



Centre for
Humanitarian
Dialogue

May 2008

report

Négociations de paix
au Burundi

Une justice
encombrante mais
incontournable

Caroline Sculier

“hd | Report

The Centre for Humanitarian Dialogue is an independent and impartial foundation, based in Geneva, that promotes and facilitates dialogue to resolve armed conflicts and reduce civilian suffering.

114, rue de lausanne
ch-1202
geneva
switzerland
info@hdcentre.org
t: + 41 22 908 11 30
f: +41 22 908 11 40
www.hdcentre.org

© Copyright
Henry Dunant Centre for
Humanitarian Dialogue, 2007
Reproduction of all or part of this
publication may be authorised
only with written consent and
acknowledgement of the source.

Juriste de formation, Caroline
Sculier a exercé la profession
d’avocat en Belgique avant de
diriger spécifiquement son activité
autour du droit international
humanitaire, des droits humains et
de la justice dans des pays en conflit
ou post-conflit, pour diverses
organisations parmi lesquelles
Avocats sans Frontières, Human
Rights Watch, Global Rights, et
la Coalition Mondiale contre
la peine de mort. Elle a passé
plusieurs années dans la région
des Grands Lacs en Afrique et plus
particulièrement au Burundi, entre
2000 et 2006. En 2005, elle a fait
partie de la Mission d’Observation
des Elections de l’Union
Européenne pour le Burundi en
qualité d’analyste politique.

Table des matières

Remerciements	5
Avant Propos	7
1 Un contexte historique de violence politique	8
2 Caractéristiques du processus de paix burundais	10
Une attention internationale renforcée	10
Parallélisme des dynamiques	11
Soutien et interférence de la sous-région	12
Un processus échelonné	13
La justice est inscrite dans l’Accord d’Arusha	14
3 Un processus échelonné	15
Les sommets du Caire et de Tunis de 1995 et 1996	15
Les pourparlers de Sant’Egidio à Rome de 1997	16
L’Accord d’Arusha du 28 août 2000	17
Les accords de 2002 entre le Gouvernement de transition et les mouvements rebelles minoritaires CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et Palipehutu-FNL de Alain Mugabarabona	20
Le Protocole de Pretoria de 2003 entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	21
L’accord de cessez-le-feu global du 7 septembre 2006 entre le Gouvernement et les FNL	22
4 Les acteurs du processus à Arusha	22
La médiation	22
Les acteurs burundais	26
La communauté internationale	27
5 Les dispositions relatives à la justice dans l’Accord d’Arusha	29
Les dispositions de l’Accord d’Arusha relatives à la justice	29
Justice pour le passé	30
Justice pour l’avenir	39
Place de la société civile et de l’opinion publique	43

6 Leçons	45
Du processus de paix burundais à Arusha	45
De la justice dans le processus de paix burundais	47
Conclusion	50
Liste des parties burundaises négociatrices et signataires de l'Accord d'Arusha	52
Bibliographie	53
Abréviations et acronymes	55

Remerciements

L'auteur tient à adresser ses plus vifs remerciements à tous ceux qui, en lui consacrant du temps et de l'attention, ont contribué à la présente étude et qui, dans un souci de confidentialité, ne seront pas nommés. Il remercie, en particulier, ceux qui ont pris le soin de relire et d'apporter leurs commentaires pertinents à la version provisoire.

Ce rapport fait partie du projet, *Negotiating Justice: strategies for tackling justice issues in peace processes* (Négocier la justice: stratégies pour aborder les questions de justice dans les processus de paix) du HD Centre. Le HD Centre exprime sa gratitude et sa reconnaissance à l'Agence canadienne de développement international pour son soutien financier à ce projet.

Avertissement

Depuis la rédaction du présent document, terminé en décembre 2007 sur la base d'entretiens menés au Burundi fin 2006, la question du 'processus de paix burundais' est revenue sous les feux des projecteurs. Après des tentatives annoncées, mais difficiles, de mise en application de l'Accord global signé en septembre 2006 entre le Gouvernement burundais et les FNL, les hostilités ont repris, au détriment essentiellement de la population civile. En juin 2008, à la veille de la publication du présent document, de nouvelles négociations se sont ouvertes en Afrique du Sud, en présence de représentants des Nations unies, de l'Union africaine, de l'Union européenne, et de l'Initiative régionale, sous la supervision de la médiation sud-africaine. Des questions précédemment abordées, mais qui avaient été laissées en suspens, ont refait surface, notamment l'accord technique des forces, l'intégration des combattants, la représentation politique dans les institutions, et l'amnistie, laissant une impression amère de 'déjà vu'.

Avant Propos

Évoquer le processus de paix burundais, c'est couvrir près de treize années de négociations, de blocages et d'accords, dont le pilier reste sans conteste l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000. C'est malheureusement aussi autant de vies civiles emportées. Bien que les élections de 2005 aient formellement mis un point final à la transition issue de l'Accord d'Arusha, en 2007 le Burundi restait aux prises avec la complexe et périlleuse question de l'intégration du dernier mouvement rebelle. En ce sens, le processus se poursuit.

La présente étude abordera ledit processus, et plus particulièrement les débats et conclusions qui ont caractérisé l'Accord d'Arusha, en tentant de répondre à la question de savoir pourquoi et comment des préoccupations de justice ont fait partie des négociations. L'impunité a toujours caractérisé l'histoire violente du Burundi (Partie 1). L'assassinat du président hutu Melchior Ndadaye, le 21 octobre 1993, par des membres de l'armée tutsi, peut être considéré comme l'élément déclencheur d'un processus de paix complexe et difficile. Celui-ci se caractérise, entre autres, par son étirement dans le temps, le chevauchement de plusieurs dynamiques et une attention renforcée de la part de la communauté internationale. Avec une forte implication régionale, il est aussi la traduction du mouvement qui prévalait à l'époque en faveur d'une appropriation africaine des problèmes africains (Partie 2). Plusieurs accords sont venus compléter l'édifice (Partie 3) sous la médiation successive de deux anciens présidents africains, le Tanzanien Mwalimu Nyerere et le Sud-Africain Nelson Mandela, et la bénédiction impatiente de la communauté internationale (Partie 4). La question de la justice a trouvé sa place parce que les négociateurs burundais eux-mêmes ont fait de l'impunité une des causes profondes du conflit. Cependant, s'ils ont pu s'entendre sur le principe d'une nécessaire justice, ils l'ont assortie de mécanismes de nature à retarder indéfiniment la question de la détermination des responsabilités. Depuis, la question est restée en suspens, parfois embarrassante, sans recevoir de traitement décisif (Partie 5).

Le présent document est le fruit des entretiens, conversations téléphoniques et échanges écrits conduits au Burundi et ailleurs en septembre et octobre 2006, avec divers acteurs, observateurs et diplomates burundais et internationaux qui sont intervenus de près ou de loin dans le processus d'Arusha. Différents articles et ouvrages sont venus compléter l'information de l'auteur, qui s'est également inspiré de son expérience de plusieurs années au Burundi entre 2000 et 2006. Le processus a vu se succéder une multitude d'intervenants. Outre les limites inhérentes au calendrier, cette réalité a imposé d'opérer un choix parmi les interlocuteurs potentiels.

Le lecteur pourra s'impatienter face aux considérations qui précèdent le chapitre spécifiquement réservé aux dispositions que l'Accord d'Arusha a consacrées à la justice. L'auteur a considéré qu'il ne pouvait pas faire l'économie des éléments contextuels et des développements qui ont pavé le long chemin vers ces dispositions.

Un contexte historique de violence politique

1 'Un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes' (Accord d'Arusha, P I, article 4).

L'histoire du Burundi se caractérise par une tradition de violence politique sur fond d'ethnisme. Les acteurs burundais de l'Accord d'Arusha ont d'ailleurs retenu ces caractéristiques dans la définition qu'ils ont donnée du conflit¹. Un diplomate africain ayant participé au processus de paix a résumé le climat en ces mots:

Nous croyions tous que l'élection du Président Ndadaye marquait l'an un de la démocratisation du Burundi. C'est pourquoi nous fûmes si prompts à condamner son assassinat. En réalité, nous avons appris que les Burundais avaient pris depuis longtemps déjà l'habitude de tuer leurs princes.

2 Le Burundi compte une large majorité de Hutu (85% de la population) et une minorité de Tutsi (13%), auxquelles il faut ajouter 1 à 2% de Batwa, traditionnellement dénommés 'pygmées', et la même proportion de Baganwa, descendants de la lignée royale. Tous ces chiffres sont à prendre avec précaution puisqu'ils n'ont pas été confirmés par un recensement récent.

De tradition monarchique, le Burundi, très souvent assimilé au Rwanda pour leurs correspondances géographiques et démographiques², a d'abord été sous domination allemande jusqu'en 1916, puis sous administration belge de 1923 jusqu'à son indépendance, le 1er juillet 1962.

3 Entre, par exemple, la province de Muramvya, fief de la monarchie, et la province dite 'tutsi' de Bururi.

Les ingrédients du conflit ethnique hutu-tutsi, qui se double d'un conflit régional³, apparaissent très tôt. Ils viennent se greffer aux conflits claniques qui agitent la maison royale depuis toujours. Dès 1961, le Prince héritier Louis Rwagasore, qui a joué un rôle important dans l'histoire politique de l'indépendance du pays et qui prônait une participation de toutes les communautés au pouvoir, est assassiné. Le Premier Ministre hutu Pierre Ngendandumwe subit le même sort en janvier 1965. L'année suivante, le militaire tutsi Michel Micombero renverse la monarchie. Dès lors, le pays reste entre les mains d'une élite militaire tutsi qui provient d'une même province, Bururi, au sud du pays, et parfois même de la même commune⁴, et du même parti, l'Union pour le progrès national (Uprona), érigé en parti unique. Les gouvernants n'hésitent pas à faire usage de la force entre eux pour conquérir le pouvoir⁵, ni à recourir à des méthodes discriminatoires pour monopoliser l'économie, l'éducation et le pouvoir politique et militaire, au détriment des Hutu et des Tutsi du reste du pays. En 1972, les prétentions hutu au pouvoir sont écrasées lors d'une campagne d'éradication de l'élite hutu orchestrée par le pouvoir tutsi en place. Un embryon de rébellion hutu s'amorce avec la constitution, en 1980, du Parti pour la libération du peuple hutu (Palipehutu), dont les Forces nationales de libération (FNL) constituent la branche armée. Tous ces rebondissements politiques se soldent par des cycles de violence durant lesquels périssent bon nombre de civils des deux communautés et qui contribuent à l'enracinement de l'impunité. Dans le sillage de la conférence de La Baule de 1990, un ultime massacre sur le sol burundais⁶ convainc la communauté internationale d'exiger du pouvoir burundais des signes d'ouverture. Le multipartisme qui en résulte aboutira à l'élection, en juin 1993,

4 Il s'agit de la commune de Rutovu.

5 Les Présidents Micombero, Bagaza et Buyoya qui se sont succédés jusqu'en 1993 sont arrivés au pouvoir par coup d'état.

6 Le Burundi est endeuillé par les événements de 1988 (dans le nord du pays) et de 1991, qui s'ajoutent à une liste déjà longue de massacres. Des opérations menées par le Palipehutu-FNL provoquent des représailles sanglantes de l'armée. La réaction de la communauté internationale mène à un gouvernement d'union nationale dans lequel toutes les ethniques et toutes les régions seront représentées.

- 7 La politique de multipartisme donne naissance à une multitude de partis, plus ou moins importants. Le Frodebu était généralement considéré comme le parti hutu le plus représentatif et il se définissait comme tel, bien qu'il intégrât quelques personnalités tutsi.
- 8 Pourparlers de Kigobe, les 12 et 13 janvier 1994 à Bujumbura, entre les partis politiques, l'Assemblée nationale reconstituée et les représentants de l'OUA et de l'ONU.
- 9 Un mouvement rebelle plus petit opérait dans la province frontalière de Kigoma à partir des camps de réfugiés hutu en Tanzanie: le Front de libération nationale de Joseph Karumba (Frolina). Pour les détails de la constitution et de l'évolution des mouvements rebelles, voir infra, 'Les accords de 2002 entre le Gouvernement de transition et les mouvements rebelles minoritaires CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et FNL de Alain Mugabarabona', in Partie 3, Un processus échelonné.
- 10 Bien que les FNL soient restés actifs jusqu'à la fin de l'année 2006 dans la province de Bujumbura rural, autour de la capitale, et dans la province de Bubanza.
- 11 Communément dénommés les 'Sans échec' ou les 'Sans défaite', ces milices tutsi sont actives dans les années d'instabilité politique qui suivent la tentative de coup d'état militaire contre le Président Ndayaye en octobre 1993.
- 12 Pour faire face à l'avancée de la rébellion, dès 1997, l'armée entraîne et organise des jeunes Hutu à travers tout le territoire, qui sont repris par la suite dans le cadre d'un programme gouvernemental d'auto-défense sous la dénomination 'Gardiens de la paix' dont l'usage est quasiment généralisé en 2001 (Human Rights Watch, 'To protect the people: the government sponsored self-defense program in Burundi', décembre 2001).

de Melchior Ndayaye, un Hutu du Front pour la démocratie au Burundi⁷ (Frodebu). Le 21 octobre 1993, toutefois, quelques mois à peine après son élection, le premier président hutu de l'histoire du Burundi est assassiné par des membres de l'armée tutsi. À travers tout le pays, des Tutsi et des Hutu favorables à l'Uprona sont systématiquement massacrés par des paysans hutu fidèles au Frodebu. L'intervention de l'armée, d'obédience tutsi, se solde par des débordements sanglants qui conduisent des centaines de milliers de Hutu à se réfugier dans les pays voisins, essentiellement en Tanzanie, au Rwanda et dans l'ex-Zaïre.

La décapitation du parti vainqueur des élections occasionne un vide politique que comble difficilement la désignation⁸, le 5 février 1994, du Hutu Cyprien Ntaryamira. Il est emporté deux mois plus tard dans l'attentat contre l'avion du Président rwandais Juvénal Habyarimana, le 6 avril 1994, qui sonne le déclenchement du génocide rwandais. Des pourparlers engagés entre les différentes forces politiques se dégagent un système bicéphale avec une présidence hutu, en la personne de Sylvestre Ntibantunganya, issu du Frodebu, et un premier ministre tutsi issu de l'Uprona. Cela ne suffira cependant pas à stabiliser le pays. À la fin de l'année 1994, une nouvelle rébellion armée hutu s'organise, le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), qui vient s'ajouter au plus ancien Palipehutu-FNL⁹.

Ce chaos généralisé sur fond d'instabilité régionale ne laisse personne indifférent. Sous la houlette du Président tanzanien Julius Nyerere, les efforts diplomatiques se mobilisent, parfois de façon confuse. Ce sont les premiers pas du processus de paix burundais. Le coup d'état du 25 juillet 1996, par lequel l'ancien Président tutsi Buyoya revient au pouvoir en renversant le Hutu Ntibantunganya, fragilise les efforts de paix entamés jusque-là et provoque, à titre de sanction, l'imposition d'un embargo sur le pays par les États de la région.

Les négociations inter-burundaises, qui débutent officiellement à Arusha en juin 1998, mènent à la signature d'un accord, en août 2000, auquel les principaux mouvements rebelles sur le terrain ne sont cependant pas associés: l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Il faut attendre novembre 2003 pour qu'un cessez-le-feu soit signé entre le Gouvernement de transition mis en place suite à l'Accord d'Arusha et le CNDD-FDD, devenu le principal mouvement rebelle sur le terrain. Le CNDD-FDD intègre le Gouvernement et les institutions de transition. En 2005, il remporte les élections. Pierre Nkurunziza, le dirigeant du mouvement, devient le nouveau président du Burundi. Ces élections sont généralement considérées comme terminant la longue période de transition politique du Burundi¹⁰. La guerre civile dans laquelle chaque protagoniste (armée gouvernementale, mouvements rebelles, milices de partis politiques¹¹, groupes d'auto-défense ou autres gardiens de la paix¹²) s'est indistinctement illustré par de graves violations des lois de la guerre et de sévères exactions contre la population, aura duré plus de dix ans et vu périr plus de 300,000 civils.

2

Caractéristiques du processus de paix burundais

Une attention internationale renforcée

Aussitôt après les événements de 1993, le pays bénéficie d'une attention considérable, voire disproportionnée par rapport à l'enjeu géopolitique qu'il représente. Les initiatives privées et les efforts de diplomatie parallèle se multiplient. Les Nations Unies nomment le Mauritanien Ahmedou Ould Abdallah au poste d'Envoyé spécial du Secrétaire général. Il canaliserait par son intervention une bonne partie du travail de médiation des ONG¹³.

