, le pouvoir en place au Burundi avait marqué son accord. Il restait à se mettre d'accord sur la répartition en nombre et en responsabilités.<sup>42</sup> Il appert des consultations nationales que le nombre de Burundais qui sont favorables à une composition exclusivement nationale des membres de la CVR est supérieur à celui des Burundais qui acceptent des étrangers, dans les proportions de 53% et 44% des personnes interrogées.<sup>43</sup> La question de la nationalité des commissaires n'est donc pas en soi le problème majeur. Le problème est plutôt celui de l'indépendance réelle et de l'objectivité de la CVR dans son ensemble. Sur ces points, la présence d'une composante internationale est plus rassurante.

En lieu et place de commissaires d'origine étrangère, le pouvoir de Bujumbura a opté pour la mise en place d'un Conseil consultatif international qui sera composé, aux termes de l'article 24 du statut de la CVR, de cinq hautes personnalités « qui jouissent d'une grande autorité morale ». Son rôle consiste à apporter un soutien éthique, des conseils et des recommandations à la commission, à l'appuyer dans le développement des réseaux de relations, ainsi que dans la facilitation des rapports de la Commission avec les acteurs nationaux et internationaux.<sup>44</sup> Il s'agit d'un rôle de conseil. Il n'est pas facile de répondre, pour l'heure, à la question de savoir le degré de l'influence réelle

<sup>39</sup> NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., *op. cit.*, p. 127.

<sup>40</sup> Rapport des consultations nationales, [www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf), pp. 90-91.

<sup>41</sup> *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête 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.

<sup>42</sup> NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, *idem*, p. 129.

<sup>43</sup> Rapport des consultations nationales, [www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf), p.74.

<sup>44</sup> Statut de la CVR, art. 25.

qu'il peut exercer sur la CVR, en cas de dérapage ou de blocage par exemple. La CVR a été ainsi privée de l'assurance d'indépendance et d'objectivité que garantit normalement la présence d'une composante internationale.

On peut conclure de ce qui précède que, même si la crise en cours n'avait pas éclaté, rien n'indique que le succès de la CVR ait été garanti. Ladite crise amène d'autres défis qui sont analysés dans le point suivant.

### 3. LA CVR À L'ÉPREUVE DE LA CRISE EN COURS

On analyse ici l'incidence de la crise sur le démarrage et l'agenda de la CVR, sur sa mission telle qu'elle est définie dans le statut. On verra également si elle sera à même d'aborder la question des réformes institutionnelles en rapport avec des questions sensibles comme les forces de défense et de sécurité ou les terres et autres biens. On posera également le problème de son financement.

#### 3.1. La crise perturbe le démarrage et l'agenda de la CVR

Dans le schéma d'un processus de paix, les commissions de vérité font partie des objectifs à long terme. D'après Christine Bell, les dispositions d'un accord de paix qui visent les objectifs à court terme du processus sont celles qui sont relatives à la cessation des hostilités et à la démobilisation des combattants (pour la réalisation de ce qu'elle appelle une « *negative peace* »), tandis que celles qui visent les objectifs à long terme sont celles qui sont relatives aux mécanismes de justice et de réconciliation (qu'elle appelle une « *positive peace* »).<sup>45</sup> Bien que la notion même de long terme soit imprécise, on peut quand même constater que le délai d'attente de 14 ans, rien que pour la mise en place d'une loi organique de la CVR, est déraisonnable.<sup>46</sup> Autant dire que la CVR était grevée de ce handicap avant même le démarrage de ses travaux.

La durée du mandat de la CVR au Burundi est de 4 ans à compter de la prestation de serment des commissaires. Le mandat peut être prorogé une fois pour une période d'une année à la demande de la commission; la prorogation se fait par voie législative au plus tard quinze jours avant l'expiration du terme.<sup>47</sup> Le mandat de la CVR, prorogation éventuelle comprise, expire donc en décembre 2019. La question qui se pose, sur ce point, est celle de savoir si elle sera en mesure de respecter cette échéance. On essaie de s'en faire une idée,

---

<sup>45</sup> BELL, Ch., "Peace Agreements: Their Nature and Legal Status", *American Journal of International Law*, 2006, p. 376.

<sup>46</sup> TAYLOR, D., "Transitional Justice and the TRC in Burundi: avoiding inconsequential chatter?", *Contemporary Justice Review, Social, and Restorative Justice*, Maastricht, Routledge, 2014, pp. 205 et s.) explore les causes profondes de ce retard. Dans ce même sens, voir aussi: NDABASHINZE, R., « Le retard du projet de loi sur la CVR inquiète », *Iwacu*, 27/01/2014, <http://www.iwacu-Burundi.org/Author/Renovat-NDABASHINZE>. Site visité le 26/04/2016.

<sup>47</sup> Statut de la CVR, art. 4.

dans les lignes qui suivent, à la lumière du chronogramme de ses activités.

On a déjà indiqué, plus haut, que le fonctionnement de la CVR se décline en deux phases: la phase d'installation et la phase opérationnelle. L'installation comprend, aux termes de sa loi organique, l'élaboration d'un programme de protection des victimes et des témoins, l'exécution des tâches qui s'inscrivent dans la phase préparatoire tels que la formation des commissaires, le recrutement des experts et du personnel nécessaires. Lorsque la crise a éclaté en avril 2015, soit quatre mois après la prestation de serment des commissaires, la CVR était supposée se trouver dans cette phase. Une réalisation notable à mettre à son actif au moment où nous écrivons ces lignes est l'adoption du règlement d'ordre intérieur en février 2015.<sup>48</sup> Il est également fait état de l'adoption d'une loi sur la protection des victimes, des témoins et d'autres en situation de risque le 20 avril 2016.<sup>49</sup>

La phase opérationnelle englobe, aux termes du statut, la phase des dépositions<sup>50</sup>, la phase des enquêtes et investigations<sup>51</sup>, la phase des audiences<sup>52</sup> et la phase des réparations et de la réconciliation.<sup>53</sup> Elle a été lancée le 4 mars 2016.<sup>54</sup> Lors d'une interview accordée aux médias dans le courant du lancement de cette phase, le président de la CVR indique le chronogramme suivant: le recrutement de 150 enquêteurs pour fin mars; la récolte des dépositions des victimes et des témoins avant la fin de l'année 2016; la tenue des audiences publiques dans le courant de l'année 2017.<sup>55</sup>

Nous doutons que ce chronogramme soit respecté eu égard à l'état actuel de la situation politique et sécuritaire. Il s'agit ici d'une analyse de la faisabilité - et pas celle de la qualité - qui sera abordée plus loin. Si le recrutement des enquêteurs ne pose pas en soi de problème particulier, sous réserve de ce qui vient d'être écrit, tel n'est pas le cas des dépositions, des auditions et investigations et des audiences. Il y a en effet un certain nombre de droits et libertés qui doivent être garantis pour donner à la CVR un gage de crédibilité.