L'intérêt renforcé dont bénéficie le Burundi s'explique par divers facteurs:

- Le bicéphalisme introduit en 1994 à la tête de l'Etat n'a pas contribué à apaiser les esprits. Sur le plan politique interne, la dynamique ne cesse de se détériorer. La violence ethnique prend des proportions dramatiques¹⁴.
- Il faut à tout prix éviter un 'scénario à la rwandaise'. Baignant encore dans l'euphorie des élections de juin 1993, la communauté internationale est prise de court par la tentative de coup d'état qui coûte la vie au nouveau président burundais, mais surtout par le génocide rwandais qui intervient six mois plus tard. Sa culpabilité est accrue par son incapacité à prévenir ou même à arrêter celui-ci. La communauté internationale reporte toute son attention et son angoisse sur le cas du Burundi, réputé répondre au même schéma ethnique et démographique et qui, à l'époque, présentait les mêmes symptômes avant-coureurs¹⁵.
- C'est aussi l'époque de la renaissance africaine, de la grande mouvance de démocratisation exigée de l'Afrique, après l'effondrement du bloc communiste et la reconfiguration qui s'en suit du mode de régulation politique des pays du Sud par le Nord. Avec l'élection de Boutros Boutros-Ghali au poste de Secrétaire général des Nations Unies et son Agenda pour la Paix de 1992, un mouvement naît en faveur de la prévention nécessaire des conflits et, dans la même lignée, d'un règlement africain des problèmes africains. Le Burundi sera une parfaite illustration de cette dernière tendance, bien que certains n'y voient rien d'autre que la traduction du désintérêt croissant de l'Occident pour le continent africain, empêtré dans des conflits civils et politico-ethniques qui sont non seulement trop longs et trop coûteux, mais qui n'ont désormais plus de raison d'être en-dehors du schéma dépassé de la Guerre froide. Les mauvaises expériences des missions onusiennes de maintien de la paix en Somalie et au Rwanda achèveront de renforcer la tendance de l' 'African ownership'.

13 Ainsi des ONG internationales emmènent des hommes politiques burundais en Afrique du Sud pour qu'ils s'inspirent de cet exemple de résolution de conflit. Une délégation internationale de parlementaires se mobilise pour aider à résoudre la crise autour de la nomination du président de l'Assemblée nationale.

14 Journées 'ville morte' dans la capitale, balkanisation de la ville entre quartiers réservés aux Hutu et ceux réservés aux Tutsi, chasses à l'homme ciblées dans les rues en plein jour.

15 Comme au Rwanda, juste avant le génocide, des milices (Les 'Sans échec' ou 'Sans défaite') opèrent indépendamment de l'armée et une nouvelle rébellion vient de se créer (le CNDD-FDD).

Le coup d'état d'octobre 1993 est aussi vécu comme un choc par le continent africain lui-même: la vague de démocratisation dans laquelle il baigne à l'époque, le succès des élections burundaises en juin 1993 (alors que le Rwanda ne décolle pas malgré la signature d'un accord de paix), l'implication de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui avait envoyé une grande délégation d'observateurs pour les élections au Burundi, contribueront à une réactivité des leaders africains à la mesure de leur déception.

C'est cette configuration extérieure de l'époque qui explique que, dans le cas burundais, l'intervention de la communauté internationale s'est avérée incontournable. Mais le processus burundais va concentrer tant d'efforts diplomatiques et d'initiatives privées que Ahmedou Ould Abdallah pourra parler de 'diplomatie pyromane', suggérant le fait que chacun poursuivant ses intérêts propres, le résultat ne constitua jamais une réponse cohérente et unifiée à la problématique burundaise. D'une position d'observateur ou de facilitateur, les intervenants vont souvent devenir acteurs du problème.

Quant aux Burundais, ils ont utilisé cette cacophonie pour promouvoir leurs propres intérêts. À un moment ou à un autre, toutes les tendances politiques burundaises ont pu trouver un allié parmi les intervenants extérieurs¹⁶.

16 Ainsi, le Frodebu a pu s'attirer la sympathie de ceux qui cherchaient avant tout à sauver les restes du processus électoral de l'après-1993 et à rétablir la légitimité institutionnelle et constitutionnelle; l'Uprona a pu jouer sur la culpabilité engendrée par le génocide rwandais dans le camp de la communauté internationale; le CNDD de Nyangoma a pu profiter de la remise en cause par certains acteurs internationaux de la non-inclusion des groupes armés dans le processus, et les petits partis ont pu asseoir une légitimité dont ils ne disposaient pas toujours.

17 Des illustrations sont données au point suivant.

18 Nyerere a également considéré ce coup d'État comme un camouflet personnel. Voir infra: 'La médiation' in Partie 4, Les acteurs du processus à Arusha.

Parallélisme des dynamiques

Tout le processus de paix au Burundi, de 1993 à la veille de la signature de l'Accord à Arusha, peut être considéré comme traversé par deux processus parallèles, une dynamique interne et une dynamique externe, parfois antagonistes, parfois complémentaires.

Dès l'implication des pays de la région dans le règlement du conflit, les intérêts géostratégiques des uns et des autres, rapidement concentrés dans les seules mains du Président tanzanien Nyerere, désigné médiateur, se heurtent parfois aux intérêts strictement burundais¹⁷. En 1996, le coup d'état de Buyoya contre le Hutu Ntibantunganya vient remettre en cause la pertinence et l'impact des efforts extérieurs engagés depuis 1993¹⁸. Les États de la région, appuyés par l'OUA, durcissent leur position, en particulier la Tanzanie et l'Ouganda. Ils refusent de reconnaître le futur gouvernement burundais, imposent un embargo et exigent que des négociations soient entamées avec tous les partis au niveau interne, mais aussi externe, avec la rébellion CNDD-FDD et d'autres partis en exil.

Pendant ce temps, Buyoya s'emploie parallèlement à dégager un consensus national sur le plan interne. La formule politique du 'partenariat intérieur', qu'il finit par obtenir en juin 1998 avec les dirigeants du parti Frodebu qui n'ont pas pris le chemin de l'exil, légitime le 'putschiste' comme président et règle la question de l'échéance proche du mandat de l'Assemblée, élue en 1993. Profitant de ce renforcement pour durcir sa position militaire sur le terrain contre la rébellion, Buyoya peut envisager de se rendre à Arusha pour négocier. Ce n'est que par Arusha, en effet, qu'il peut espérer obtenir la levée des sanctions.

19 Voir infra, 'Les négociations de Sant' Egidio à Rome de 1995' in Partie 3, Un processus échelonné.

Pourtant, son Gouvernement a déjà suscité une nouvelle dynamique parallèle en entamant des négociations avec le CNDD de Nyangoma, à Rome, sous les auspices de la Communauté de Sant'Egidio¹⁹. Ces négociations sont secrètes. Buyoya les dissimule même au Frodebu, avec lequel il vient pourtant de négocier le partenariat intérieur.

20 Voir infra, 'L'Accord d'Arusha du 28 août 2000' in Partie 3, Un processus échelonné.

Lorsque s'ouvre le premier sommet officiel des négociations d'Arusha, en juin 1998, les dynamiques continuent de se superposer: parallèlement aux débats dits 'inclusifs' qui se tiennent à Arusha entre les protagonistes burundais, l'Uprona mène des négociations avec le seul Frodebu. C'est ce qui explique pourquoi le texte de l'Accord final, arraché par Mandela, qui a succédé au défunt Nyerere, est assorti de réserves²⁰. Le Gouvernement, soutenu par les petits partis tutsi, entend ainsi dénoncer ces négociations parallèles, qui ont continué jusqu'au bout et provoqué des amendements de dernière minute au projet d'accord.

Même après Arusha, ce parallélisme continuera de caractériser le processus. À l'époque de l'intégration du CNDD-FDD dans les institutions de transition, les acteurs invoquent deux instruments en référence à deux processus distincts, selon leurs intérêts: d'une part, l'Accord d'Arusha, qui renferme les dispositions négociées à l'époque entre le Gouvernement et l'ensemble des parties signataires, et, d'autre part, l'accord que le CNDD-FDD a signé en 2003 avec le Gouvernement de transition, dans lequel le mouvement rebelle a négocié ses propres points politiques et militaires.

Soutien et interférence de la sous-région

Il est difficile d'évoquer le processus de paix burundais sans mentionner l'implication et le rôle des pays de la sous-région. Ces derniers ne peuvent pas être considérés comme neutres, eu égard à leur implication respective - et parfois conflictuelle - dans la dynamique des Grands Lacs, où chaque conflit a inmanquablement un impact régional. Dans le cas du Burundi, un des problèmes majeurs a résidé dans l'afflux important en 1993, mais aussi à chaque cycle de violence (1972, par exemple), de réfugiés burundais (et rwandais) vers les pays limitrophes, dépassant la simple question technique pour devenir un facteur de déstabilisation potentielle dans toute la sous-région, déjà en proie à des guerres civiles et à des tensions intercommunautaires.

21 Une autre illustration de cette dynamique pro-africaine sera la première guerre en RDC, ex-Zaïre, qui a abouti au renversement du Président Mobutu.

22 Recommandation de l'organe central de l'OUA réuni en comité ministériel en septembre 1995.

23 L'embargo est levé en janvier 1999. Nyerere et l'Ouganda ont toujours plaidé pour son maintien, officiellement pour contraindre le Gouvernement burundais à demeurer réellement dans les négociations. Certains affirment que le but non avoué était de faire tomber le régime de Buyoya. Le fait que cet objectif rejoignait les vues et intérêts des partis et mouvements armés hutu basés à l'extérieur du pays n'a fait qu'accroître les tensions et la méfiance.

La façon dont s'est initié le processus de paix pour le Burundi a aussi été directement tributaire du mouvement de l' 'African ownership' qui prévalait à l'époque. Les hommes à la tête de cette nouvelle renaissance africaine, de la Corne de l'Afrique au Cap, entendent bien garder la maîtrise des affaires de la région²¹. C'est ce qui explique, entre autres, que les médiateurs du conflit burundais sont africains, qu'une dynamique régionale s'est initiée de facto ou que l'OUA, qui préconise l'implication des États voisins dans le règlement d'un conflit pour éviter l'effet domino²², endosse l'embargo imposé par les pays de la région²³.

24 Ouganda, Rwanda, République
Démocratique du Congo et
Tanzanie notamment.

C'est au sein de ce qui a été appelé 'l'Initiative régionale pour la paix au Burundi', présidée par le Président ougandais Museveni, que se sont regroupés les pays de la sous-région²⁴. Officiellement, ces derniers ne participent pas directement aux débats, mais entérinent les ententes et pèsent moralement sur le déroulement des négociations et sur l'exécution des points d'accord. En réalité, cette entité n'a aucun statut ni fondement juridique. C'est le fait qui a créé le droit. L'Initiative régionale, qui a consacré la mainmise africaine sur le processus, a été effective pendant tout le processus, et encore en 2006 en tant que garante morale de la phase d'exécution de l'accord signé avec les FNL. Elle a exercé la pression nécessaire pour dénouer des crises comme l'obligation faite au Président Buyoya de respecter les engagements du calendrier de la transition et de céder sa place à un Hutu, ou encore lors de l'adoption de la nouvelle Constitution et de l'organisation d'un calendrier électoral définitif.

Derrière cette dynamique africaine propre à la région, souhaitée et saluée par la communauté internationale, chaque État a aussi pu chercher à assouvir ses intérêts propres, qui ne servaient pas nécessairement la résolution du seul problème burundais. À titre d'illustration, l'échec de la démocratie au Burundi a pu constituer une aubaine pour le Président rwandais Habyarimana qui, aux prises lui-même avec un difficile processus de paix interne initié au lendemain du lancement de la rébellion du Front patriotique rwandais de Kagame, a toujours tenté de régionaliser le conflit rwandais. En s'impliquant activement dans le processus burundais, la Tanzanie, pour sa part, retrouvait des intérêts stratégiques dans la sous-région. En faisant main basse sur le processus, Nyerere a pu jouer sa carte personnelle et s'imposer face à un autre poids lourd, le Général Mobutu, qui régnait derrière la frontière burundaise occidentale. En 1996, le coup d'état du militaire tutsi Buyoya a pu servir les intérêts de l'alliance militaire anti-Laurent-Désiré Kabila organisée dans l'est de l'ex-Zaïre, alors que, de son côté, la rébellion hutu CNDD-FDD a été instrumentalisée par des pays qui, comme le Zimbabwe ou la République démocratique du Congo (RDC), luttent dans le sens opposé.

Le contexte régional a donc largement marqué de son empreinte le processus burundais. S'il faut se réjouir de l'implication des États voisins dans le règlement d'un problème aux répercussions régionales, le revers de la médaille veut qu'à défaut de neutralité, ils ont pu parfois ralentir ou orienter le processus.

Un processus échelonné

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000 est la pièce maîtresse du processus de paix burundais. Néanmoins, le processus en lui-même s'est étalé dans le temps, aussi bien en amont qu'en aval, produisant, dans ce dernier cas, d'autres accords. On ne peut parler du 'processus de paix burundais' sans mentionner ces différentes étapes, dont les principales seront détaillées dans un chapitre séparé.²⁵

25 Voir infra, Partie 3, Un processus
échelonné.

La justice est inscrite dans l'Accord d'Arusha

La question de savoir s'il est opportun d'inclure la justice dans des accords de paix est une question largement débattue. Elle divise plus qu'elle ne rassemble. Certains estiment que des considérations de ce type sont de nature à plomber les négociations. D'autres rétorquent qu'elles sont incontournables, et ce d'autant plus s'il s'agit de crimes de masse répétés et particulièrement graves.

Au Burundi, le thème revêt indéniablement une charge émotionnelle puissante, voire destructrice. La justice – ou plutôt l'absence d'une œuvre de justice – fait traditionnellement partie des débats lorsque l'on évoque l'histoire du pays. Deux dates sont systématiquement et symboliquement avancées – voire opposées – par les Burundais pour illustrer ce point: la campagne de 1972, d'une part, orchestrée par le pouvoir tutsi pour éradiquer l'élite hutu et, d'autre part, les massacres systématiques des Tutsi en 1993, perpétrés dans le pays par les Hutu fidèles au Frodebu à la suite de l'assassinat du Président Ndadaye.

La culture de l'impunité, qui s'est enracinée de façon durable au Burundi, amène très logiquement les parties qui négocient à Arusha à l'identifier comme une des causes fondamentales du conflit²⁶. Cependant, au-delà des causes, c'est un *état d'esprit* que cette disposition trahit: le temps est au règlement des comptes. Le souvenir des journées 'ville morte' et des chasses à l'homme dans les rues de Bujumbura est encore très vif. La rébellion hutu n'a cessé, depuis, d'augmenter sa capacité de nuisance. La justice devient vite un instrument de disqualification politique de l'autre groupe. À Arusha, chaque camp vient demander 'justice' pour sa communauté, restée à Bujumbura, contre 'l'autre', considéré d'emblée comme le seul responsable, et personne n'aurait probablement osé quitter la table des négociations sans un mécanisme destiné à stigmatiser l'autre camp. Les parties ont donc pu s'accorder sur la nécessité du *principe* de justice, mais, par aveuglement ethnique, calcul politique et/ou souci de protection non avoué, aucune n'était prête, cependant, à mettre en cause ses propres responsabilités.

C'est la question de la justice pour le passé qui a prioritairement occupé les parties. L'exemple du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) les inspire, sur revendication du camp tutsi, plus que l'exemple sud-africain de réconciliation, pourtant suggéré par la médiation. Les mécanismes auxquels elles finissent par consentir sont, d'une part, une Commission internationale d'enquête judiciaire (CIEJ), censée préfigurer un Tribunal pénal international, et, d'autre part, une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CNVR). Si les parties ont pu s'entendre sur ce choix, c'est probablement parce que ce double mécanisme demeurait abstrait et lourd à mettre en œuvre et, surtout, déléguait la question de son exécution à un tiers, en l'occurrence la communauté internationale.

Il est remarquable de constater que tout au long de l'Accord, il est précisé que les mesures d'immunité provisoire ou d'amnistie ne peuvent pas valoir pour les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre

26 Accord d'Arusha, PI, art.3; P.III, art.2.

l'humanité (regroupés dans la suite du rapport sous l'appellation 'crimes majeurs'). Une des explications, de nature contextuelle, résiderait dans l'état d'esprit mentionné ci-dessus. En d'autres termes, 'puisque mon groupe est la seule victime et que l'autre est le seul coupable, je n'ai aucun problème à me déclarer fermement opposé à toute forme d'amnistie qui serait déclarée pour ces crimes majeurs dont j'ai moi-même été victime.' Chaque groupe s'est donc retrouvé prisonnier d'une sorte de surenchère de la bonne conscience.

Après Arusha, la question de la justice fera les frais du schéma de l'affrontement ethnique qui, après avoir présidé aux négociations, a régné sur la transition. Cette période intérimaire ne fut rien d'autre qu'une arène de combat politique pour le positionnement des uns et des autres. Avec l'intégration du CNDD-FDD et le traitement spécifique que celui-ci accorde à la question de l'immunité provisoire, la question fera sa réapparition sur les agendas de la communauté internationale, essentiellement de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui s'était jusque-là abstenue d'en faire une priorité, préférant privilégier le dénouement politique. En réalité, aucun des mécanismes de justice décidés à Arusha ne sera mis en place²⁷.

27 Pour les développements relatifs à la question de la justice transitionnelle, Voir infra, Partie 5, Les dispositions relatives à la justice dans l'Accord d'Arusha.

3 | Un processus échelonné

Pilier du processus, l'Accord d'Arusha ne peut se comprendre qu'à la lumière des événements qui l'ont, soit préparé, soit complété, et dont les étapes essentielles peuvent s'énumérer comme suit:

- 1995-1996: Sommets du Caire et de Tunis;
- 1996-1997: Pourparlers de Sant'Egidio, à Rome;
- 1998-2000: Processus et Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi;
- Octobre 2002: Accord entre le Gouvernement de transition et la branche CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et Accord entre le même Gouvernement et la branche FNL d'Alain Mugabarabon;
- Novembre 2003: Accord entre le Gouvernement de transition et la branche principale du CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza;
- Septembre 2006: Accord entre le nouveau Gouvernement (élu en 2005) et la branche du Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa.

Les sommets du Caire et de Tunis de 1995 et 1996

Dès 1994, prenant le relais des diverses initiatives privées et des efforts de diplomatie parallèle initiés jusque-là, la Fondation de l'ancien Président des États-Unis, Jimmy Carter, en collaboration avec l'OUA et le Président malien

Amani Toumani Touré, organise un sommet des chefs d'États au Caire, en Égypte, les 28 et 29 novembre 1995. Pour la première fois sont réunis les chefs des États voisins du Burundi, eux-mêmes parfois en conflit et impliqués, à divers degrés, dans la question burundaise.

En inaugurant une dynamique politique régionale, le Sommet consacre, outre le caractère régional du conflit, la mainmise exclusivement africaine sur le processus. Doyen de la région, Julius Nyerere, premier Président de la Tanzanie, est proposé comme médiateur dans le conflit burundais. Il conditionne sa nomination à la maîtrise personnelle du processus, évinçant les Présidents Carter et Toumani Touré. Sa nomination est entérinée par le sommet de Tunis, du 16 au 18 mars 1996.

C'est donc de la rencontre factuelle entre la volonté de la communauté internationale et la fierté africaine, favorisée par les circonstances de l'époque, et sous la présidence de Museveni, Président de l'Ouganda, dont le nom est proposé par Nyerere, que naît ce qu'on a appelé l'Initiative régionale pour la paix au Burundi.

Les pourparlers de Sant'Egidio à Rome de 1997

Dans les années 1996-1997, la Communauté de Sant'Egidio de Rome initie un rapprochement entre le Gouvernement du Tutsi Buyoya, d'une part, et, d'autre part, le CNDD, représenté à l'époque par Léonard Nyangoma, fondateur de ce mouvement rebelle hutu.

Cette initiative privée et secrète est remarquable en ce sens qu'elle réussit à mettre en présence les deux protagonistes principaux du conflit burundais à une époque où chacun reste prisonnier de la représentation diabolisée qu'il a de l'autre: l'un ne voit dans les Hutu que des 'terroristes génocidaires' et l'autre considère les Tutsi comme des 'putschistes et assassins' du Président Ndadaye.

C'est aussi parce que le rapprochement ne concernait pas plus de deux parties que la Communauté de Sant'Egidio a pu manœuvrer.

Sur le plan politique, cette initiative a aussi le mérite d'offrir une réelle alternative, à une époque où le processus de paix initié par la région, sous la houlette de Nyerere, se trouve dans une impasse à la suite du coup d'état mené par Buyoya contre le Président Ntibantunganya. La question de savoir si le processus de Sant'Egidio a démarré avant ou à la suite du coup d'état n'a pas pu être déterminé clairement. L'embargo décidé contre le Burundi a probablement favorisé la tenue de ces pourparlers, dans la mesure où Buyoya s'était vu imposer, à titre de condition à la levée de la sanction, l'obligation d'initier des contacts avec la rébellion.²⁸ Mais il est certain, par contre, que les deux parties au processus de Rome se sont senties plus à l'aise avec ce procédé, supposé secret et confidentiel, qu'avec l'Initiative régionale qui impliquait ouvertement les pays voisins, dont certains pouvaient se voir reprocher un manque d'impartialité.

²⁸ Le rapprochement entre ces deux protagonistes s'explique peut-être aussi par leur volonté commune de privilégier une dynamique 'Bururi', la province du sud du pays dont ils sont tous deux issus. Il s'agissait pour eux de contrecarrer l'hostilité que la région, sous la houlette de Nyerere, affichait envers un pouvoir trop longtemps confisqué par le Sud, mais aussi de chercher à diviser les autres groupes politiques favorables au processus mais qui n'avaient pas de branche armée pour faire prévaloir militairement leurs droits.

Le processus de Sant'Egidio échoue toutefois dès le moment où le Président Buyoya essaie de le faire valoir auprès des leaders régionaux afin d'obtenir la levée des sanctions. Le CNDD, outré de voir que Buyoya cherche à utiliser les négociations à son seul avantage, dévoile le processus sur la place publique. Un acteur de l'époque a nuancé cette présentation des faits: le CNDD connaissait une dissension interne importante en son sein entre les tenants et les détracteurs d'un processus de négociation avec les Tutsi. Ces détracteurs seraient à l'origine de la fuite, par le biais d'un petit parti tutsi lui-même farouchement opposé à toutes négociations avec des 'Hutu génocidaires'. Ce faisant, ils savaient qu'ils mettraient le Président Buyoya en difficulté par rapport à sa base. Quoi qu'il en soit, Buyoya a profité de cette opportunité pour rompre le processus de Sant'Egidio dont il avait, par ailleurs, toujours dissimulé l'existence sur le plan interne, en particulier à l'égard du Frodebu.

Les parties étaient pourtant arrivées à un accord sur six points, sous la forme d'un agenda abordant des questions aussi controversées que la réforme de l'armée, le retour à la légalité constitutionnelle et la nécessité d'une justice. Bien que des acteurs internationaux tels que l'Envoyé spécial des États-Unis, l'Ambassadeur Wolpe, et un représentant de la Fondation Nyerere, aient été mis au courant du processus, celui-ci semble s'être déroulé de façon si discrète que ce n'est qu'à la dernière minute que les observateurs ont été informés qu'un accord avait pu être conclu.

La Communauté de Sant'Egidio, pour sa part, n'a pu que s'incliner devant la requête de Nyerere qui, vexé, a exigé le rapatriement du processus à Arusha. Elle a néanmoins continué à jouer un rôle dans les négociations d'Arusha puisque le Père Matteo Zuppi, qui avait conduit le processus de Rome, est intervenu à Arusha en qualité de président de la Commission III, chargée de la question de la réforme des forces de défense et de sécurité. Même après la signature de l'Accord, la Communauté de Sant'Egidio est restée présente. Elle a ainsi abrité des réunions entre des acteurs burundais clés qui cherchaient à l'époque à trouver une solution à l'impasse dans laquelle se trouvait le processus de paix immédiatement après la signature de l'Accord, faute d'avoir désigné qui piloterait la transition.

29 Certains sont d'avis que le vocable garde une connotation négative dans la région. Aller 'négocier' resterait perçu comme un aveu flagrant de défaite vis-à-vis de sa base (radicale). C'est ce qui expliquerait pourquoi les solutions militaires sont privilégiées (au Rwanda à l'égard des FDLR; Joseph Kabila face à Laurent Nkunda; ou encore à Bujumbura en 2007, à l'égard des FNL).

Loin d'être un échec, les pourparlers de Sant'Egidio sont généralement considérés comme un véritable 'brise-glace', qui est parvenu à mettre en présence des parties antagonistes pour lesquelles la seule idée, voire le vocable même, de négociations n'était pas envisageable²⁹ et, en conséquence, a permis les développements ultérieurs.

30 Ces rounds ont parfois été complétés par d'autres séances, soit de réflexion en petits comités (comme les réunions de Moshi - évoquées infra - ou sous Mandela, qui aimait organiser des réunions séparées avec les ténors), soit de rattrapage (surtout pour la commission I).

L'Accord d'Arusha du 28 août 2000

Méthodologie

L'ensemble du processus d'Arusha a duré un peu plus de deux ans, sous la forme d'une dizaine de séances plénières, communément appelées 'rounds', d'une durée moyenne de dix jours chacune, bien que certaines aient été programmées initialement pour trois semaines.³⁰

L'Accord d'Arusha se subdivise en cinq Protocoles, correspondant chacun à une Commission présidée par un président et un vice-président, des personnalités extérieures proposées pour leur expertise ou leur charisme, dont la nomination a généralement fait l'objet de longs débats parmi les négociateurs burundais. De façon unanime, ces personnalités extérieures ont été perçues par les Burundais comme des médiateurs à part entière, bien qu'englobés dans le cadre général de la médiation, adoptant les mêmes méthodes proactives et n'hésitant pas, au besoin, à empêcher les parties de discuter les détails afin d'obtenir l'accord à tout prix. Selon le règlement d'ordre intérieur des négociations, toutes les décisions se prenaient par consensus et à huis clos, et aucun nom ne pouvait être précisé (en référence essentiellement au débat sur les responsabilités historiques et judiciaires).

Une des particularités de l'Accord d'Arusha est d'avoir prévu des garanties pour son application. Faisant l'objet d'un protocole séparé, le Protocole V, ces garanties seraient le fruit du travail de dernière minute de la médiation³¹ et émaneraient des partis hutu, soucieux de prévenir les dérives auxquelles l'histoire les avait habitués chaque fois qu'ils détenaient le pouvoir. Le CNDD de Nyangoma revendique néanmoins être à l'origine de cette idée dès les négociations de Rome. Ces garanties reposent essentiellement sur deux instruments: une mission de maintien de la paix des Nations Unies et une Commission de suivi de l'application de l'Accord (CSA), censée impulser le rythme et la dynamique nécessaires à l'exécution des réformes dont le principe avait été acquis.

Enfin, il faut rappeler que le texte final de l'Accord est, en réalité, le produit de deux séries de négociations parallèles:

- Vingt-six mois de débats publics encadrés par la communauté internationale entre 17 partis politiques, le Gouvernement et l'Assemblée nationale.
- Une nuit de négociations directes entre les seuls deux grands ténors, le Frodebu et l'Uprona.

Contenu

L'Accord, qui s'organise en cinq Protocoles, cinq annexes et deux appendices, peut se résumer comme suit:

1. Engagement des parties à mener le pays sur la voie de la réconciliation en établissant la vérité sur les origines et la nature du conflit;
2. Proposition d'un cadre institutionnel de transition permettant d'organiser les conditions d'un renouveau démocratique à travers un partage équitable du pouvoir;
3. Nécessité du cessez-le-feu et de la réforme des forces de sécurité et de police, à titre de garanties de sécurité pour tous les citoyens;
4. Jalons d'une reconstruction économique et sociale et d'une stabilisation fondée sur le retour des réfugiés;
5. Formulation de garanties internationales assurant l'application des mesures décidées à Arusha.

³¹ Voir International Crisis Group (ICG), *L'effet Mandela, Évaluation et perspectives du processus de paix burundais*, avril 2000 et *Burundi: ni guerre, ni paix. Une évaluation du processus de paix après la signature de l'accord d'Arusha du 28 août 2000*, décembre 2000.

L'Accord donne une définition du conflit dont tout le monde s'accorde à reconnaître le caractère opportun: un conflit essentiellement politique aux dimensions ethniques. Le discours officiel burundais avait jusque-là toujours nié la réalité ethnique, tout en pratiquant l'ethnisme dans les faits, enfermant ainsi le débat dans un caractère globalisant qui nourrissait l'idéologie de l'exclusion et de l'extermination de 'l'autre'. Au conflit politique, il convenait donc d'apporter des réponses politiques. Néanmoins, les négociateurs n'ont pas pu éviter le piège ethnique. Ceux qui le déplorent sont les mêmes qui s'accordent, avec le recul, à en reconnaître le bénéfice: le tabou ethnique a au moins été mis sur la place publique. Et si l'Accord a consacré l'ethnisme, il contenait, en même temps, ce qui pouvait permettre d'encourager sa négation. Aujourd'hui, ce tabou semble s'être d'ailleurs épuisé, les luttes d'influence pouvant s'exercer au sein d'une même ethnie.

Principaux défauts

La critique fondamentale opposée à l'Accord réside dans le fait qu'en l'absence des mouvements rebelles armés à la table des négociations, il n'y a pas eu de cessez-le-feu. Le pays est resté confronté aux conséquences meurtrières du conflit. Une autre conséquence a été que les réformes, notamment celles de l'armée, n'ont pas pu être engagées.

Il n'y a pas eu non plus d'accord sur l'équipe qui dirigerait la transition à venir. Cette absence a entraîné la prolongation des débats de près de quatorze mois, puisque la transition n'a débuté que le 1er octobre 2001.

Enfin, la signature a été assortie de réserves. Le Gouvernement, avec le soutien des petits partis tutsi, entendait ainsi dénoncer le 'hold-up' opéré sur le projet d'accord par le tandem parallèle Uprona-Frodebu et contester les amendements de dernière minute que ces derniers avaient réussi à introduire dans la nuit du 27 au 28 août, veille de la signature. La stratégie des réserves traduisait un message clair: les négociations ne sont pas terminées. Ces réserves ont souvent été dénoncées comme enlevant toute substance à la notion même d'accord. Pourtant, même avec ces dernières, la signature a sensiblement diminué les tensions. Avec le recul, elles n'apparaissent pas avoir été déterminantes car elles ont été écartées.

Une justice pour le passé

Les dispositions de l'Accord consacrées à la question de la justice sont détaillées infra.

Bien qu'il soit généralement plus facile, dans le cadre d'un accord de paix, de prévoir des instruments censés traiter l'avenir, l'Accord d'Arusha donne l'impression de s'attarder davantage sur le passé. Non seulement il prévoit des instruments spécifiques destinés à gérer les violations passées, mais toutes les mesures axées sur l'avenir ont été décidées par rapport aux déviances du passé, dans l'optique d'éviter de reproduire les erreurs. Traiter les racines du conflit semble avoir été une des priorités des négociateurs.

La médiation tentera d'influencer les parties pour qu'elles renoncent à s'attarder sur cette question du passé. Nyerere s'est ainsi positionné contre l'idée d'un tribunal, déclarant, selon un des acteurs des négociations, que le passé était le passé, que rien ne pourrait le changer et qu'il n'était donc pas productif d'y revenir. Mandela, pour sa part, considérait que l'idée d'un tribunal restait trop abstraite. C'est pour cela qu'il plaidera en faveur d'un mécanisme unique, plus efficace selon lui et plus simple à mettre en œuvre, à l'image d'une commission vérité et réconciliation, ou, à tout le moins, d'un mécanisme qui privilégierait la réconciliation.

Les Accords de 2002 entre le Gouvernement de transition et les mouvements rebelles minoritaires CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et Palipehutu-FNL d'Alain Mugabarabona

Ces deux mouvements rebelles hutu ont connu des divisions internes. Léonard Nyangoma, membre du parti Frodebu et fondateur du mouvement CNDD à la fin de l'année 1994, a été détrôné par Jean Bosco Ndayikengurukiye en 1998, au moment où démarraient les négociations d'Arusha, ce qui a compliqué encore la question de l'inclusion du mouvement dans le processus de paix. Pierre Nkurunziza a repris le commandement à Jean Bosco Ndayikengurukiye à la fin 2001³². Le mouvement Palipehutu-FNL, pour sa part, a connu les mêmes luttes d'influence. Créé en 1980 par Remy Gahutu, il se scinde entre une aile politique (Palipehutu) et une aile armée (FNL)³³. Les FNL poursuivent leurs activités sur le terrain sous la direction de Kossan Kabura, détrôné en février 2001, peu après l'Accord d'Arusha, par Agathon Rwasa, leader actuel du Palipehutu-FNL. En août 2002, Alain Mugabarabona, secrétaire chargé des relations extérieures du Palipehutu-FNL basé en Hollande, prétendra renverser Rwasa, sans suite. Les divisions se poursuivront après l'accession au pouvoir du CNDD-FDD, que ni le pouvoir ni la médiation sud-africaine ne sont parvenus à apaiser.

L'aile CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et l'aile Palipehutu-FNL d'Alain Mugabarabona doivent être considérées comme des branches mineures de leur mouvement rebelle respectif, issues soit d'une scission interne, soit d'une tentative de renversement de l'équipe au pouvoir. Mais si Jean Bosco Ndayikengurukiye a régné sur le terrain à partir de ses bases congolaises, Alain Mugabarabona n'a jamais obtenu la direction des FNL. Certains soupçonnent même le Gouvernement de transition de l'époque d'avoir téléguidé³⁴ la tentative de putsch de Mugabarabona contre Rwasa et d'avoir négocié un accord de paix avec ces petits mouvements pour valider l'importance des dissensions et par là, discréditer les vrais dirigeants sur le terrain, Pierre Nkurunziza pour le CNDD-FDD et Agathon Rwasa pour les FNL.