<sup>48</sup> Le texte du règlement peut être consulté ou téléchargé sur le site suivant: <http://www.uantwerpen.be/burundi>.

<sup>49</sup> L'information est diffusée par des sites internet mais nous n'avons pas pu mettre la main sur ce texte. Voir par exemple:

[burundi-agnews.org/justice/burundi-adoption-loi-de-protection-des-victimes-temoins-pour-la-cvr](http://burundi-agnews.org/justice/burundi-adoption-loi-de-protection-des-victimes-temoins-pour-la-cvr)

<sup>50</sup> Statut de la CVR, art. 52-54.

<sup>51</sup> Statut de la CVR, art. 55.

<sup>52</sup> Statut de la CVR, art. 56 - 61.

<sup>53</sup> Statut de la CVR, art. 62-64.

<sup>54</sup> « Burundi: Nkurunziza lance les travaux de la commission vérité et réconciliation » in *Notre Afrik*, <http://www.notreafrik.com>; « Burundi: les défis de la Commission vérité et réconciliation », *Radio France internationale*, <http://www.rfi.fr>. Site visité le 06/03/2016.

<sup>55</sup> « Burundi: les défis de la Commission vérité et réconciliation », *Radio France internationale*, <http://www.rfi.fr>. Site visité le 06/03/2016.

### 3.2. Incertitude de la garantie des droits et libertés ou de standards internationaux

Il s'agit de droits ou de standards qui s'inscrivent dans ce que Marc Freeman appelle l'équité de procédure (*Procedural Fairness*) dans les commissions de vérité.<sup>56</sup> Les droits en question sont généralement de nature collective comme le droit à l'information, le droit à la vérité<sup>57</sup> et le droit à la sécurité. C'est l'incertitude de la garantie de ces droits ou standards, pourtant indispensables au bon fonctionnement d'une commission de vérité, qui est exposée dans les lignes qui suivent.

#### 3.2.1. *L'incertitude de la garantie de la sécurité*

Nous avons déjà souligné qu'une commission de vérité fait partie des objectifs à long terme d'un processus de paix. Ce qui laisse sous-entendre l'existence dans le pays en cause d'une situation sécuritaire apaisée. Marc Freeman souligne à juste titre l'importance de ce standard ainsi que le fait que la persistance d'un climat de violations systématiques des droits de l'homme met à mal l'indépendance d'une commission de vérité.<sup>58</sup>

Le pouvoir en place au Burundi soutient que la paix règne sur l'ensemble du territoire sauf dans la capitale. Et là encore, il soutient que c'est dans les quartiers dits contestataires.<sup>59</sup> Une présentation de la situation que ne partage évidemment pas l'opposition dans toutes ses composantes. Il ne s'agit pas de trancher quant à la réalité de ce point sur le terrain, laquelle est d'ailleurs susceptible d'évoluer dans un sens comme dans l'autre. Nous mettons en exergue l'importance du droit à la sécurité pour le bon fonctionnement d'une commission de vérité ainsi que l'incertitude de sa garantie en l'état actuel de la situation politico-sécuritaire du Burundi.

Les commissaires et les enquêteurs doivent être libres de se rendre dans

<sup>56</sup> FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge, 2006, p. 134.

<sup>57</sup> Trois critères sont généralement avancés pour définir la notion de droit collectif: le mode d'exercice, les débiteurs et le titulaire de ce droit. En ce qui concerne notre sujet d'étude, sont collectifs les droits dont le titulaire est une collectivité. À ce sujet, lire: « Les droits de l'homme: droits collectifs ou droits individuels », *Actes du Colloque de Strasbourg des 13 et 14 mars 1979*, Paris, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'Institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Tome XXXII, 1980, pp. 17 et s.; RINGELHEIM, J., « Droits individuels et droits collectifs : avenir d'un équivoque », in BRIBOSA, E., HENNEBEL, L. (sous la direction de), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 231, note 1 et références citées, MARCUS HELMONS S., « La quatrième génération des droits de l'Homme » in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Mélanges en hommage à Pierre LAMBERT, 2000, pp. 549 et s.

<sup>58</sup> FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>59</sup> Ministère de la Sécurité publique, Communiqué de presse sur la criminalité récente, Bujumbura, le 30 mai 2016, <http://www.burundi-agnews.org/diplomatie/burundi-le-ministre-de-linterieur-denonce-la-desinformation-de-lafp-rfi>. Site visité le 06/06/2016.

les différents sites du pays, sans crainte pour leur sécurité. Si l'on peut dire que jusqu'ici la circulation est possible dans le pays, personne ne peut prédire l'évolution de la situation dans les prochains jours. Ce qui vient d'être exposé vaut également pour les citoyens, mais nous avons préféré parler de ceux-ci dans le cadre des droits exposés dans les lignes qui suivent.