En 2002, Jean Bosco Ndayikengurukiye et Alain Mugabarabona n'ont plus de poids politique et ne disposent plus de combattants, bien qu'ils prétendent le

32 Il n'est pas anodin de faire remarquer, dans un contexte où le conflit ethnique s'est souvent doublé d'intérêts régionaux, que Pierre Nkurunziza n'est pas issu de la même province que celle dont les deux premiers dirigeants du CNDD-FDD sont originaires: Ngozi, au nord du pays, pour le premier et Bururi, au sud-ouest, pour les deux autres.

33 Plusieurs autres divisions donneront naissance au Front de libération nationale (Frolina) de Joseph Karumba en 1989 et au Palipehutu d'Etienne Karatasi, successeur de Remy Gahutu, en 1992. Au terme d'une brève existence armée concentrée dans les camps de réfugiés en Tanzanie, ces deux dirigeants en exil prendront part aux négociations d'Arusha et signeront l'Accord.

34 Avec le soutien de la médiation sud-africaine (voir infra).

contraire. Ils endossent l'Accord dans sa lettre et son esprit sans discussion. En signant, ils peuvent encore obtenir une représentation dans les institutions de transition et transformer leur mouvement en parti politique.

Le Protocole de Pretoria de 2003 entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza

Obtenu sous la facilitation sud-africaine de Jacob Zuma, qui a pris le relais de Mandela, l'Accord qui intervient entre le Gouvernement de transition et la branche majoritaire du mouvement CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza est, avec l'Accord d'Arusha, l'autre pièce incontournable du processus de paix burundais. Il complète l'Accord d'Arusha par le Protocole III relatif à la réforme des forces de défense et de sécurité. C'est aussi celui qui a ramené la paix dans presque la totalité du pays³⁵.

35 Excepté dans les provinces où le FNL reste présent. En août 2004, le FNL a revendiqué le massacre de 154 civils banyamulenge à Gatumba.

Plus connu sous le nom de 'Protocole de Pretoria', l'Accord consiste en réalité en plusieurs étapes et documents:

- L'accord de cessez-le-feu signé le 2 décembre 2002 mais rapidement violé par les parties;
- La déclaration conjointe de cessation définitive des hostilités du 27 janvier 2003;
- Le Protocole de Pretoria du 8 octobre 2003 sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi;
- Le Protocole de Pretoria du 2 novembre 2003 sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi;
- Le Protocole sur l'accord technique des forces;
- L'accord global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003.

L'Accord global fait l'objet d'une loi nationale d'adoption qui stipule qu'il fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha, mais qui abroge les dispositions antérieures contraires au CNDD-FDD. À la suite de cet Accord, le CNDD-FDD est intégré dans les institutions de transition dès novembre 2003. Le processus de remaniement de l'armée et de la police suivra³⁶.

36 Il a formellement commencé à la fin de l'année 2004.

Il est important de comprendre qu'à partir de ce moment, la période de transition s'est poursuivie sur la base de deux processus parallèles: d'une part, le processus né à Arusha sur la base des dispositions négociées entre le Gouvernement et l'ensemble des parties signataires, et, d'autre part, le processus issu de l'Accord signé entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD, dans lequel ce dernier a négocié ses propres points politiques et militaires (indépendamment donc des dispositions mentionnées dans l'Accord d'Arusha et à l'exclusion des autres parties signataires de l'époque). Dans un premier temps, le CNDD-FDD refuse même ouvertement de reconnaître l'Accord d'Arusha, auquel il n'a pas été associé. C'est sous la pression de la médiation et des communautés régionale et internationale, qui supervisent

l'exécution du processus, qu'il modère ses propos. Il a aussi pris conscience de l'avantage politique qu'il pouvait tirer à court terme de cet Accord, avec l'établissement du calendrier électoral qui clôturera la transition.

À l'époque donc, c'est l'Accord d'Arusha qui reste la référence, la bouée à laquelle la communauté internationale et la région se raccrochent lorsque la transition a tendance à s'enliser.

L'Accord de cessez-le-feu global du 7 septembre 2006 entre le Gouvernement et les FNL

Après plusieurs tentatives avortées, le Gouvernement élu en 2005 et les FNL signent un Accord global de cessez-le-feu le 7 septembre 2006 à Dar-es-Salaam, confirmant ainsi un préaccord³⁷ qui avait été obtenu quelques mois auparavant. Le principal résultat de cet Accord est de concrétiser le cessez-le-feu sur la totalité du territoire. Il arrive en bout de course et presque contre toute attente, grâce à l'insistance des acteurs extérieurs, principalement la Tanzanie, dans un premier temps, et l'Afrique du Sud, par la suite, en la personne du Ministre de la sécurité, Charles Nqakula, qui a pris le relais de Jacob Zuma. Comme ses prédécesseurs, le nouveau Gouvernement burundais n'a pas véritablement fait diligence pour faire aboutir des négociations qui supposaient, à terme, une inclusion du Palipehutu-FNL et donc un réaménagement du pouvoir qu'il venait de conquérir haut la main. Probablement fatiguée de l'interminable processus burundais mais décidée à le boucler, la facilitation extérieure aurait vivement encouragé les parties à signer un accord de principe, laissant délibérément de côté tous les points de détail, que les parties étaient invitées à discuter plus tard entre elles. Un mécanisme conjoint de vérification et de supervision, placé sous l'autorité de la région et de l'Union africaine, est décidé pour garantir l'exécution de l'Accord.

³⁷ Accord de principe de Dar-es-Salaam en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi, signé le 18 juin 2006.

4

Les acteurs du processus à Arusha

³⁸ Il est symptomatique de constater que la plupart des acteurs burundais interrogés n'ont pas d'avis tranché sur les réalités que recouvrent les notions de médiation et de facilitation. L'une comme l'autre sont utilisées, de manière indistincte, pour qualifier le processus de pilotage. La plupart des accords, il est vrai, portent eux-mêmes la signature du 'facilitateur'. Compte tenu de l'implication indéniable des intervenants successifs, le présent document privilégiera le vocable de médiation.

La médiation³⁸

Médiation de Nyerere

Le président Nyerere - en réalité sa Fondation, créée à cet effet dès 1996 - s'impose dans le conflit burundais pour différentes raisons allant de son prestige politique à sa parfaite connaissance du contexte burundais. Il s'implique sans tarder, mais ne parvient pas tout de suite à maîtriser le conflit. Les deux réunions successives qu'il organise avec des représentants du Frodebu et de

l'Uprona à Mwanza, en Tanzanie, les 22-25 avril 1996 et les 8-9 juin 1996, n'aboutissent à rien de décisif³⁹.

39 Il faut dire que la présence des représentants du Frodebu et de l'Uprona relevait plus d'une initiative personnelle que d'un mandat clair et légitimé par leur base.

40 Voir infra, point suivant.

41 Il est d'ailleurs intéressant de constater que, parmi toutes les conditions qu'il a imposées pour la levée de l'embargo, il n'a pas mentionné celle du départ de Buyoya.

42 Pour les détails, voir International Crisis Group, op.cit.

43 La Tanzanie a abrité jusqu'à 800,000 réfugiés burundais.

44 Voir infra pour les détails et conséquences de la méthode.

La personne de Nyerere a souvent et très tôt été critiquée par le groupe tutsi, qui n'a eu de cesse de dénoncer sa sympathie pro-hutu. Ainsi, lors des réunions de Moshi, en mai 1999, à l'occasion desquelles le médiateur fait le choix de regrouper les participants selon leur affiliation ethnique⁴⁰, Nyerere est accusé de faciliter l'harmonisation des points de vue des seuls partis hutu participant aux négociations. De même, le camp tutsi a toujours prétendu que la Tanzanie faisait tout pour ne pas aboutir à un accord, afin de démontrer à l'extérieur qu'il était impossible de composer avec les Tutsi. C'est en réalité le coup d'état de Buyoya de juillet 1996 qui entame sérieusement la relation entre les deux hommes. Nyerere témoignait jusqu'alors d'une certaine sympathie⁴¹ pour Buyoya qui, de son côté, n'avait jamais caché son admiration pour le vieux leader. Le putsch de Buyoya remet cet équilibre en question. Nyerere, qui s'est senti trahi par Buyoya, refuse la formule du 'partenariat intérieur' de Buyoya, qui décline pour sa part l'invitation à se présenter au sommet régional du 25 août 1997, mettant en cause la neutralité de Nyerere. Ce dernier aurait été jusqu'à qualifier le régime de Buyoya d'apartheid. Lorsqu'il s'ouvre officiellement à Arusha, en juin 1998, le processus de paix burundais démarre dans des conditions peu sereines⁴².

Il est difficile de considérer objectivement la Tanzanie comme étant neutre dans le conflit burundais. Pays limitrophe, elle héberge depuis toujours (1965) un nombre important de réfugiés hutu. Certains ont prétendu que la Tanzanie avait un agenda caché, tolérant sur son sol, en même temps que les réfugiés, la rébellion hutu. La Tanzanie s'en est toujours défendue. Même sans aller aussi loin, on peut raisonnablement considérer que la présence parfois importante de ces réfugiés sur son territoire⁴³, y compris de grandes pointures politiques burundaises, a pu influencer, jusqu'à un certain point, sur la stabilité intérieure du pays et, en conséquence, peser sur la politique qu'il adoptait par rapport au Burundi. C'est surtout la présence, tolérée ou non par la Tanzanie, de rebelles hutu de l'autre côté de la frontière, qui a engendré chez les Tutsi la perception d'une partialité de la part de Nyerere.

La principale caractéristique de l'intervention de Nyerere réside dans la méthode dite 'inclusive'⁴⁴, qui rassemble autour de la table dix-neuf parties burundaises. Cependant, les grands absents restent les groupes armés. Nyerere est confronté à la scission du CNDD dès le début des négociations. Sa position d'intellectuel pragmatique consiste à favoriser l'aspect politique: si le conflit politique est réglé, le conflit armé n'aura plus de raison d'être. Il adopte en conséquence une position legaliste: le mouvement rebelle armé de Jean Bosco Ndayikengurukiye, qui vient de se séparer de son fondateur Nyangoma, est sommé, soit de changer d'appellation, soit de faire le nécessaire pour entériner dans les formes le changement de dirigeant. Devant le refus de ce dernier, Nyerere finit par écarter Ndayikengurukiye au profit de Nyangoma (qui est déjà à la table des négociations). Il est soutenu en cela par l'Union européenne, qui mise sur l'effet d'entraînement. La tactique s'avérera être un échec.

Médiation de Mandela

Nyerere a mené la première et majeure partie de la médiation. À sa mort, en octobre 1999, Mandela lui succède. L'ancien président sud-africain imprime un rythme indéniable et un nouveau souffle aux négociations, son mandat consistant pour l'essentiel à terminer au plus vite le processus. Ceci explique en partie pourquoi, malgré ses tentatives avouées, Mandela n'a pas réussi à faire entrer les rebelles dans la négociation. Si les deux médiateurs disposaient d'un rôle actif de proposition, Mandela en fait davantage usage que Nyerere, qui a attendu longtemps que les Burundais lui remettent des propositions concrètes.

La grande différence entre les deux styles de médiation réside aussi dans le fait que Mandela stigmatise publiquement le fait ethnique tutsi/hutu et qu'il expose au grand jour les obstacles au processus de paix, ce qui favorise une pression internationale constante sur les acteurs burundais. La méfiance des Tutsi se réveille à nouveau quand Mandela annonce aborder la question burundaise avec sa propre grille de lecture, tirée de son expérience personnelle, celle d'une majorité opprimée par une minorité. Néanmoins, Mandela a de la sorte obligé les parties à aborder les questions sensibles.

Contrairement à Nyerere, Mandela impose une pression constante sur le Président Buyoya pour l'inciter à faire les concessions que réclament les rebelles pour participer aux négociations, notamment la libération des prisonniers politiques. Malgré l'effet dynamique qu'il insuffle, Mandela ne changera ni le cadre, ni les acteurs du processus et n'arrivera pas à amener les mouvements rebelles à la table des négociations. Il n'est pas certain non plus que le mouvement de Jean Bosco Ndayikengurukiye aurait accepté de venir: militairement fort, tirant de larges bénéfices de sa base congolaise en RDC, il aurait sans doute refusé de venir partager un gâteau qu'il pensait pouvoir obtenir par les armes⁴⁵.

45 Il est aussi redevable envers ses soutiens, la RDC et le Zimbabwe, qui ont besoin de ses hommes dans leur lutte contre la coalition anti-Kabila dans l'est de la RDC.

La médiation de Mandela, dont le charisme et l'approche sont unanimement salués, est restée extrêmement personnalisée. Les critiques qu'il essuie sont d'un autre ordre: manque de disponibilité, vision macrocosmique qui laisse les détails au bureau de la facilitation 'dominé par les Tanzaniens', méthode interventionniste au terme de laquelle il impose ses vues. Si Nyerere évitait les points qui fâchent, Mandela n'hésite pas à prendre à partie les acteurs burundais, alternant les réunions confidentielles sans témoin ni note et les apostrophes en public, certaines étant même perçues comme humiliantes par les Burundais. La pression incessante qu'il a exercée, voire son impatience, conduit plutôt les Burundais, qui évitent généralement l'affrontement direct, à imaginer des stratégies indirectes de résistance. Néanmoins, c'est parce que Mandela n'a jamais cessé de 'prendre les Burundais par la main', selon l'expression d'un observateur burundais, qu'il réussit à arracher une signature. La méthode Nyerere, dont les Burundais s'accordent pourtant à reconnaître qu'il avait adopté et compris la 'psychologie' burundaise, n'aurait pas obtenu ce succès. Un des négociateurs burundais a admis que sans son remplacement forcé, ils n'auraient probablement jamais rien signé avec lui.

Quand Mandela intervient, le corps de l'Accord est déjà obtenu, mais beaucoup de points restent en suspens. Les instigateurs s'impatientent. Un projet d'accord est présenté par l'équipe de médiation le 17 juillet 2000. Les parties se voient offrir un délai de trois semaines pour l'analyser et fournir leurs derniers commentaires. Mandela impose la date du 28 août comme date butoir pour la signature d'un accord définitif. Considérée par beaucoup comme irréaliste, y compris par les représentants de la communauté internationale, la date n'a jamais été modifiée, provoquant une signature aux forceps. De nombreux observateurs burundais en tirent la conclusion que ce fut là une grande faiblesse du processus: la pression étant énorme, les Burundais eux-mêmes ne se sont jamais réellement appropriés l'Accord. Comme l'a spontanément exprimé un négociateur burundais:

«L'Accord d'Arusha, c'est avant tout une proposition de Mandela!»,
suggérant qu'il n'était pas l'œuvre des Burundais.

Médiation dite sud-africaine

Très vite après la signature de l'Accord d'Arusha, Nelson Mandela, qui se dit fatigué des arguties des Burundais, délègue la responsabilité de la conduite des négociations de cessez-le-feu entre les groupes armés et le Gouvernement de transition au Vice-président de l'Afrique du Sud, Jacob Zuma. Ce dernier, conscient de la délicatesse de la mission, procède d'abord à des consultations approfondies avec les dirigeants de la région et tente de prendre contact avec les dirigeants des groupes armés en vue de lancer des négociations sur le cessez-le-feu avec toutes les parties. Les premiers résultats se manifestent dans la conclusion du cessez-le-feu avec la branche du CNDD-FDD (de Jean Bosco Ndayikengurukiye) et la branche du FNL (d'Alain Mugabarabona) en 2002.

Jacob Zuma a toujours clairement souligné qu'il avait pour mandat non pas de rouvrir les négociations de paix d'Arusha, mais de faciliter la conclusion d'un accord de cessez-le-feu global. Confronté à des problèmes politico-financiers dans son propre pays, il sera remplacé par le Ministre sud-africain de la sécurité Nqakula, chargé d'amener la dernière branche armée des FNL à conclure un accord avec le Gouvernement. La signature de cet Accord, qui n'était pas encore appliqué à l'heure de la rédaction de ce rapport, est intervenue en septembre 2006.

La stratégie de la médiation sud-africaine a été d'encourager les négociations avec toutes les branches de la rébellion, y compris les plus petites, pour contraindre les principaux mouvements sur le terrain à rejoindre le processus de paix. En décembre 2002, un cessez-le-feu est d'ailleurs signé avec le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza dans la foulée des Accords d'octobre 2002, signés avec les branches rebelles minoritaires. Ce cessez-le-feu ne tiendra cependant pas longtemps. La médiation sud-africaine a essuyé les mêmes reproches que ceux adressés au Gouvernement: en favorisant le morcellement des groupes rebelles au lieu de chercher à initier une nouvelle dynamique inclusive, la stratégie sud-africaine a plutôt eu tendance à allonger le processus.