### 3.2.2. *L'incertitude de la garantie d'accessibilité à la CVR, du droit à l'information et de la liberté d'expression*

Le droit à la vérité des victimes des différentes violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui ont eu lieu au Burundi est inhérent au devoir de la CVR « d'enquêter et établir la vérité », qui est le premier point de ses missions.<sup>60</sup> Les modalités pratiques de l'exercice de ce droit sont précisées dans le Règlement d'ordre intérieur 65.<sup>61</sup> À côté des recherches documentaires, il doit y avoir une interaction entre la commission et les citoyens, victimes ou auteurs d'exactions ou simples témoins. À cet égard, une commission de vérité doit garantir l'accessibilité, pour reprendre le terme de Marc Freeman.<sup>62</sup> Cette accessibilité se fait par toutes les voies possibles. La plus évidente est l'assistance à ses sessions. En ce sens, le règlement d'ordre intérieur de la CVR prévoit que les audiences sont publiques. Certains citoyens pourraient donc souhaiter y assister. Ils ne pourront cependant le faire que si leur sécurité est garantie.

L'accessibilité englobe également la possibilité de communiquer avec la commission dans l'optique, pour le citoyen intéressé, d'apporter sa part de vérité.<sup>63</sup> Dans le cas du Burundi, ce problème touche différemment les Burundais qui sont restés dans le pays et ceux qui vivent à l'étranger, en particulier les réfugiés. Explorons d'abord le premier cas de figure, celui de la partie de la population qui est restée dans le pays. Le conflit lié au troisième mandat a instillé la peur dans la population, une peur de nature à pousser certains à éviter la communication avec la CVR car la percevant comme l'émanation du pouvoir en place. Ceci pose la question de la capacité de cet organe à rassurer l'opinion sur son indépendance et sur l'effet salutaire de ses activités. Le président de la CVR se veut rassurant mais il est fort douteux qu'il puisse convaincre malgré les bonnes intentions qui pourraient l'animer.<sup>64</sup> La simple mise en place d'une loi de protection des témoins et des victimes n'est pas une

<sup>60</sup> Statut de la CVR, art.6.1.

<sup>61</sup> R.O.I, article 65: « Toute personne, organisation agréée, collectivité qui considère qu'elle a subi un préjudice du fait d'une violation individuelle, collective ou massive des Droits de l'Homme ou du Droit International Humanitaire, peut déposer une plainte et/ou une demande de réparation à la Commission Vérité et Réconciliation. [...] »

<sup>62</sup> FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness...*, *op. cit.*, p. 147.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Lire par exemple l'article suivant: « Burundi: à peine lancée, la CVR au centre de controverses », <http://www.rfi.fr/Afrique/tag/droits-L%E2%80%99Homme>.

garantie suffisante lorsque l'État de droit est en péril de manière générale. On verra bien si la CVR suscitera l'engouement qu'on en attend en temps normal.

Le deuxième cas de figure est celui des Burundais qui ont fui le pays, parce que craignant pour leur sécurité<sup>65</sup>, et qui ne veulent pas y retourner.<sup>66</sup> Leur nombre a fortement augmenté avec la crise actuelle. La CVR pourrait être le moindre de leurs soucis. Pour certains, en raison de conditions de vie qui sont sans doute dures. Pour d'autres, comme les défenseurs des droits de l'homme ou les politiciens opposés au troisième mandat de Nkurunziza, c'est le doute sur l'indépendance de la commission qui pourrait les pousser à ne pas collaborer avec cet organe. À supposer même que la volonté de participer à la commission soit présente chez certains de ces expatriés, se pose la question des modalités concrètes de communication, puisque c'est celle-là qui nous occupe. Il est pratiquement impossible, à notre avis, d'envoyer des enquêteurs à l'étranger pour collecter les fiches de dépositions. La CVR procédera sans doute par voie électronique (la voie diplomatique est non envisageable pour les demandeurs d'asile) à défaut de « tout autre procédé » selon les termes du statut.<sup>67</sup> Ainsi ce problème, marginal dans un pays qui met en place une commission de vérité dans une période de paix, devient fondamental dans le cas du Burundi.

Le droit à l'information et la liberté d'expression sont également au cœur même du fonctionnement d'une commission de vérité et réconciliation quand l'optique est de répondre justement au droit « émergent » à la vérité. Au sujet de ce dernier, les études réalisées mettent en évidence un aspect collectif et un aspect individuel. Sous l'aspect collectif, il est écrit que « chaque peuple a le droit de connaître la vérité sur les événements passés relatifs à la perpétration de crimes odieux ». <sup>68</sup> Sous l'aspect individuel, le droit de savoir implique le droit des victimes à connaître les causes et les responsables des malheurs qu'elles-mêmes ou leurs proches ont endurés. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui a eu à prendre position sur cette question au regard de la même problématique des commissions de vérité en Amérique, a dit à juste titre que l'accès à la vérité suppose qu'il n'y ait pas d'obstacles à la liberté d'expression.<sup>69</sup>

On voit donc que le droit à la vérité, le droit à l'information et la liberté

<sup>65</sup> Une note de la Commission européenne, basée sur les chiffres du Haut-commissariat des Nations-unies pour les réfugiés, faisait état d'un total de plus de 225.000 Burundais réfugiés dans les pays voisins à partir du 1<sup>er</sup> avril 2015. À ce sujet, voir: <http://ec.europa.eu/echo>, décembre 2015.

<sup>66</sup> « De nombreux réfugiés du Burundi n'ont pas l'intention de rentrer chez eux », Kigoma, 21 mai 2015, <http://www.irinnews.org>.

<sup>67</sup> Statut de la CVR, art.53.

<sup>68</sup> Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme, *E/CN.4/2005/102/Add.1*, p. 7.

<sup>69</sup> Organisation des États américains, rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 1985-1986, *OEA/Ser.L/V/II.68, doc.8, rev.1*, p. 205.

d'expression sont intimement liés.<sup>70</sup> Ils doivent être garantis du début jusqu'à la fin du processus - et bien au-delà évidemment puisque l'objectif ultime est de consolider un État démocratique. Le droit à l'information et la liberté d'expression doivent être garantis aux professionnels des médias comme aux particuliers. Ils impliquent la possibilité de recevoir des informations et de pouvoir les diffuser sans autres limitations que celles qui sont prévues par la loi. Les plus actifs dans ce domaine ont été longtemps les professionnels des médias. L'épanouissement des réseaux sociaux a changé la donne, si bien que beaucoup de citoyens du monde d'aujourd'hui jouent occasionnellement aux journalistes. La vérité intermédiaire, c'est-à-dire celle qui a trait au déroulement des travaux d'une commission de vérité, est aussi importante que la vérité consignée dans le rapport final de celle-ci. Elle ne peut être atteinte si le droit à l'information et la liberté d'expression ne sont pas garantis.