Les acteurs burundais

46 Voir la liste des parties burundaises négociatrices de l'Accord d'Arusha.

Arusha réunit 19 parties: 17 partis politiques, le Gouvernement et l'Assemblée nationale⁴⁶.

Préconisée par Nyerere, bien que certains avancent qu'il s'agit d'une idée du Gouvernement burundais pour alourdir ou torpiller les débats, la méthode dite 'inclusive' a souvent péché là où elle était saluée: couplée à la règle du consensus, elle a en effet favorisé des débats interminables et éminemment conflictuels. Quant au Gouvernement burundais, il n'a jamais cessé son jeu parallèle: à côté de la 'grand messe' d'Arusha, pour reprendre les termes d'un proche de la partie gouvernementale, il a poursuivi ses négociations restreintes et privées avec des acteurs limités: à Rome, en privilégiant l'autre partie belligérante; dans le débat interne, en privilégiant le Frodebu; à Arusha, avec le Frodebu encore.

Il est important de saisir l'esprit qui a présidé aux négociations: celui de l'affrontement ethnique par d'autres moyens et sur une autre scène. À l'époque, tous les partis burundais présents restaient essentiellement articulés autour de leur appartenance ethnique: hutu ou tutsi. À Arusha, ils demeurent fidèles à leur communauté, restée à Bujumbura, qui leur lie aussi les mains. Seul le discours ethnique fait mouche et ceux qui canalisent le plus d'attention sont ceux qui n'hésitent pas à agiter le spectre ethnique.

Arusha aurait donc pu constituer une occasion idéale de se départir de l'étiquette ethnique, surtout dès lors que les parties négociatrices avaient reconnu elles-mêmes que le conflit était essentiellement de nature politique. L'ensemble des acteurs internationaux et nationaux interrogés dans le cadre de cette étude déplorent le fait que cela ne fut pas tenté mais expriment, dans la même proportion, des doutes sur les chances de réussite d'une initiative qui, dans les circonstances de l'époque, aurait tenté d'atténuer le fait ethnique. Les médiateurs successifs ne l'ont non seulement pas essayée, mais, au contraire, ont contribué à cristalliser la question ethnique. Nyerere a ainsi facilité le regroupement des parties en deux groupes ethniques, espérant harmoniser les points de vue des partis de même obédience. Les réunions de Moshi en 1999 ont donné naissance à trois blocs ou groupes appelés 'G': le G7 hutu, le G8 tutsi et le G3 comprenant le Gouvernement, l'Assemblée et l'Uprona, qui continuaient de plaider pour l'unité. Par la suite, on a parlé plus communément des seuls G7 hutu et G10 tutsi (lequel a pris le relais du G8)⁴⁷. Mandela a également opté pour une stratégie de mise à nu du fait ethnique et imposé une division de la transition en deux périodes, dirigées alternativement par chaque ethnité. Le résultat de ces stratégies est que les négociations ont été construites autour du fait ethnique. En conséquence, les solutions, dont les parties avaient reconnu qu'elles devaient être politiques pour répondre à un conflit de nature politique, ont été davantage ethniques. Ce fait est à déplorer, a conclu un diplomate interrogé, mais c'était là le prix à payer pour pouvoir avancer et obtenir une signature.

47 Le G10 ne comprenait pas d'institutions mais était exclusivement composé de partis politiques: Uprona, Parena, Inkinzo, PRP, Anadde, Raddes, PIT, AV-Intwari, Abasa, PSD.

Dans le cas burundais, le grand problème de la méthode inclusive est resté celui de la représentativité:

48 L'Uprona était généralement considéré comme le ténor du groupe tutsi et le Frodebu, celui du groupe hutu. Il est à noter cependant que le Parena disposait aussi, à l'époque, d'une solide assise dans les milieux tutsi de la capitale.

49 On a cité l'exemple du parti Abasa, qui aurait été limité à son représentant et son épouse.

50 Ainsi, lors des travaux de septembre 1999, les petits partis tutsi ont prétexté le regain de violence autour de la capitale pour exiger l'inversion de l'ordre du jour de la Commission III, exigeant que la cessation des hostilités soit discutée avant celle de la restructuration de l'armée, point pourtant crucial pour la conclusion d'un accord. À la même époque, un représentant du PL a fait circuler un document contestant le choix de Nyerere comme médiateur.

- Seuls les grands ténors de l'Uprona et du Frodebu pouvaient raisonnablement être considérés comme représentatifs de leur communauté⁴⁸, même si les deux partis avançaient des membres de l'autre ethnie, généralement pour leur image.
- Depuis 1991 et le multipartisme, les petits partis s'étaient multipliés. Articulés autour de leur appartenance ethnique, ils concouraient parfois seuls, et parfois en appui au ténor de leur groupe ethnique, en espérant des postes ministériels en récompense, comme après les élections de 1993. Ils n'avaient pas de représentativité sur l'ensemble du territoire; certains étaient même limités au cadre familial⁴⁹. Certains de ces petits partis ne sont allés à Arusha que pour avancer des arguments extrémistes ou favoriser les blocages dans l'intérêt de leur ténor, qui n'aurait pas pu se permettre une telle attitude⁵⁰. En outre, pratiquement tous les partis, y compris les ténors, s'étaient dupliqués ou scindés, soit au niveau interne, essentiellement autour de la reconnaissance ou non du régime du putschiste Buyoya et du partenariat intérieur (l'Uprona a connu une scission en deux ailes en octobre 1998), soit entre une aile interne, restée au pays, et une aile externe (Frodebu).
- Certains observateurs sont d'avis que la question de la (non) représentativité des acteurs aux négociations d'Arusha a brouillé les cartes et la visibilité de la problématique. Dans ces conditions, le regroupement des parties négociatrices par Nyerere en deux blocs, si elle a stigmatisé l'appartenance ethnique, a opportunément clarifié la suite des débats.
- Les grands absents à la table des négociations sont restés les groupes armés. Indépendamment des raisons qui ont présidé à son choix, Nyerere restera considéré comme le grand responsable de cet échec. Le principal inconvénient de cet état de fait est que, ayant été conclu sans cessation des hostilités, l'Accord n'a pas réussi à ramener la paix dans le pays avant de longues années. De nombreuses vies civiles ont été sacrifiées. Plus grave encore, après la signature, la guerre est devenue un prétexte, pour les uns comme pour les autres, afin d'empêcher la réalisation des dispositions de l'Accord.

La communauté internationale

Au début du processus, l'OUA, l'UE et l'ONU, en qualité d'observateurs extérieurs, agissaient plutôt en coulisses, l'OUA moins que les deux autres. Les Nations Unies ont, par exemple, exprimé des réserves quant à l'opportunité d'une mesure d'embargo à l'époque où celui-ci fut décidé par les pays de la région, mais elle a finalement soutenu la position régionale. Avec Mandela, les organisations internationales intéressées et les pays donateurs (Belgique, Grande-Bretagne, États-Unis, France, Canada, entre autres) ont été invités à prendre davantage de place. Leur engagement restera néanmoins exclusivement financier. Certains déplorent que sous couvert de l'«African ownership», ces acteurs, au demeurant importants, ont démissionné de leurs responsabilités.

À Arusha, la longueur et la stérilité des débats finissent par émousser la patience des bailleurs de fonds. Ils sont déroutés par ces acteurs burundais, qui se déchirent dans l'arène pendant la journée, mais boivent une bière ensemble

le soir, et ne perçoivent pas qu'il s'agit uniquement, pour les représentants burundais de sauver les apparences. La priorité des intervenants internationaux se résume donc vite à un mot d'ordre: obtenir une signature à tout prix. La seule règle à suivre est devenue celle du pragmatisme. Ainsi que l'a imaginé un diplomate occidental: «S'ils nous avaient demandé un voyage sur la lune et présenté qu'il s'agissait là d'un point d'entente qui permettait d'avancer, ils l'auraient probablement obtenu.» Dans certains cas, la médiation a été jusqu'à contraindre les parties à la superficialité. Chacun savait en effet que la règle en vigueur du consensus favorisait ou au contraire faisait courir le risque de l'enlisement du débat, selon les intérêts.

La communauté internationale, y compris les Nations Unies, finit par reprendre la place qu'elle avait initialement abdiquée, notamment à travers deux instruments imaginés dans l'Accord d'Arusha: une mission de maintien de la paix et une commission de suivi de l'application de l'Accord (CSA).

La CSA est censée impulser le rythme et la dynamique nécessaires à l'exécution des réformes dont le principe a été acquis. Mais elle est confrontée à de grandes résistances de la part du Gouvernement Buyoya. La CSA perd toute efficacité à partir du moment où les Burundais réussissent à y faire représenter un membre par délégation signataire à Arusha (également dans l'optique intéressée d'une place rémunératrice) au lieu des 'deux représentants des parties signataires' initialement prévus dans l'Accord. Les Burundais s'invitent donc en nombre, et ce qui aurait dû ressembler à un petit conseil d'administration reproduit exactement les mêmes débats conflictuels qu'à Arusha. La CSA ne peut donc être autre chose qu'un organe régulateur du conflit ethnique. Alors que l'Accord lui donne compétence pour donner des directives, elle favorise, comme pendant les négociations, la voie des concessions. Elle n'empêche pas non plus que les choses continuent à se décider entre l'Uprona et le Frodebu jusqu'à l'arrivée du CNDD-FDD.

La mission onusienne de maintien de la paix ne s'est pas déployée avant juin 2004. Les conditions n'étant pas réunies (absence de cessez-le-feu), c'est l'Union africaine qui s'en charge. La Mission africaine pour le Burundi (AMIB) est la première mission de ce genre et reçoit des encouragements de l'ensemble de la communauté internationale. Néanmoins, son mandat reste limité et elle ne bénéficie jamais des moyens financiers et logistiques, ni même de la confiance, nécessaires à la bonne réalisation de sa mission. Suite à la signature du cessez-le-feu avec le CNDD-FDD, mais aussi et surtout parce qu'approche la fin programmée de la transition, une mission onusienne de maintien de la paix prend finalement le relais. L'Afrique du Sud conserve le commandement militaire. Malgré son mandat élargi (sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies), la tâche essentielle de l'Opération des Nations Unies pour le Burundi (ONUB) est de mener à bien les élections. Ce retour de la communauté internationale n'est rien d'autre qu'une nouvelle illustration du pragmatisme évoqué ci-dessus: avec le temps, les ambitions qui présidaient à Arusha se sont érodées et les efforts se concentrent sur les élections, seul résultat tangible que la communauté internationale peut espérer atteindre.

51 Voir infra, Partie 5, Les dispositions relatives à la justice dans l'Accord d'Arusha.

52 Voir International Crisis Group, op.cit.

53 Chiffres de l'Union européenne, non officiels.

La même tendance s'affichera sur la thématique de la justice. Après avoir traîné les pieds, les Nations Unies reprendront la main sur la question de la justice transitionnelle.⁵¹

Aux yeux des Burundais, la communauté internationale ne représente rien d'autre qu'un bailleur de fond, 'la quatrième ethnie', comme aimait l'appeler l'ancien Président burundais Bagaza. Au total, le processus à Arusha aurait coûté USD 15,000,000⁵². Après la signature, pas moins de EUR 1,900,000 supplémentaires ont été alloués par l'UE⁵³ à titre de soutien de la CSA, pour le fonctionnement de la Commission mixte de cessez-le-feu (CMC), chargée de superviser et de faciliter l'opération de désarmement, démobilisation, et réintégration (DDR), et pour couvrir les dépenses relatives au retour à Bujumbura des hommes politiques et dirigeants de mouvements armés en exil. Aucun rapport financier n'aurait été produit, ni même exigé, en justification des montants alloués. Au terme d'une évaluation interne, l'UE aurait conclu qu'eu égard au résultat (les élections), l'opération financière s'avérait raisonnable et justifiée. Les bailleurs de fonds ont toujours éludé ce qui pouvait risquer d'entraver le bon déroulement du processus, y compris les demandes de justification financière des fonds attribués. Ils ont évité la polémique, même lorsque le bureau de la Fondation Nyerere a été mis en cause pour la mauvaise gestion des fonds que lui allouaient les institutions finançant le processus d'Arusha. Ils ne se sont pas davantage illustrés dans le cadre de la CSA où ils étaient représentés, alors qu'ils auraient pu trouver dans l'argument financier un moyen de faire pression sur ceux qui choisissaient de faire traîner l'application de l'Accord.

Au cours des trois années et douze mois de prolongation (deux fois six mois), qu'a duré la transition, aucune des grandes réformes n'a pu être significativement abordée. Les élections ont probablement constitué la seule réalisation concrète, à mettre en grande partie au crédit de l'ONUB.

5

Les dispositions relatives à la justice dans l'Accord d'Arusha

Les dispositions de l'Accord d'Arusha relatives à la justice

Les dispositions relatives à la justice sont contenues essentiellement dans les Protocoles I et II. Elles correspondent grossièrement à deux périodes, le passé et l'avenir, et peuvent se répartir comme suit:

Mesures axées sur le passé:

L'Accord prévoit des instruments spécifiques: amnistie, immunité provisoire, libération des prisonniers politiques et un double mécanisme consistant à instaurer, d'une part, une Commission internationale d'enquête judiciaire (CIEJ), suivie d'un Tribunal pénal international (TPI), et, d'autre part, une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CNVR).

Mesures axées sur l'avenir:

L'Accord prévoit des instruments qui se retrouvent classiquement dans des négociations de paix: une nouvelle constitution, de nouveaux corps de défense et de sécurité, une réforme du secteur judiciaire, des compensations foncières et la formation des corps de défense et de sécurité à la culture de la paix, aux droits humains et au droit humanitaire.

54 Article 1c. du chapeau de l'Accord d'Arusha.

55 Accord d'Arusha, P.III, article 26.

56 Accord d'Arusha, P.III, article 25. 2c.

Mesures en suspens jusqu'à l'obtention d'un cessez-le-feu⁵⁴:

- Une amnistie pour tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'état.⁵⁵
- La libération des prisonniers politiques engendrée par la cessation des hostilités.⁵⁶

Indépendamment des dispositions conditionnées à l'obtention d'un cessez-le-feu, aussi bien les mesures relatives au passé que celles relatives à l'avenir étaient censées recevoir un début d'exécution pendant la transition. Ce fut loin d'être le cas.

Il n'est pas superflu de rappeler ici que l'Accord stipule que les crimes majeurs ne pourront pas faire l'objet de mesures d'immunité provisoire ou d'amnistie. Ce point n'est pas dénué d'impact : outre le fait que le Burundi répondait ainsi aux exigences internationales et par la même occasion aux obligations auxquelles il avait souscrit en ratifiant la plupart des traités internationaux en la matière, il devenait difficile, pour les groupes rebelles qui ont rejoint le processus par la suite, de chercher à obtenir une amnistie générale. Ce point a donc pu représenter un frein. Pourtant, lorsqu'elles sont revenues en première ligne des négociations relatives à la justice transitionnelle, les Nations Unies n'ont eu de cesse de rappeler cette exigence.

Justice pour le passé

La CIEJ et le TPI

Principe

Le Protocole I de l'Accord d'Arusha stipule que le Gouvernement du Burundi doit adresser une demande au Conseil de sécurité de l'ONU pour la mise en place d'une Commission internationale d'enquête judiciaire (CIEJ) sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. Au cas où le rapport de ladite Commission établirait l'existence de tels crimes, le même Gouvernement devait demander au Conseil de sécurité l'établissement d'un Tribunal pénal international (TPI) chargé de juger et punir les coupables.

Une grande majorité de Tutsi ont toujours fermement défendu l'idée d'un TPI 'à la rwandaise', en référence au TPIR créé en novembre 1994. Il s'agissait prioritairement pour eux de faire établir l'existence d'un génocide pour qualifier les événements de 1993. À l'époque des négociations, le souvenir du génocide des Tutsi du Rwanda était vif dans les mémoires. Les Hutu, par contre, étaient réticents à l'idée d'un tel système judiciaire, qui aurait pu sérieusement leur nuire alors qu'ils continuaient de revendiquer le rétablissement d'une vérité historique de même ordre pour les événements antérieurs à 1993.

Les points de compromis principaux ont été les suivants:

- Le génocide – qu'il s'agit de prévenir – est explicitement mentionné dans l'Accord, mais c'est la CIEJ qui est chargée d'enquêter sur l'existence d'actes de cette nature et de rendre des conclusions à partir desquelles un TPI pourrait être envisagé;
- La CIEJ ne fera pas seulement usage, dans son investigation, du rapport des Nations Unies de 1996 (qui avait conclu à l'existence d'actes de génocide à l'encontre des Tutsi en 1993 à la suite de l'assassinat du Président Ndadaye), mais prendra en compte l'ensemble des rapports qui ont été dressés sur le Burundi (dont le rapport Whitaker de 1985, qui rapportait des crimes de même nature à l'encontre des Hutu en 1972).