En ce qui concerne le Burundi, il est de notoriété publique que les médias privés, qui étaient devenus célèbres du fait de leur capacité à équilibrer l'information fournie par la radio et la télévision d'État, ont été détruits. On citera ici l'exemple de la Radio publique africaine (RPA), de la radio Bonesha FM et de la radio-télévision Renaissance FM. Certes, les radios Rema RM et Isanganiro ont été autorisées à émettre de nouveau mais elles ont dû signer un « acte d'engagement » auprès du Conseil national de la communication, suivant lequel elles ne diffuseront qu'une information « équilibrée et objective ». <sup>71</sup> On ne peut pas s'imaginer qu'une commission de vérité puisse fonctionner dans un tel climat de bannissement ou de censure des médias. <sup>72</sup> La CVR du Burundi est à l'épreuve sur ce point.

Si les droits et les libertés qui viennent d'être relevés ne sont pas garantis, la crédibilité de la CVR sera remise en cause. C'est ce qui risque de se passer malheureusement si la situation politique et sécuritaire ne s'améliore pas. Mais à supposer même qu'elle s'améliore effectivement et que la CVR travaille dans les conditions optimales, l'on doit se demander si son mandat et ses missions statutaires gardent encore un sens.

---

<sup>70</sup> En l'absence d'une existence autonome, le droit à la vérité s'est formé et consolidé sur la base de ces autres droits reconnus de longue date en droit international et en droit interne. Lire à ce sujet, entre autres: DE FROUVILLE, O., *Le droit de l'Homme à la vérité en droit international: À propos de quelques "considérations inactuelles"* dans Journées scientifiques annuelles de l'I.U.F, Toulouse, avril 2013, [http://www.frouville.org/Publications\\_files/VERITE-IUF.pdf](http://www.frouville.org/Publications_files/VERITE-IUF.pdf). Site visité le 05/06/2016; MOTTET, C., POUT, C. (éditeurs), *La justice transitionnelle: une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conférence Paper 1/2011, <http://ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf>. Site visité 05/06/2016.

<sup>71</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20160220-burundi-radios-privées-ouverture-engagement-objectif-pouvoir-nkurunziza>.

<sup>72</sup> Dans le dernier classement de la liberté de la presse, le Burundi occupe la 156ème place sur un total de 180 pays. Lire à ce sujet: <http://www.rsf.org>. Site visité le 21/04/2016.



### 3.3. Le mandat et les missions de la CVR ont-ils encore un sens ?

On a dit supra que le statut de la CVR avait été mis en place en mai 2014. À ce moment, le citoyen ordinaire ne s'imaginait pas que le pays allait sombrer dans la crise actuelle. On ne peut manquer, aujourd'hui, de vérifier si ledit statut colle encore à la réalité.

La CVR est compétente, *ratione temporis*, à l'égard des violations commises dans le pays jusqu'au 4 décembre 2008.<sup>73</sup> Comme on l'a déjà dit, ce mandat peut être prorogé une seule fois. Les missions à accomplir sont définies à l'article 6 du statut. Elles consistent notamment à enquêter et établir la vérité, notamment sur la nature, les causes et l'étendue des violations commises durant cette période, identifier et cartographier les fosses communes et tout endroit d'enterrement non reconnu par la loi, et prendre les mesures nécessaires à leur protection, procéder à l'exhumation éventuelle des corps aux fins d'un enterrement digne, etc...<sup>74</sup>

Il y a déjà eu tellement d'atrocités, depuis le déclenchement de la crise en avril 2015, que la question de leur règlement ne peut manquer de se poser d'ores et déjà. La question nous replonge dans les mécanismes de justice transitionnelle dont les commissions de vérité font partie. La société burundaise a besoin de savoir tôt ou tard la vérité tant sur les causes que sur les circonstances des exactions qui ont eu lieu. Et ce besoin est légitime. Mais on se doit de répéter qu'il est impossible de prédire la situation qui prévaudra d'ici la clôture des travaux de la CVR. À supposer même qu'elle ne s'aggrave pas, les blessures qui auront été laissées par les exactions commises jusqu'aujourd'hui sont profondes. C'est une situation qui ne peut manquer d'être embarrassante vis-à-vis de la CVR. L'on se pose en effet pas mal de questions. Est-ce que la CVR doit rester en place ou, au contraire, ne faut-il pas décider une suspension de ses activités jusqu'à la fin de la crise? Et, si elle poursuit ses activités, peut-elle passer la crise en cours sous silence, soi-disant pour ne pas outrepasser son mandat et ses missions ?

La réponse à la première question est claire. On a déjà dit, plus haut, que la phase opérationnelle a été lancée au mois de mars 2016. La loi sur la protection des victimes et des témoins a également été adoptée par le Parlement le mois suivant. À moins d'un changement fondamental dans la configuration politique, la CVR semble bien avancer et elle s'est engagée, d'après son président, à surmonter les défis placés sur sa route.<sup>75</sup> Qu'une commission de vérité soit opérationnelle dans une période de crise n'est pas en soi un problème du moment que la mission qui lui est assignée consiste à faire des enquêtes sur

---

<sup>73</sup> Statut de la CVR, art. 4.

<sup>74</sup> Statut de la CVR, art. 6.