Ni la médiation, ni l'ONU ne semblent avoir pris en compte – du moins officiellement – la lenteur et le coût que ce genre de mécanismes ne manquerait pas d'occasionner. Pourtant, à l'époque, le TPIR enregistrerait ses premières critiques et l'ONU avait eu un avant-goût des difficultés que pouvait engendrer une commission d'enquête avec celle qui avait produit le rapport de 1996 sur les événements au Burundi⁵⁷. Le fait que Nyerere ait été très tôt critiqué par l'opinion tutsi, qui lui reprochait de favoriser l'autre camp et de tout faire pour empêcher que la responsabilité du Frodebu ne soit établie dans les massacres de 1993, pourrait ne pas être étranger à cette passivité de la communauté internationale: elle a pu considérer inopportun de s'opposer à l'exigence tutsi en faveur d'un TPI pour ne pas contribuer à alourdir cette perception de partialité. Quand il rejoint le processus, Mandela envisage la création d'un mécanisme unique pour remplacer le double mécanisme envisagé par les Burundais. Cependant, puisqu'il s'agissait là d'un point d'accord entre des parties qui n'en finissaient pas de se déchirer sur le reste, il lui fut suggéré⁵⁸ de ne pas insister.

Le G7 et le G10 se sont donc entendus sur une CIEJ, mais avec des objectifs différents. Les deux groupes savaient probablement que ce mécanisme resterait théorique, lourd et long à mettre sur pied. Les négociateurs étaient donc conscients qu'ils laissaient 'à ceux qui viendraient plus tard' la tâche de gérer sa future mise à exécution. En outre, par l'établissement de ce mécanisme international, les deux groupes se déchargeaient, avec satisfaction, de la délicate question de la détermination des responsabilités en la déléguant à un tiers, en l'occurrence la communauté internationale. C'est peut-être cet élément d'extranéité qui a rendu possible un consensus entre les parties sur ce mécanisme.

57 Les conclusions de cette Commission, loin de contribuer à l'apaisement, avaient été manipulées par certains cercles burundais à des fins politico-ethniques.

58 Ce serait essentiellement le bureau de facilitation tanzanien qui aurait dissuadé Mandela d'insister sur ce point.

59 L'établissement des mécanismes n'est pas de droit. Il est correctement stipulé que c'est le Gouvernement qui doit saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies.

60 Détaillée au point suivant.

61 Le rapport Kalomoh (publié officiellement le 11 mars 2005 – S/2005/158) fait suite à une mission d'évaluation des Nations Unies sur la question de la justice transitionnelle. Se fondant sur le modèle sierra-léonais, il suggère la mise sur pied d'un mécanisme double à composition mixte nationale et internationale: une chambre spéciale intégrée à l'appareil judiciaire burundais et une commission pour la vérité. Pour les détails, voir infra.

La communauté internationale a préféré encourager le point d'accord plutôt que d'exprimer ses doutes ou ses réserves. Elle ne pouvait pas ne pas en avoir, ce genre de mécanismes posant dès le départ des questions de praticabilité. La phraséologie rigoureuse qui a accompagné la rédaction de ces points⁵⁹ peut laisser penser qu'à défaut d'une opposition ferme, les Nations Unies ont à tout le moins fait valoir leurs arguments en coulisses.

Application

Dès le départ, les relations que la CIEJ doit établir avec un second mécanisme, la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CNVR)⁶⁰, sont mal définies. Les risques de chevauchement et de conflit de compétences sont évidents, voire inévitables. Certains acteurs ont reconnu en avoir été conscients mais ne pas y avoir accordé d'importance, le principal n'étant pas tant la mise en application que le consensus politique sur le principe.

Le 24 juillet 2002, bien au-delà du délai prescrit à cet effet dans l'Accord d'Arusha, le Président Buyoya adresse enfin une lettre au Secrétaire général des Nations Unies sollicitant la création d'une CIEJ. Il semble que la réponse qu'il a reçue, probablement par manque de concertation interne entre les différents services onusiens, relevait de l'indélicatesse diplomatique: il lui aurait été annoncé, sans autre explication, qu'il était exclu d'envisager une quelconque CIEJ. Une telle annonce a pu mettre Buyoya dans une position délicate vis-à-vis de sa base politique, pour laquelle une CIEJ conditionnait un TPI, et ne lui aurait laissé d'autre choix que de traîner désormais les pieds sur la question de la justice.

L'ONU craignait probablement qu'un mécanisme judiciaire quelconque ne vienne mettre en péril la difficile transition en cours. Elle n'a d'ailleurs jamais pris ce risque. Rien n'a bougé jusqu'à ce qu'un rapport onusien de 2004, dit 'rapport Kalomoh', suggère la mise en œuvre de mécanismes différents de ceux mentionnés dans l'Accord d'Arusha et, dans tous les cas, supprime la CIEJ⁶¹.

Avec le recul, certains diplomates étrangers ont qualifié cette idée de CIEJ de 'piège' dans lequel la communauté internationale était tombée, consciemment ou par paresse. «(Nous) aurions dû, dès le début, nous forcer à réfléchir sur un mécanisme juridictionnel spécifique, adapté au cas burundais», a confié l'un d'entre eux. Utilisant la même image, un représentant du groupe hutu a évoqué, à l'inverse, la décision du Rapport onusien de supprimer la Commission d'enquête: une telle commission, selon lui, aurait pu et dû donner de l'épaisseur et de la consistance à un mécanisme juridictionnel. Sans un mécanisme international, a-t-il estimé, son groupe ne pouvait pas faire confiance à une juridiction, même de composition mixte, intégrée dans un appareil judiciaire national dont il avait toujours décrié la partialité.

La CNVR

Principe

Le second mécanisme, une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CNVR), aurait réussi à rassembler les deux groupes de façon

tout aussi rapide. Comme pour la CIEJ, les parties gardent en tête l'idée d'établir leur propre vérité plutôt que de se réconcilier. Si Mandela n'est pas étranger à l'idée d'une commission de ce genre, il apparaît qu'elle était familière aux Burundais avant même son intervention. Dès les événements de 1993, des ONG internationales (notamment sud-africaines) avaient sensibilisé les hommes politiques burundais aux mérites de l'exemple sud-africain pour qu'ils s'inspirent utilement de ce modèle de résolution des conflits. Mandela a suggéré de retenir une commission de ce genre à titre de mécanisme unique (au détriment d'un mécanisme judiciaire), ce qui n'a finalement pas été le choix retenu par les Burundais.

Application

La loi établissant une CNVR est officiellement promulguée le 27 décembre 2004. Quatre ans se sont écoulés depuis qu'elle a été imaginée à Arusha⁶². Cette loi est votée en urgence lorsque le Gouvernement burundais apprend la venue imminente au Burundi d'une mission des Nations Unies chargée d'évaluer la question de la justice transitionnelle, la mission Kalomoh. Il se met en tête qu'une telle loi est susceptible de manifester une volonté gouvernementale positive de lutter contre l'impunité. Pour certains, elle conditionne encore la mise sur pied d'un TPI, pour autant que cette idée reste d'actualité. Le Gouvernement va même jusqu'à convoquer une session extraordinaire du Parlement. La frénésie est telle que les amendements apportés au projet de loi imaginé en avril 2003 ne seront pas pris en considération lors de l'adoption de la loi définitive, pas plus que les observations suggérées, à l'époque, par la société civile⁶³. En ce sens, la loi de 2004 représente un net recul par rapport au projet de 2003. Elle n'a toutefois jamais reçu exécution, le rapport Kalomoh ayant introduit par la suite des changements sensibles au mécanisme.

Les dispositions spécifiques relatives à l'amnistie, l'immunité provisoire et la libération des prisonniers politiques

Ces trois notions (amnistie, immunité provisoire et prisonniers politiques) ont très souvent été interprétées de façon confuse, notamment parce que le processus burundais a connu plusieurs étapes.

Amnistie

Mandela a fortement mis en avant la question de l'amnistie et celle d'une libération des prisonniers. Mais l'amnistie est restée contestée par les deux groupes, le camp tutsi y voyant l'impunité assurée pour les crimes de 1993, et le groupe hutu, celle des coupables de l'assassinat de Ndadaye et des massacres de Hutu antérieurs à 1993. En outre, compte tenu des positions radicales de leur base respective à Bujumbura, aucune partie ne pouvait se permettre d'accepter l'amnistie immédiate et totale, ce qui explique que chaque mesure de ce type a été assortie d'une exclusion (les crimes majeurs sont inconditionnellement exclus des mesures d'amnistie ou d'immunité provisoire). C'est aussi pour cela que les parties ont davantage parlé d'immunité provisoire, savant compromis entre la volonté de juger les responsables et la nécessaire modification de l'appareil judiciaire qui, en l'état, ne pouvait offrir les garanties d'un jugement impartial.

62 L'Accord d'Arusha prévoyait la mise en place de la CNVR dans les six premiers mois de la transition.

63 Les remarques portaient, entre autres, sur les conflits de compétence entre la CNVR et la CIEJ, l'absence de critères d'intégrité ou de moralité dans la désignation des membres de la CNVR, la durée de vie trop courte de la CNVR (2 ans) pour un mandat trop ambitieux (à partir de l'indépendance du pays), l'absence de consultation de la société civile et l'absence de provision relative à une indemnisation des victimes.

Immunité provisoire

Dans l'Accord d'Arusha, l'immunité provisoire se voulait une mesure accordée aux dirigeants politiques hutu qui rentreraient d'exil pour les protéger contre toutes poursuites qui auraient été exercées au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord. Elle devait aussi protéger les combattants des groupes armés une fois le cessez-le-feu obtenu⁶⁴. Cette mesure était limitée dans le temps, dans l'attente de la mise en place d'un gouvernement de transition⁶⁵.

64 Dans le cas de ces derniers, la CNVR pouvait même prononcer une mesure d'amnistie s'il s'avérait qu'elle était de nature à favoriser la réconciliation.

65 Accord d'Arusha, PII, art. 22, 2.c.

66 Le 1er mai 2003, au terme des 18 premiers mois de la transition, un président hutu devait prendre le relais du président tutsi. Domitien Ndayizeye a ainsi succédé à Pierre Buyoya. La loi contre le génocide a été votée le 8 mai 2003.

À l'époque où la loi est votée en application de la mesure (loi du 21 novembre 2003), elle est devenue sans objet: les hommes politiques sont déjà rentrés et bénéficient de facto de la protection. Cette loi n'est votée qu'au terme d'un marchandage entre le groupe hutu (qui demande la loi) et le camp tutsi (qui exige en échange que soit passée la loi réprimant le crime de génocide et conditionne l'alternance à la tête de la transition à l'adoption de cette loi⁶⁶). Néanmoins, la loi du 21 novembre 2003 a conservé l'idée d'une limitation dans le temps et dans son champ d'application: l'immunité n'est valable que durant la période de transition et elle ne concerne pas les crimes majeurs. La loi reconnaît par conséquent expressément la compétence de la CIEJ pour enquêter sur ces crimes pendant cette période.

La nature de la notion d'immunité provisoire a sensiblement évolué avec l'arrivée du CNDD-FDD et ne peut se comprendre qu'en la liant à la question des prisonniers politiques.

Prisonniers politiques

La libération des prisonniers politiques est essentiellement une revendication des groupes armés. Le CNDD-FDD et les FNL reprendront d'ailleurs cette terminologie dans leurs Accords respectifs. Cette question est restée houleuse pendant toutes les négociations et n'a pas pu faire l'objet d'un compromis. Le flou qui a présidé à son insertion dans l'Accord d'Arusha a aidé à éluder la question: il n'y a pas eu de définition de la notion et, surtout, les négociateurs ont délégué cette responsabilité à une commission indépendante qu'il fallait encore mettre sur pied. Quant à la notion de prisonniers politiques, elle n'a fait l'objet d'aucune définition.

Mandela a toujours plaidé auprès de Buyoya pour qu'il assouplisse sa position et fasse droit à l'exigence des groupes armés. En juin 2000, le président sud-africain soulève des protestations dans le pays lorsque, à l'occasion d'une visite, il plaide pour la libération de tous les prisonniers, quelle que soit l'infraction, y compris les crimes de sang. Certains acteurs burundais lui reprochent d'avoir interprété la question avec sa seule vision d'ancien prisonnier politique, oubliant que pour le camp tutsi, ces mêmes prisonniers étaient considérés comme ayant participé aux actes de 1993, qu'ils qualifiaient de génocidaires. Le camp hutu, de son côté, a toujours insisté sur le côté illégal et partial du traitement judiciaire de ces prisonniers par une magistrature mono-ethnique tutsi. La mise sur pied d'une commission chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers politiques sera la seule concession obtenue par le Frodebu auprès de Buyoya. Importante pour affirmer la domination de ce parti sur les Hutu en général, elle n'a cependant pas réussi à atténuer les divergences qui existaient déjà entre les parties au moment d'Arusha.

67 Atteinte à la sûreté extérieure de l'Etat (art. 393 à 409 du code pénal burundais); attentat et complot contre le chef de l'Etat (art. 410 et 411 du code pénal); attentats, complot et autre infraction contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire (art. 412 et 416 du code pénal).

Cette commission indépendante à composition mixte, nationale et internationale, a été mise sur pied le 30 novembre 2001. Dans le rapport qu'elle rend le 14 février 2002, elle recommande que soient considérés comme politiques tous les détenus mis en examen ou condamnés au chef de plusieurs infractions, qu'elle énumère⁶⁷, et suggère leur libération à l'exception de ceux qui ont été régulièrement mis en examen ou condamnés pour crime de sang. Une seconde commission nationale des magistrats sur la question des prisonniers, mise sur pied le 12 mars 2003, n'apportera pas davantage de consensus à ce sujet au sein de la classe politique. Des libérations interviendront plus tard, sous l'effet de l'arrivée du CNDD-FDD dans les institutions, mais elles resteront une tentative détournée de régler ladite 'question des prisonniers politiques' qui, jamais, n'a pu être abordée de front.

Application de ces mesures

a) L'intégration du CNDD-FDD et ses implications

Lorsque le CNDD-FDD rejoint le processus, toutes ces mesures sont de nouveau passées en revue. La question des prisonniers politiques, qui n'a reçu aucune exécution véritable jusque-là, redevient partie intégrante des négociations qui mèneront à la signature du Protocole de Pretoria. Le Frodebu (qui présidait à l'époque la deuxième partie de la transition) n'a aucune peine à répondre positivement à la requête du CNDD-FDD de libérer les prisonniers politiques, espérant ainsi concrétiser ce qu'il n'avait pas réussi à faire jusque-là. Le parti tutsi Uprona parvient cependant à inclure la date du 24 novembre 2004, qui correspond à la création du mouvement CNDD-FDD, comme celle à partir de laquelle il convient de parler de prisonniers politiques, signifiant ainsi que la question ne peut valoir pour les prisonniers détenus sur la base des événements de 1993.

Une autre revendication du CNDD-FDD consiste à étendre le champ d'application de l'immunité provisoire à tous les leaders et combattants de son groupe.

Avec le Protocole de Pretoria, la situation se lit donc comme suit :

- Immunité provisoire pour tous les dirigeants et combattants des deux parties;
- Mise sur pied d'une commission mixte destinée à étudier le cas de ceux qui sont déjà en détention et déterminer qu'ils (et non s'ils) bénéficieront de l'immunité provisoire;
- Maintien des dispositions de l'Accord d'Arusha concernant le TPI et la CNVR.

À partir de ce moment, une confusion – délibérée ou non – s'opère entre la question des prisonniers politiques, celle de l'immunité provisoire et très vite, l'idée d'une amnistie. Une revue chronologique des événements aide à éclaircir ces points:

- À la suite du Protocole de Pretoria, un décret présidentiel le 23 mars 2004 crée une commission chargée d'identifier les combattants et collaborateurs du CNDD-FDD qui peuvent bénéficier de l'immunité

68 Contrairement à la loi du 21 Novembre 2003 accordant l'immunité provisoire aux leaders rentrant d'exil.

69 Chiffres ONUB, non officiels.

70 Une ordonnance ministérielle du 29 juillet 2004 porte sur l'élargissement provisoire des 'prisonniers de guerre'. C'est la première fois que l'expression est utilisée dans le contexte burundais. Il est raisonnable de penser que son application est erronée et ne correspond pas à la définition du prisonnier de guerre donnée par les Conventions de Genève et traditionnellement réservée aux conflits armés internationaux.

71 Ordonnances ministérielles n°550/18 (libération de 673 détenus), n°550/116 (libération de 780 détenus), 550/245 (1595 détenus), n°550/246 (239 détenus) des 9 janvier, 10 février et 14 mars 2006.

72 Les motifs sur lesquels se base ce recours résident essentiellement dans la violation du principe de séparation des pouvoirs et le manquement du Burundi à ses engagements internationaux.