<sup>75</sup> « Burundi - Mgr Jean-Louis Nahimana: 'On ne peut pas tourner une page sans la lire' », <http://www.jeuneafrique.com/229900/politique/burundi-mgr-jean-louis-nahimana-on-ne-peut-pas-tourner-une-page-sans-la-lire/> (Site visité le 06/06/2016).

une période passée. Il en fut par exemple ainsi en Afrique du Sud quand le président De Klerk a mis en place en octobre 1991 une *Commission of Inquiry into Public Violence and Intimidation*, plus tard baptisée *Commission Goldstone*, du nom du juge qui la présidait.<sup>76</sup> Une telle commission peut même recommander des réformes institutionnelles. La situation au Burundi est différente car la commission se heurte à une situation imprévue dans son statut.

Pertinente reste ainsi la deuxième question de l'attitude de la CVR à l'égard de la crise en cours, et tout particulièrement des exactions qui seront en cours si elle achève ses travaux avant la fin de la crise, ou des exactions qui auront été commises avant si la fin de la crise précède la fin desdits travaux. On ne peut qu'émettre des hypothèses et des scénarios possibles, qui ne cadreront pas nécessairement avec la vérité finale de la CVR. La première hypothèse suppose que la CVR achève ses travaux sous la présente législature. Trois scénarios sont envisageables. Le premier est celui d'une commission de vérité non indépendante qui n'ose pas assumer un échec, lequel serait aussi celui de ce pouvoir qui l'a mise en place. Dans ce cas, elle dira que la crise actuelle ne rentre pas dans ses missions. Elle pourrait s'atteler à sauver la face en l'évoquant dans la partie qu'elle estimera pertinente de son rapport, et en formulant des recommandations dans le sens de repenser la justice transitionnelle.

Le deuxième scénario est celui d'une commission de vérité pleinement indépendante, qui interprète extensivement ses missions pour y inclure les exactions liées à la crise en cours. Dans ce cas, elle pourra formuler des recommandations en fonction de l'état de la crise. Si la crise est encore en cours, elles consisteront à indiquer les voies de sortie et ébaucher le règlement des exactions en question. Si la crise est déjà finie, elles se limiteront à ce deuxième volet.

Le troisième scénario est celui d'une commission de vérité dont les membres sont divisés par rapport à la question qui se pose ici, comme l'auraient été les membres de la Cour constitutionnelle dans la délibération sur la question du troisième mandat.<sup>77</sup> Dans ce cas, il est à l'heure actuelle difficile de préciser de quel côté penchera la balance. Fort probablement du côté du pouvoir qui sera en train de tirer les ficelles.

Au regard des impondérables de la crise en cours qui viennent d'être relevés, la CVR n'est pas définitivement à l'abri d'une reconsidération de son statut visant à ce qu'elle englobe, dans ses missions, les exactions commises pendant ladite crise. Comme on n'y est pas encore, la question qui mérite ici une dernière réflexion est celle de savoir si elle sera en mesure d'aborder les sujets sensibles exposés dans le point suivant.

<sup>76</sup> BERRAT, L., SHAIN, Y., "Retribution or truth-telling in South Africa? Legacies of the Transitional Phase", *Law and Social Inquiry*, vol. 20, n° 1, 1995, p. 173.

<sup>77</sup> Entretien avec M. Sylèvre NIMPAGARITSE, ancien vice-président de la Cour constitutionnelle du Burundi, Bruxelles, 4 mai 2016.

### 3.4. Possibilité ou non d'aborder des sujets sensibles

Dans les objectifs classiques des commissions de vérité figurent l'établissement des responsabilités individuelles et la formulation de recommandations de réformes institutionnelles, ainsi que de recommandations de mesures de réconciliation. Deux sujets sont particulièrement intéressants au regard des réformes déjà opérées avant la mise en place de la CVR. Il s'agit des réformes des forces de police et de sécurité et des réformes en matière de propriétés foncières et autres biens. La question posée dans ce titre est celle de savoir si la CVR pourra toucher à l'un ou l'autre de ces sujets.

#### 3.4.1. *Peut-elle toucher à la réforme des forces de défense et de sécurité?*

S'il y a une réforme dont les observateurs se réjouissaient avant le déclenchement de la crise, c'est bien l'intégration des forces de défense et de sécurité entre, d'un côté, les anciennes forces armées du Burundi et, de l'autre, les anciens groupes rebelles. On pouvait jusqu'ici parler de réconciliation avant la lettre<sup>78</sup> entre d'anciens ennemis armés, laquelle pouvait servir de modèle au reste de la société. Et même à d'autres pays encore en conflit ?<sup>79</sup> Cette unité vole en éclats au jour le jour, au point que des observateurs avisés craignent des affrontements qui embraseraient tout le pays.<sup>80</sup>

En règle générale, une commission de vérité analyse les responsabilités des membres des forces de défense et de sécurité, et peut proposer aussi bien des sanctions individuelles que des réformes structurelles. Si le pays n'était pas retombé dans la crise actuelle, nous pensons que la CVR du Burundi aurait pris acte des réformes déjà opérées dans le secteur sous analyse en s'abstenant d'attiser le feu. Les propositions de réformes institutionnelles prévues

<sup>78</sup> HAJAYANDI, P., The integration of former rebels in Burundi's National Defense Forces – a step to reconciliation? in <http://www.ijr.org.za/publications/pdfs/Integration%20of%20ex-rebel%20in%20BNDF.pdf>.

<sup>79</sup> L'étude réalisée par Stéphane MORA en 2008 pour le compte de l'*Initiative for Peacebuilding* (La réforme du secteur de la sécurité au Burundi) expose avec clarté ce sujet. Il peut être consulté sur le site internet suivant: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-IFP-Burundi-Security-Reform-2008-French.pdf> (Site visité le 06/06/2016).

<sup>80</sup> La littérature est abondante à ce sujet. On en donnera ici quelques exemples: SSUNA, I., « Les fissures se propagent au sein de l'armée burundaise » in *Innews*, 12 octobre 2015, <http://www.irinnews.org/fr/report/102099/les-fissures-se-propagent-au-sein-de-l-armee-burundaise>. Site visité le 3/06/2016;

« Tensions au sein de l'armée burundaise » in *DW*, 14 avril 2016, [www.dw.com/fr/tensions-au-sein-de-larmee-burundaise/a-19185805](http://www.dw.com/fr/tensions-au-sein-de-larmee-burundaise/a-19185805). Site visité le 04/06/2016;

Mayika, K., « Burundi: divisions au sein des forces de sécurité in *Afrique/Actualité*, 15 avril 2016, [www.afriqueactualite.com/societe/societe/5176-burundi-divisions-au-sein-des-forces-de-securite](http://www.afriqueactualite.com/societe/societe/5176-burundi-divisions-au-sein-des-forces-de-securite). Site visité le 04/06/2016.

dans le statut de la CVR<sup>81</sup> porteraient sur d'autres secteurs de la vie du pays.