73 Tuliameni Kalomoh est sous-secrétaire général de l'ONU aux affaires politiques. Le fait que ce soit le Département des affaires politiques qui dirige l'évaluation n'est certainement pas un hasard.

provisoire. Il est intéressant de remarquer que ce décret exclut le crime de génocide et les crimes contre l'humanité du champ d'application de la mesure mais pas les crimes de guerre. Il ne fait plus référence non plus aux mécanismes de justice transitionnelle de l'Accord d'Arusha⁶⁸. Le champ d'application de l'immunité s'est donc considérablement accru.

- La commission précitée est la troisième du genre. Entre mars et décembre 2004, elle propose 598 élargissements provisoires et 408 dossiers à la libération conditionnelle. Au total, 1400 détenus sont libérés selon des critères larges et imprécis⁶⁹. Le CNDD-FDD est mécontent du faible nombre de libérations auxquelles mènent ces ordonnances, mais l'année 2004 voit aussi sa cohabitation, dans les institutions de transition, avec l'Uprona et le Frodebu. C'est pourquoi les libérations restent officiellement motivées par des arguments judiciaires et procéduraux et non politiques (durée de détention préventive excessive, application des critères de libération provisoire ou conditionnelle, raison de santé, voire – à tort – élargissement des 'prisonniers de guerre'⁷⁰).
- Lorsque le CNDD-FDD gagne les élections, le mouvement se poursuit et s'amplifie. Même si la motivation politique devient palpable, la question ne gagne ni en transparence, ni en consensus.
- Un décret présidentiel le 7 novembre 2005 met sur pied une quatrième commission chargée 'd'identifier les prisonniers politiques', tandis qu'un autre, daté du 3 janvier 2006, accorde l'immunité provisoire aux prisonniers politiques tels qu'ils seront identifiés par la commission précitée.
- S'ensuivent trois vagues de libérations⁷¹. Dans l'ensemble des prisons du pays, près de 3000 détenus bénéficient de l'élargissement. Une forte proportion d'entre eux est constituée de condamnés qui ont écopé d'une peine de détention à perpétuité ou de la peine capitale, et sont probablement aussi en relation avec les événements de 1993.

Ces mesures provoquent un malaise: trois organisations de la société civile attaquent la validité du décret du 3 janvier 2006 devant la Cour constitutionnelle⁷². Les magistrats considèrent généralement ces libérations comme une atteinte à l'autorité de la chose jugée; d'aucuns estiment que les critères retenus par les commissions pour définir les bénéficiaires de l'immunité manquent de transparence; d'autres regrettent que l'octroi de l'immunité provisoire n'ait pas été assorti des mesures nécessaires pour faire face au problème de l'impunité. Beaucoup assimilent finalement la mesure à une amnistie déguisée. Le Ministre de la justice avait, au moment des libérations, précisé qu'elles n'étaient que provisoires et que les bénéficiaires n'échapperaient pas, au besoin, à l'action des mécanismes de justice transitionnelle, mais le constat demeure que depuis le Protocole de Pretoria, le CNDD-FDD n'a pu fournir d'indications claires quant au champ d'application temporel ou matériel de cette mesure d'immunité provisoire.

b) Le rapport Kalomoh des Nations Unies

Du 16 au 24 mai 2004, les Nations Unies envoient une mission d'experts chargée d'évaluer 'l'opportunité et la faisabilité' de la création d'une CIEJ pour le Burundi. Le rapport dit Kalomoh, du nom de son Président⁷³, aboutit près d'un an plus tard, le 11 mars 2005, à la conclusion que l'établissement

du double mécanisme envisagé par l'Accord d'Arusha engendrerait de la confusion, des conflits de compétences entre les deux organes (juridictionnel et CNVR) et un gaspillage des ressources. Il suggère en lieu et place deux mécanismes hybrides, de composition mixte nationale et internationale, inspirés de l'exemple de la Sierra Leone: une commission vérité et une chambre spéciale intégrée au système judiciaire burundais.

Des organisations de la société civile et certaines personnalités politiques ont exprimé leur scepticisme à l'égard de ces conclusions: ils ne comprennent pas pourquoi la question de l'opportunité de la création d'une CIEJ est remise en cause; ils n'acceptent pas le fait que l'Accord d'Arusha soit ainsi revisité; ils accusent l'ONU de pratiquer deux poids deux mesures (une justice au rabais pour leur pays) et mettent en question la crédibilité d'une justice qui sera rendue par un mécanisme intégré à un appareil déjà défaillant. Des divergences apparaissent aussi entre la mission venue de New York et l'ONUB sur le terrain, cette dernière reprochant à la première de revisiter ce qui a déjà fait l'objet d'un accord entre les parties et s'opposant à la suppression de la CIEJ. New York tranchera en faveur des recommandations de la mission Kalomoh par sa résolution 1606, qui demande au Secrétaire général d'entamer les consultations nécessaires avec le Gouvernement burundais. Au-delà des arguments relatifs à la nécessaire appropriation par les Burundais des affaires qui les concernent intimement ou à la tendance qui veut désormais limiter les organes de justice internationale au bénéfice de la seule CPI, cette décision illustre une préoccupation évidente d'ordre financier et la crainte probable de soutenir un mécanisme susceptible de créer à terme une instabilité politique.

Le rapport Kalomoh ne connaît pas de suite rapide, la priorité restant à l'époque la tenue des élections. Une fois celles-ci terminées, une délégation gouvernementale est chargée, dès octobre 2005, de négocier avec l'ONU. Ces négociations étaient toujours en cours, à l'heure où le rapport était rédigé. En 2007, elles ne donnaient pas l'impression d'avoir engrangé d'avancées significatives. Elles ont aussi subi l'influence des négociations entamées avec les FNL, même si l'ONU est restée intransigeante sur les principes acquis.

L'ONU a insisté auprès du Gouvernement sur trois points qui lui semblaient importants: la nécessité de larges consultations populaires; l'absence d'amnistie pour les crimes majeurs, et la nécessaire indépendance du procureur de la chambre spéciale⁷⁴. Le Gouvernement semble chercher à éviter la composante judiciaire. Sa stratégie consiste à convaincre que ces instruments de justice transitionnelle qui avaient pourtant été prioritairement dédiés à régler la question du passé, doivent être (exclusivement) tournés vers l'avenir et partant, vers la nécessité d'une réconciliation. Ce faisant, il s'inspire de l'exemple sud-africain, qu'il n'hésite pas à citer. Il est raisonnable de conclure que cette stratégie vise, entre autres, à éluder l'embarrassante question des responsabilités, qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour beaucoup, y compris au sein du mouvement CNDD-FDD. Cette réalité explique aussi le dilemme dans lequel se retrouve l'ONU quant à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle. Sa participation à ces mécanismes sera probablement conditionnée par le respect des principes fondamentaux qui rappellent l'imprescriptibilité et le caractère non-amnistiable des crimes majeurs. Cette

74 Il est à noter que le Gouvernement burundais utilise, depuis le rapport Kalomoh, la notion de Tribunal spécial plutôt que celle de Chambre spéciale, alors que les Nations Unies continuent de parler de chambre. Une chambre implique une structure intégrée – et non détachée – dans l'appareil judiciaire national, avec des implications financières moins lourdes.

position engendre inmanquablement des peurs dans le camp de tous les belligérants d'hier, et pas seulement au Burundi. C'est sans doute pour cela que le point final n'a toujours pas été apposé aux pourparlers engagés avec Agathon Rwaswa, le leader du Palipehutu-FNL.

c) L'impact de l'Accord signé avec le Palipehutu-FNL

Avec la signature d'un Accord global de cessez-le-feu avec le Palipehutu-FNL, la question de l'immunité provisoire est revenue sous les feux de l'actualité. L'Accord précité garantit une immunité provisoire aux combattants des FLN, mais sans donner de précision sur le champ d'application temporel ou matériel de la mesure. Une loi nationale passée en novembre 2006 pour confirmer cette immunité en faveur des FNL⁷⁵ rappelle, par contre, que cette mesure ne peut pas valoir pour les crimes majeurs et lui donne une limitation dans le temps (la mesure s'applique à la période antérieure à la mise sur pied de la CVR et du tribunal spécial).

75 La loi accorde l'immunité provisoire de toutes poursuites judiciaires aux membres du 'mouvement armé signataire de l'accord global de cessez-le-feu du 7 septembre 2006', ne pouvant nommer le Palipehutu-FNL toujours considéré, au moment de la loi, comme mettant en avant l'idéologie ethnique.

Comme pour le CNDD-FDD, une nuance existe entre l'accord politique (qui se contente de mentionner la mesure d'immunité provisoire, sans autre précision) et la loi nationale conséquente (qui rappelle l'exclusion). La question de savoir si des motivations politiques sous-tendent l'insertion d'une limitation dans le texte national n'est pas claire: selon les versions et les intéressés, elle serait le fruit du rappel incessant, de la part de l'ONU, des principes intangibles, ou ne serait qu'une formalité, du côté des parlementaires, visant à assurer la conformité de la loi nationale aux obligations qui lient le pays sur le plan international. Quoi qu'il en soit, la mention de cette exclusion ne règle pas la question de la limite temporelle: l'immunité provisoire accordée aux FNL n'est valable que jusqu'au moment de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, allongeant d'autant le délai.

Dans le préaccord signé en juin, le Palipehutu-FNL avait exigé que la CVR devienne une Commission pour la vérité, la réconciliation et 'le pardon'. Cette exigence s'inspire clairement de l'exemple de l'Afrique du Sud, qui a d'ailleurs facilité la signature.

Il n'est pas interdit de penser qu'un système privilégiant la vérité et le pardon, au détriment de la responsabilité, constituerait un précédent intéressant pour plus d'un État de la région. Aucun d'entre eux n'a d'ailleurs réagi, ni commenté l'exigence des FNL à l'époque. Ce serait sous la pression de l'ONU que le mot 'pardon' aurait fini par être gommé de la version finale, craignant que cela ne constitue la porte ouverte à une amnistie générale, y compris pour les crimes majeurs.

d) La difficile position des Nations Unies

A l'époque de la rédaction du rapport, l'ONU semblait avoir (re)pris la main sur la question du respect des principes internationaux de justice, qui statuent, entre autres, que les crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité ne sont ni amnistiables, ni prescriptibles. En privilégiant le pardon au détriment d'une responsabilité, l'exemple historique sud-africain, dans lequel l'ONU n'a pas été impliquée, constitue indéniablement un précédent embarrassant, difficilement compatible avec les préoccupations de celle-ci. Dans le processus

burundais de justice transitionnelle, l'ONU est confrontée à la réticence des autorités nationales. En réaction, elle privilégie la prudence, comme ce fut déjà le cas pendant le processus d'Arusha, présumant qu'une position trop ferme risquerait d'avoir un impact déstabilisateur sur le politique.

La conséquence pratique de cette prudence est que la plupart des gens rencontrés au Burundi pour les besoins de l'étude pensent que les seuls responsables de l'absence d'une quelconque initiative concrète sur la question de la justice sont les Nations Unies.

Le 1er janvier 2007, un Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) a remplacé l'ONUB. Les priorités identifiées pour les activités à venir de ce Bureau relèvent, entre autres, du domaine de la bonne gouvernance, du DDR et de la réforme de l'administration judiciaire, jugés importants pour assurer la stabilité sécuritaire et politique du pays, et permettre l'émergence d'une culture de respect des droits humains à une époque où le pays n'a pas encore réussi à s'illustrer dans ces domaines. Le BINUB est également censé apporter un soutien au Gouvernement pour la concrétisation des mécanismes de justice transitionnelle. La question du traitement des responsabilités reste donc, à ce jour, sur l'agenda des Nations Unies.

À terme, si les réticences des dirigeants burundais devaient se maintenir, certains ont émis l'avis que l'ONU pourrait choisir de se désengager du processus de justice transitionnelle ou, du moins, refuser de cautionner la volonté du Gouvernement si ce dernier choisissait d'amnistier même les crimes les plus graves⁷⁶.

76 Lors d'une visite au Burundi en mai 2007, Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a rappelé que la justice et la fin de l'impunité sont les piliers de la consolidation de la paix. À l'issue de sa visite, le Gouvernement burundais aurait accepté, bien que difficilement, le principe du caractère non-amnistiable de certains crimes. Il n'est pas exclu qu'il revienne sur sa position et que le désaccord persiste entre les deux parties.

Justice pour l'avenir

Principe

L'Accord d'Arusha mentionne une liste d'instruments destinés à traiter la question d'une justice pour l'avenir, la plupart d'entre eux devant être mis en exécution pendant la période transitionnelle. De généreuses références sont faites, dans l'Accord, aux principes et textes relatifs aux droits humains: la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les pactes internationaux des Nations Unies, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur les droits de l'Enfant, tous ces textes devant faire partie intégrante de la nouvelle Constitution. L'Accord rappelle aussi qu'il est du devoir d'un État de protéger les droits inaliénables de l'être humain et contient des principes et mesures destinés à lutter contre l'exclusion dans l'administration publique, les forces de défense et l'appareil judiciaire, ainsi que des déclarations en faveur de la prévention et de l'éradication du génocide et de son idéologie. L'Accord prévoit aussi les mécanismes destinés à concrétiser ces principes: une cour suprême, une cour constitutionnelle, un appareil judiciaire rénové, un conseil des Bashingantahe⁷⁷ (justice traditionnelle en vigueur au niveau communautaire), une commission de service judiciaire et disciplinaire, un ombudsman, un observatoire national pour la prévention du génocide, une école nationale de la magistrature, la promotion d'une

77 Pour des détails sur le rôle des Bashingantahe, voir *The Role of Informal Justice Systems in Fostering the Rule of Law in Post-Conflict Situations: The Case of Burundi*, Centre pour le dialogue Humanitaire, juillet 2005.

coopération internationale et le recrutement de juristes étrangers pour la réforme du système judiciaire. Il donne enfin une liste de nouvelles lois à adopter pour réformer l'institution de la justice et améliorer sa perception: une loi de répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, des mesures visant à corriger le déséquilibre entre les ethnies et les sexes dans l'appareil judiciaire, des amendements appropriés aux codes et lois, et des mesures destinées à combattre la corruption. Parmi les instruments tournés vers l'avenir, on mentionnera enfin la cruciale réorganisation des corps de défense et de sécurité.

Même orientées vers l'avenir, la plupart de ces dispositions sont indéniablement inspirées par le passé. L'introduction d'un équilibre entre les ethnies et les sexes dans la représentation des futures institutions, y compris judiciaires, et les quotas dans les forces de défense et de sécurité visent essentiellement à traiter les racines du conflit.

Application

Quelques lois seulement ont été adoptées, certaines des commissions prévues ont été mises sur pied et la plupart des réformes ont connu des reports. La praticabilité et l'efficacité n'ont pas caractérisé les débuts d'exécution. Délibérément ou non, il a généralement été accordé peu d'attention aux modalités d'application des mesures.

L'explication principale réside dans la précarité et la fragilité extrêmes de l'équilibre politique qui caractérisent les institutions pendant la transition. Tout comme personne, pendant Arusha, n'avait voulu émettre de réserves sur le choix de mesures manifestement impraticables et confuses, personne au sein de la communauté internationale n'insiste pour obtenir une exécution des engagements pris dans l'Accord, craignant de mettre la transition en péril. Les lois qui ont été adoptées sont davantage le fruit d'un compromis politique entre le Frodebu et l'Uprona, qui ont littéralement confisqué la direction de la transition.

78 La première partie de la transition a été marquée par le massacre d'Itaba (localité proche de Gitega, au centre du pays) dans lequel ont été impliqués des militaires de l'armée gouvernementale; la seconde partie, par le massacre de Gatumba, à proximité de Bujumbura, près de la frontière congolaise, revendiqué par les FNL; et l'après-élections a vu les services de renseignement impliqués dans l'élimination d'une trentaine de personnes à Muyinga (au nord du pays) en juin et juillet 2006. Aucun de ces événements n'a fait l'objet d'un traitement judiciaire rigoureux et impartial.

En termes de résultats, la récolte est restée maigre: l'institution judiciaire ne s'est pas sensiblement améliorée, les violations des droits humains fondamentaux ont continué à enregistrer de tristes records⁷⁸, et l'on peut se poser la question de savoir si l'institution judiciaire a réussi à régler la question du manque de confiance qu'elle inspirait.