Même si la situation politique rentre dans l'ordre dans un avenir très proche – hypothèse peu probable –, les dérapages déjà constatés au sein des forces de défense et de sécurité justifient amplement que la CVR réserve une attention particulière à cette question. Elle pourrait d'ailleurs se compliquer si les groupes rebelles dont un tel statut est incontesté (Forces républicaines du Burundi, FOREBU en abrégé, RED-TABARA, FNL aile NZABAMPEMA)<sup>82</sup> passent de la menace à l'action et que leur force est telle que des négociations s'avèrent incontournables.

Une autre complication pourrait venir des milices « *imbonerakure* » affiliées au parti au pouvoir. Il est dit qu'elles sont entraînées au maniement des armes et qu'elles prêtent main-forte à la police.<sup>83</sup> Quoiqu'on dise de leur statut, leurs responsabilités et l'éventuelle revendication d'une place dans la reconfiguration des forces de défense et de sécurité devraient normalement être abordées par la CVR.

La CVR voudra-t-elle, et pourra-t-elle, relancer cette question épineuse de réformes des forces de défense et de sécurité? À notre avis, si elle ne le fait pas, elle passera à côté d'un des objectifs essentiels d'un tel organe, et la question de son indépendance sera sérieusement posée.

### **3.4.2. La CVR a-t-elle un droit de regard sur le conflit des terres et autres biens?**

Contrairement aux réformes institutionnelles, l'accord de paix d'Arusha n'est pas très clair sur la question des terres et autres biens. Il prévoit seulement en termes généraux la mise en place d'un cadre juridique.<sup>84</sup> Le pouvoir CNDD-FDD a résolu la question à sa manière dès l'année 2006. Le premier acte a été la promulgation de la loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des

<sup>81</sup> Statut de la CVR, art. 6. 4. f): « Les missions de la Commissions sont les suivantes: [...] 4. Proposer: [...] [...] f) les réformes des institutions pour garantir la non-répétition des événements du passé, afin de bâtir une société burundaise juste et démocratique ».

<sup>82</sup> Lire par exemple: « Une rébellion (FOREBU) voit officiellement le jour au Burundi » in *Le Monde Afrique*, [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/24/une-rebellion-voit-le-jour-au-burundi-ou-les-groupes-armes-prosperent\\_4837607\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/24/une-rebellion-voit-le-jour-au-burundi-ou-les-groupes-armes-prosperent_4837607_3212.html). Site visité le 05/06/2016.

<sup>83</sup> « Les Imbonerakure dans l'armée et la police? », DW in <http://www.dw.com/fr/les-imbonerakure-dans-larmee-et-la-police/a-19261960>.

<sup>84</sup> L'article 8 b) du Protocole IV de l'accord de paix d'Arusha pose le principe de la restitution des biens aux réfugiés et aux déplacés tandis qu'il prévoit, dans le point (c) de cette même disposition, le droit à une juste compensation et/ou indemnisation en cas d'impossibilité de restitution. Il prévoit, dans le point (j) de la même disposition, la création de la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) comprenant une sous-commission des terres chargée de régler les litiges se rapportant aux retours et de faire la lumière sur les allégations d'attributions irrégulières de terres dans le passé.

terres et autres biens (couramment appelée CNTB).<sup>85</sup> Cet organe avait pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés à des tiers ou à des services publics.<sup>86</sup> La loi précitée a fait l'objet de révisions. Aujourd'hui c'est la loi n° 1/31 du 31 décembre 2013, portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens, qui est en vigueur.<sup>87</sup> Il convient de noter, entre autres avancées, l'institution d'une Cour spéciale des terres et autres biens chargée de connaître des plaintes introduites contre les décisions de la Commission.<sup>88</sup>

Après la voie de la pacification sur laquelle la CNTB s'était engagée dans les premières années de ses activités, sous la présidence de l'abbé Kana<sup>89</sup>, elle s'est ensuite enlisée dans les tourments de jeux politiques et de discours ethnistes dangereux pour l'unité nationale. Telle est l'appréciation portée par *International crisis Group* dans une étude publiée en février 2014.<sup>90</sup> Voilà l'image que renvoyait la CNTB lorsque la crise a éclaté.

Il est intéressant de scruter les rapports entre la CVR et la CNTB, l'existence manifeste d'un fond commun<sup>91</sup> ne pouvant qu'être troublante. D'un côté, il est stipulé à l'article 11 du statut de la CNTB que cette dernière agit dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés et que ses décisions « sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect des droits humains, de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ». <sup>92</sup> La CNTB est donc chargée de missions de réhabilitation et de réconciliation qui reviennent normalement à une commission de vérité. Sous la réserve qu'elle se limite au domaine de sa compétence. De l'autre côté, l'article 6 du statut de la CVR n'est pas très clair sur la question de savoir si, au-delà des atteintes graves à la personne humaine, les enquêtes porteront également sur les atteintes aux biens. Le point 1 (a) de cette disposition appuie la réponse positive en cela que lesdites enquêtes visent « notamment » les droits « économiques et soci-

<sup>85</sup> *B.O.B. N°5/2006*, pp. 463-465.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 463.

<sup>87</sup> Le texte de la loi est consultable sur le site suivant : <http://www.uantwerpen.be/burundi>.

<sup>88</sup> Loi N° 1/26 du 15 septembre 2015 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens.

<sup>89</sup> L'abbé Kana est décédé de maladie en 2011.

<sup>90</sup> International Crisis Group, *Les terres de la discorde (II): restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique n° 214, p. 8.

<sup>91</sup> International Human Rights Law Group, *Les dispositions de l'accord d'Arusha relatives à la justice en transition et à la protection des droits humains, un guide annoté*, décembre 2002, [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/IHRLG\\_guide\\_annoté\\_1202\\_FR.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/IHRLG_guide_annoté_1202_FR.pdf).

<sup>92</sup> Loi n° 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n° 1/01 du 04 janvier 2011 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens. Le texte est publié sur le site suivant: <http://www.burundinews.fr/actualités/cntbloi.pdf>.

aux majeurs ». Plus expressif est le point 4 relatif aux propositions attendues, particulièrement dans son alinéa (a) visant un « programme de réparations » et dans l'alinéa (b) visant la mise en place d'un « programme d'actions visant à promouvoir le pardon et la réconciliation ».

Au regard de ce qui vient d'être exposé, on peut s'imaginer que la CVR ne manquera pas de porter un regard au travail de la CNTB. A-t-elle pour autant le droit de s'approprier sa compétence ou de proposer des réformes structurelles profondes ? Le point de vue exprimé par le rapporteur spécial nous semble judicieux et répondre à notre interrogation. Il sera en effet justifié et suffisant que la CVR formule des critiques et des recommandations constructives axées sur l'impératif de l'indépendance et de l'impartialité de la CNTB, ainsi que sur l'obligation d'indemnisation en cas d'expropriation.<sup>93</sup>

### 3.5. Qui financera la CVR?

Le statut de la CVR prévoit que le gouvernement veille, avant l'installation de cette commission, à ce qu'elle dispose des moyens matériels et financiers nécessaires à son fonctionnement.<sup>94</sup> Ces fonds proviennent du gouvernement par la voie de la loi des finances et des partenaires nationaux et internationaux.<sup>95</sup> La situation actuelle n'est pas propice à la levée de fonds, qu'il s'agisse des fonds du gouvernement ou de ceux qui proviendraient des partenaires.

Nous commencerons par souligner que la clef de répartition entre les deux sources n'est pas précise. En outre, nous ne disposons pas de données relatives aux capacités actuelles du gouvernement à s'acquitter de sa part.<sup>96</sup> Ce qui est certain, c'est que la crise en cours a un impact négatif sur l'économie du pays et qu'une grande partie des aides a été coupée.<sup>97</sup> L'appui des partenaires n'est pas non plus assuré, l'incertitude les amenant certainement à se poser des questions sur la viabilité du mécanisme engagé.

## 4. PERSPECTIVES DE LA CVR

Quoi qu'on dise sur l'état actuel d'avancement des travaux de la CVR, il

<sup>93</sup> En ce sens: Conseil des droits de l'homme, Rapport du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, Additif, 10 août 2015, *A/HRC/30/42/Add.1*, p. 14, § 55.

<sup>94</sup> Statut de la CVR, art.42.

<sup>95</sup> Statut de la CVR, art. 43.

<sup>96</sup> [http://www.sp-cnca.gov.bi/images/documents/budget\\_promulge\\_2016.pdf](http://www.sp-cnca.gov.bi/images/documents/budget_promulge_2016.pdf). Il ne nous semble pas qu'un budget spécifique à la CVR ait été prévu dans le budget du gouvernement de l'année 2016.

<sup>97</sup> « Burundi: la crise et les sanctions mettent l'économie à genoux », Jeune Afrique, Économie, 26 avril 2016, <http://www.jeuneafrique.com/321059/economie/burundi-crise-sanctions-mettent-leconomie-a-genoux>. Site visité le 03/07/16.

est de notoriété publique que la situation politique n'est pas encore stable et que le pouvoir en place et les parties opposées au troisième mandat n'ont pas la même vision de l'avenir du pays. Une telle volatilité de la situation politique et sécuritaire force à imaginer des scénarios quant à l'avenir de la CVR.

#### **4.1. Les scénarios quant à l'avenir de la CVR**

Les scénarios qui sont exposés ci-après sont basés sur les mutations politiques qu'on peut imaginer dans un pays confronté à la même crise que le Burundi.

##### **4.1.1. *Premier scénario: le pouvoir en place se maintient***

Si la situation s'enlise, notamment par la persistance d'un climat tendu sur le plan politique et sécuritaire, la CVR poursuivra ses activités mais la société restera divisée. Elle ne retiendra pas l'attention des personnes qui ont été affectées d'une manière ou d'une autre par le problème du troisième mandat. Celles-là la regarderont avec méfiance comme un instrument de plus du pouvoir. On a précisé plus haut que la probabilité qu'elle puisse toucher les victimes de la crise actuelle qui ont fui le pays est minime. Le risque est que le rapport final, dont le statut prévoit la transmission au gouvernement, à l'Assemblée nationale, au Sénat et aux Nations unies « pour toutes fins utiles », soit jugé non crédible surtout par cette dernière organisation qui est très attentive au respect des standards internationaux. En effet, la légitimité du pouvoir qui endosse la responsabilité de la mise en place d'une commission de vérité compte pour beaucoup.

##### **4.1.2. *Deuxième scénario: l'opposition triomphe***

Il s'agirait d'un triomphe de telle sorte qu'il y ait table rase de tout ce qui a été fait sous le mandat en cours. Oser y penser, dans la situation actuelle, peut évidemment être perçu comme un crime de lèse-majesté. Toujours est-il qu'il s'agit d'un scénario qui est simplement et par définition dans l'ordre du possible.

Dans une telle hypothèse, le mécanisme de vérité risque de faire l'objet d'un recommencement pour être en accord avec la nouvelle élite politique. Il sera sans doute couplé avec un mécanisme judiciaire dont la mise en place, en l'état actuel des choses, est loin d'être garantie.

##### **4.1.3. *Troisième scénario: conclusion d'un nouveau pacte de paix***

On pense ici aux négociations inclusives, réclamées par l'opposition.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Les tractations sont en cours sous la facilitation officielle du président ougandais Yoweri Kaguta Museveni, épaulé par l'ex-président tanzanien Benjamin Mkapa. Les articles ci-après

Dans les déclarations d'intention de cette dernière, il serait question de remettre le processus de paix d'Arusha sur les rails.

En ce qui concerne la CVR, il existe une grande probabilité de réaménagement de son cadre juridique. Lequel dépendrait évidemment de l'état d'avancement de ses travaux et de la redistribution des forces politiques. Nous nous imaginons que cette question sera débattue si les nouvelles négociations de paix d'Arusha entrent dans une phase de débat sur les questions de fond que pose le problème burundais actuel.

#### **4.2. La crise modifie les lignes des divisions et les chances de réconciliation interethniques: une opportunité ou un défi pour la CVR?**

On a interprété de manières diverses les exactions déjà commises dans le cadre de la crise en cours. On entend même dire qu'un «génocide» contre les Tutsi et les Hutu opposés au troisième mandat est en préparation pour les uns, en cours pour d'autres.<sup>99</sup> Toujours est-il que la crise a divisé le pays en deux camps: celui des personnes ou des organisations qui sont opposées au troisième mandat, et celui de celles qui le soutiennent. Ce qu'il est intéressant de noter ici est la présence des membres de l'ethnie hutu ou de l'ethnie tutsi, les deux groupes ethniques les plus importants en nombre, dans chaque camp. Ces alliances nouvelles interethniques sont de nature à sceller, si pas la réconciliation dans le sens vraiment spirituel du terme, à tout le moins la tolérance et la compréhension mutuelles.

En même temps, la crise crée un fossé intra-ethnique fondé sur le même

---

sont sélectionnés au sein d'une quantité d'autres qui en font état:

« Burundi: le Gouvernement annonce sa participation aux négociations d'Arusha » in *Burundi Forum*, 19 mai 2016,

<http://www.burundi-forum.link/?Burundi-le-gouvernement-annonce-sa-participation-aux-negociations-d-Arusha>. Site visité le 05/06/2016;

NDOUMBE, N., « Crise burundaise: Benjamin Mkapa désigné médiateur » in *Africa news*, 03/03/2016,

<http://fr.africanews.com/2016/03/03/crise-burundaise-benjamin-mkapa-designe-mediateur>. Site visité le 08/06/2016.

<sup>99</sup> Il n'y a pas, à notre connaissance, d'organe officiel qui se soit prononcé en faveur d'un génocide en cours. Mais la crainte du risque est clairement exprimée. Lire par exemple à ce sujet: « Guerre civile, génocide: le Burundi inquiète », *Actualités Afrique*, <http://www.dw.com/fr/guerre-civile-genocide-le-burundi-inquiete/a-18925548>; BUCHANAN, E., « Burundi: a genocide is being prepared and the UN will be too late »,

<http://www.ibtimes.co.uk/burundi-genocide-being-prepared-un-will-be-too-late-1552054>. Site visité le 08/06/2016. Ici l'auteur rapporte les propos du professeur Gregory Stanton, président de *Genocide Watch*, à l'occasion d'une Conférence internationale sur le Burundi qui a eu lieu à Manchester (Royaume-Uni) le 25 mars 2016. D'autres articles de presse évoquent aussi le même sujet. Par exemple: « Le spectre du génocide plane sur le Burundi » in *Le Monde*, 22/01/2016, [http://www.lemonde.fr/international/article/2016/01/22/le-spectre-du-genocide-plane-sur-le-burundi\\_4851599\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2016/01/22/le-spectre-du-genocide-plane-sur-le-burundi_4851599_3210.html).



motif de soutien ou de désapprobation du troisième mandat de M. Pierre Nkurunziza.

Il s'agit évidemment d'une lecture de la crise qui n'est pas basée sur des études sociologiques déjà réalisées – on n'en a pas du moins connaissance –, qui seraient pourtant intéressantes à notre avis. La réflexion que nous entendons lancer, en filigrane, est celle de savoir si une telle réalité sociologique serait une opportunité ou un défi pour la CVR. En effet, son statut prévoit la formulation de recommandations concernant, entre autres, le programme de réconciliation.<sup>100</sup> Même si la commission s'en tient d'une manière générale et stricte à sa compétence temporelle, les recommandations en question – qui visent nécessairement l'avenir – seront basées tant sur les causes lointaines et immédiates des divisions que sur les opportunités actuelles de la cohabitation pacifique. Cette réalité constitue à la fois un défi et une opportunité pour la CVR.

## 5. CONCLUSION

La loi relative à la Commission vérité et réconciliation du Burundi a été mise en place en mai 2014 et les 11 membres qui la composent ont été désignés par l'Assemblée nationale en décembre de la même année. Il s'agit d'une avancée certes en matière de justice transitionnelle, mais avancée mitigée quand même en ce sens que le processus n'a pas été transparent et pleinement inclusif. Lorsque la crise liée au troisième mandat de Pierre Nkurunziza éclate en avril 2015, cette Commission se cherchait encore. Du coup, elle a perdu du temps avant d'entrer théoriquement, au mois de mars de cette année 2016, dans sa phase opérationnelle.

Mais peut-elle remplir ses missions dans le délai qui lui est imparti et d'une manière indépendante et efficace ? La crise actuelle a amené son lot de problèmes – et on a évoqué par exemple l'absence de garantie de la liberté d'information et d'expression –, qui s'ajoutent à la carence de légitimité dont le processus était entaché dès le départ. Par ailleurs, le nombre de Burundais qui ont fui le pays est considérable. Ils ne peuvent pas être mis de côté dans un tel processus de vérité et réconciliation.

Pour ces raisons, le processus doit soit être suspendu dans l'attente de l'issue de la crise (mais pour quand?), soit être ajusté pour s'en accommoder. Sans exclure une recomposition du paysage politique susceptible d'induire un recommencement. Tout ce qu'on peut dire, à l'heure actuelle, c'est que l'horizon n'est pas encore bien dégagé pour la vérité et la réconciliation des Burundais.

Anvers, juillet 2016

---

<sup>100</sup> Statut de la CVR, art.74, f).