Réforme de la justice

De façon générale, l'appréciation des acteurs sur la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la justice reste mitigée. La Commission chargée de la réforme judiciaire n'a jamais été créée; les juges de la Cour constitutionnelle ont été nommés avec un retard de plusieurs années; l'évaluation des magistrats n'a jamais été réalisée et la demande d'une assistance internationale a été contestée au sein de l'appareil judiciaire. Ont été adoptées, en revanche, la loi du 22 septembre 2003 sur la décentralisation de la compétence des chambres criminelles des cours d'appel vers les tribunaux de grande instance et sur le rééquilibrage entre les sexes et les ethnies dans la composition des sièges, ou encore les lois concernant la structure et le fonctionnement de la Cour

suprême, la révision du statut de la Cour constitutionnelle et la révision de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Dispositions relatives à la prévention du génocide et contre l'exclusion

Ces dispositions ont débouché sur l'adoption et la promulgation d'une loi mettant en place un observatoire de prévention du génocide, sans application ni impact, et d'une loi contre le génocide. La portée de cette dernière loi est avant tout politique. Son adoption doit être lue simultanément à la loi garantissant l'immunité provisoire aux dirigeants politiques rentrant d'exil, car toutes deux s'inscrivent sur fond d'après négociations entre les deux groupes autour de la question de l'alternance qui doit intervenir à la tête de l'État le 1er mai 2003. Sur le fond, cette loi est inopérante. L'article 33 rend les juridictions burundaises incompétentes pour connaître des crimes majeurs s'ils ont été commis avant le 8 mai 2003, date d'entrée en vigueur de ladite loi, et subordonne la qualification de ces crimes au travail de la CIEJ (non établie à l'époque et aujourd'hui supprimée).

Quotas

L'Accord d'Arusha prévoit des quotas visant à atteindre l'équilibre ethnique dans les corps de défense et de sécurité (50% de Hutu - 50% de Tutsi) et dans l'administration (60 Hutu - 40 Tutsi). Néanmoins, aucun critère n'a été (ou n'a voulu être) décidé pour déterminer l'appartenance ethnique.

Lorsque le CNDD-FDD entre dans le processus, il négocie ses propres quotas dans le Protocole de Pretoria: 40% pour le CNDD-FDD sur les 50% réservés aux Hutu dans l'armée et 35% dans la police et les services de renseignement.

Les quotas ont soulevé la délicate question de la traduction constitutionnelle et institutionnelle du partage du pouvoir. À Arusha, le camp tutsi avait déjà réclamé que les quotas qui lui étaient attribués soient réservés aux seuls partis politiques tutsi, en lieu et place d'une attribution en fonction de l'appartenance ethnique indépendante de l'affiliation politique. Mais les médiateurs avaient préféré ne pas entrer dans ces détails litigieux, réservant les discussions sur ce point pour plus tard. La question a été reconsidérée pendant la transition au moment des discussions relatives à la rédaction de la nouvelle Constitution (voir point suivant) et a provoqué une crise politique aiguë à l'issue de laquelle le Président hutu Ndayizeye a démis le Vice-président tutsi Kadege.

Réforme constitutionnelle/électorale

L'Accord d'Arusha n'a pas prévu l'adoption d'une constitution spécifique pour la période de transition, gérée dès lors par la Constitution de 1993 et les dispositions négociées sous le chapitre 2 du Protocole II de l'Accord lui-même. Une nouvelle constitution, censée régir l'après-transition, devait être rédigée par les institutions intérimaires chargées de reprendre les principes énoncés à cet effet au chapitre 1 du Protocole II de l'Accord d'Arusha.

Le groupe tutsi a néanmoins réussi à imposer une Constitution de transition (avec l'objectif de contourner l'Accord d'Arusha, jugé peu rassurant) et s'est

opposé avec ténacité à l'élaboration d'une nouvelle constitution qui n'aurait pas pris en compte ses préoccupations. Malgré la signature de l'Accord d'Arusha, un désaccord profond a persisté entre les formations à prédominance tutsi et hutu sur la traduction constitutionnelle et institutionnelle du partage du pouvoir tel qu'énoncé dans l'Accord. C'est ce qui explique aussi pourquoi les efforts sont restés laborieux, pendant la transition, dès qu'il s'agissait de mettre en chantier des réformes constitutionnelles ou électorales. L'Accord d'Arusha avait en effet retenu le principe de l'équilibre ethnique au sein des nouvelles institutions post-transition, en remplacement du principe, soutenu par les Tutsi, de parité institutionnelle entre les deux familles politico-ethniques. Ce dernier système s'était pourtant imposé pendant la transition. Mandela lui-même avait favorisé la parité pour avancer dans les négociations. Or, c'est finalement le principe de l'équilibre ethnique prôné dans l'Accord qui a été retenu dans la rédaction de la nouvelle Constitution, provoquant la crise politique mentionnée ci-dessus. La médiation sud-africaine s'est même vue contrainte de soumettre le règlement de la question à la région, à l'occasion d'un sommet régional provoqué à cet effet, qui a imposé une solution contraire aux souhaits tutsi.

Réforme des forces de sécurité - Réintégration des combattants - Vetting

Élément de pouvoir aux mains des Tutsi, instrument de protection pour les uns, de domination par les autres, l'armée et sa réforme ont toujours été un sujet extrêmement controversé. Pour cause d'absence des mouvements armés à la table des négociations, l'Accord d'Arusha a surtout mentionné le principe d'une nécessaire réforme⁷⁹ sans pouvoir en aborder les détails. Le maigre résultat, maintes fois cité amèrement en exemple, fut une page laissée blanche à l'Annexe III, sous le titre 'Accord de cessez-le-feu'. Ce n'est qu'à partir du Protocole de Pretoria que le point revient à l'ordre du jour, mais il devient alors l'objet de deux processus parallèles et distincts: un processus confidentiel entre l'armée gouvernementale et le CNDD-FDD d'un côté, et, de l'autre, le processus initié entre la même armée et les petits groupes armés qui avaient signé l'Accord d'Arusha ou ceux de 2002. Le tout se met en place sous les auspices des institutions internationales de suivi, la CSA et une Commission mixte de cessez-le-feu (CMC), plus spectatrices qu'actrices.

Il est remarquable de constater que l'Accord d'Arusha a prévu une disposition visant à exclure des nouvelles forces de défense et de sécurité tout combattant qui serait 'reconnu coupable du crime de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, de violations des droits de l'homme et de coups d'état'. Il semble que ce soit là la seule provision qui s'apparente à un vetting (ou assainissement). Si telle a pu être l'intention à un moment ou un autre, la méthode choisie par les autorités militaires burundaises et le CNDD-FDD pour l'opération de DDR a ruiné tout espoir en ce sens. La voie suivie a en effet été celle de l'intégration préalable, totale et sans désarmement de tous les militaires et combattants rebelles en un seul corps à démobiliser progressivement, ce qui ne permettait aucune intervention ou supervision internationale. Telle qu'elle était libellée, la mesure de vetting rencontrait, il est vrai, un obstacle pratique de taille: à défaut de mécanisme de justice approprié, personne ne pouvait raisonnablement être 'reconnu coupable'.

⁷⁹ Y compris des mesures symboliques telles que la représentation paritaire des deux principales ethnies au sein des corps de défense et de sécurité, la professionnalisation des corps, la création d'une nouvelle police nationale, la démobilisation des combattants au sein de tous les mouvements rebelles et des Forces armées burundaises en vue de la création d'une nouvelle armée (Forces de Défense Nationales), et la supervision du processus par une force étrangère (Protocole III de l'Accord d'Arusha).

Une conséquence du choix de ce type de DDR a été de permettre l'intégration, dans les nouveaux corps, de criminels de guerre présumés. Cette réalité ne semble avoir ému personne, la priorité restant politique. Les bailleurs de fonds n'en ont jamais commenté la conséquence. Quant à la population, il est difficile de savoir exactement comment elle a réagi: il semble que le plus important pour l'opinion majoritaire hutu était d'obtenir le démantèlement du monopole militaire tutsi et, pour ces derniers, de continuer à se sentir protégés.

Au moment des entretiens, le processus de DDR, qui ne se caractérisait pas par sa transparence, était supposé se poursuivre sous la supervision du BINUB. L'équilibre ethnique restait fragile au sein des nouveaux corps. Il n'existait toujours pas de chiffres – ou bien ils étaient difficilement vérifiables – quant au nombre exact de leurs membres. La future intégration des combattants des FNL laisse le chapitre ouvert.

Place de la société civile et de l'opinion publique

Le processus de paix d'Arusha a été accaparé par la classe politique. Ceci s'explique par la prudence excessive qu'affichaient les représentants qui négociaient à Arusha face à l'intransigeance et aux divergences de leurs bases à Bujumbura, qui auraient pu mettre en péril les négociations. C'est aussi pour cela qu'il s'est avéré nécessaire, dans le cas burundais, de négocier à l'extérieur. Mais cette situation a engendré l'exclusion de l'opinion publique et de la société civile.

Lorsque se pose, après quelques 'rounds', la question de la représentation de la société civile, Buyoya y trouve un avantage pour renforcer ses positions. Confronté à de grandes résistances tutsi, à Bujumbura, contre le principe même des négociations, il pensait que cette présence servirait à tempérer les tensions et annihiler les critiques. Les *perdiems* (allocations financières) distribués aux participants aux négociations l'y ont probablement aidé. Le camp hutu ne voulait pas de cette participation. Le compromis a été que la société civile ne bénéficierait que d'un statut d'observateur permanent et les femmes, d'observateurs temporaires. Au-delà de la critique générale selon laquelle une partie importante de la société burundaise a été écartée de débats primordiaux pour le pays, il convient de relever qu'à l'époque, la société civile restait, de façon générale, faible, divisée et manipulée. Ceux qui sont venus à Arusha étaient instrumentalisés et pratiquement tous alignés sur la position du Gouvernement.

Le processus d'Arusha a aussi été un processus réservé à l'élite de Bujumbura. S'il est irréaliste d'espérer que de grands débats se nouent au sein d'une population généralement peu éduquée, rien n'a cependant été fait pour tenter de les susciter. La population de Bujumbura a pâti d'un manque d'information, qui passait par le filtre de la radiotélévision nationale (RTNB), du moins au début, et que la distance géographique a accentué.

- 80 En référence aux *perdiems* perçus et prétendument utilisés pour la construction de ces bâtiments, bien qu'aucune preuve n'ait été rapportée dans ce sens et que le taux journalier du *perdiem* perçu à Arusha n'aurait pas, selon les informations recueillies, excédé USD 100.
- 81 Dans l'Accord d'Arusha, P.I, article 6, il est prévu entre autres, l'érection d'un monument national à la mémoire de toutes les victimes et l'instauration d'une journée nationale de commémoration des victimes.
- 82 Bien que la ratification du Statut de Rome, adopté en juillet 1998, n'ait pas été prise en considération par les négociateurs d'Arusha comme moyen de lutter contre l'impunité, le Gouvernement de transition a exprimé la volonté de s'y conformer, tout en recourant à l'article 124 du Statut qui permet à un État signataire de se soustraire à la compétence de la CPI pendant sept ans pour ce qui concerne les crimes de guerre. En effet, de nombreuses voix, au sein du Gouvernement, et particulièrement de l'armée, ont exprimé des réserves sur une ratification du Statut tant que la guerre perdurait. L'Assemblée nationale et le Sénat se sont opposés à ce que le Gouvernement fasse usage de l'article 124 précité, influencés en ce sens par le plaidoyer de la société civile. Enjoint par la Cour constitutionnelle, saisie par le Parlement, de promulguer la loi telle qu'adoptée par les Chambres, c'est-à-dire sans réserve, le Gouvernement a préféré geler le processus. C'est toujours sous l'action de la société civile qu'il l'achèvera utilement un an plus tard. Le Burundi est un État Partie au Statut de Rome depuis le 21 septembre 2004. La CPI n'est cependant pas compétente pour connaître des crimes qui ont été commis avant le 1er juillet 2002, ce qui laisse toute leur pertinence aux mécanismes de justice transitionnelle.

La conséquence est que le processus d'Arusha n'a pas eu de réel impact au sein de la population au moment de son déroulement. L'image que la plupart des gens disent avoir retenue est celle des voyages aériens incessants et des généreux *perdiems* qu'en retiraient les négociateurs. Cette idée est restée vivace puisque les nouvelles constructions qui ont récemment fleuri à Bujumbura dans un des quartiers proches de l'Assemblée nationale ont été surnommées 'villarusha'⁸⁰ par la rumeur. Il semble que les négociateurs burundais eux-mêmes aient considéré le processus comme une source d'enrichissement personnel, puisque certains n'ont pas hésité à monnayer leur fauteuil à Arusha ou à le céder à des proches pour les faire profiter des avantages y afférents, avec, pour conséquence pratique, une absence de cohérence dans les débats. Par ailleurs, de nombreux négociateurs vivaient déjà en exil à l'étranger au moment où les négociations ont débuté et avaient perdu tout sens de la réalité quotidienne de la guerre qui sévissait au pays. Les réflexions et anecdotes populaires illustrent donc surtout la frustration des gens. Non seulement les négociations ont été interminables, mais une fois celles-ci terminées, ils n'ont perçu aucun des dividendes de la paix supposément signée. Le temps pour la population n'a pas la même portée que pour les diplomates et négociateurs. Ainsi que l'a illustré un citoyen: «Il aurait fallu enfermer tous ces politiciens dans une pièce à Bujumbura au milieu des tirs qui étaient notre lot quotidien. Ils auraient vite compris combien il était urgent pour nous qu'ils aboutissent à un accord.»

La population et particulièrement les victimes n'ont jamais retenu l'attention sincère des négociateurs. L'Accord d'Arusha ne contient que des mesures symboliques⁸¹. Le Protocole IV relatif à la reconstruction a été expédié à Arusha sous la plume de techniciens. Pendant la transition, la question du rapatriement a connu le même traitement superficiel. La Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés (CNRS) prévue par l'Accord a été mise sur pied, mais elle n'est restée que théorique, empêtrée dans les mêmes paralysies politiques que celles qui ont illustré la transition.

Après la signature de l'Accord, le processus de paix burundais est resté un processus confidentiel aux mains du seul cercle politique. Certes, il est permis de s'interroger sur la notion de société civile, exclue de ce processus, et d'exprimer des doutes quant à sa réelle représentativité et donc, dès lors, quant à l'utilité de sa participation. Pourtant, il ne peut être nié que depuis Arusha, et à l'image des médias burundais, elle a enregistré des progrès notoires. Elle est en mesure aujourd'hui d'organiser des activités, de mettre sur pied des plateformes, d'échanger des informations, de mobiliser des énergies et des ressources. Elle l'a prouvé pendant les dernières élections de 2005. L'épisode de son impact dans la ratification par le Gouvernement burundais du Statut de Rome sur la CPI en est une autre illustration⁸². Enfin, le rôle de diverses associations de droits humains et de l'Eglise catholique ne doit pas être occulté. Elles ont à plusieurs reprises exprimé des réserves sur la position du Gouvernement. En juin 2007 encore, à l'occasion de la cérémonie d'accréditation de la nouvelle Ambassadrice du Burundi auprès du Saint-Siège, le Pape a salué l'idée d'une CVR, tout en rappelant que le pardon n'excluait pas la justice.

La société civile s'est donc mobilisée autour de la question de la justice transitionnelle, mais sans pour autant être impliquée. L'ONU a pourtant insisté auprès du Gouvernement sur la nécessité de larges consultations populaires mais semble s'être inclinée devant la volonté contraire des autorités. Au moment des entretiens qui ont conduit à la rédaction du présent document, l'ONU tirait de ses contacts avec la société civile le constat que celle-ci souhaitait l'existence d'un mécanisme judiciaire qui privilégierait la question de la réparation pour les victimes, et non pas une seule et unique CVR, contrairement au souhait du Gouvernement. Pourtant, certains membres de la société civile se sont dits préoccupés par le fait que le débat devenait confidentiel entre l'ONU et le Gouvernement (tout en reconnaissant que la société civile n'avait pas la force suffisante pour prendre la direction de la question de la justice transitionnelle et promouvoir le choix d'un type de justice approprié au pays). Les mêmes ont exprimé la crainte que le Burundi ne devienne, une fois de plus, sur cette question primordiale de la justice, un processus téléguidé de l'extérieur qui appliquerait, en une sorte de 'copier-coller', les solutions à la mode expérimentées ailleurs, telle que la solution sud-africaine.

6 | Leçons

Du processus de paix burundais à Arusha

Assorti de réserves, amputé d'un cessez-le-feu puisque négocié sans les groupes armés, arraché sous la pression de la médiation, de la région et de la communauté internationale, muet sur la question de la direction de la transition, l'Accord d'Arusha tel qu'il a été signé pourrait être considéré comme un échec. Il n'a surtout pas été de nature à ramener une paix rapide et à favoriser un retour des réfugiés ou un changement immédiat du type de gouvernance. Cet échec est d'autant plus retentissant qu'il a été le fruit de plusieurs années de mobilisation d'efforts diplomatiques et a coûté, outre des fonds colossaux, une quantité non négligeable de vies civiles.

Le plus grand reproche réside dans l'absence des mouvements rebelles à la table des négociations.

La stratégie de la médiation, qui a consisté à parier sur l'effet d'entraînement que ne manquerait pas de susciter une signature avec les parties déjà présentes, a clairement échoué. Outre le fait que la guerre s'est poursuivie, une des conséquences a été l'échelonnement du processus de paix. En cours de route, l'Accord principal a perdu de sa substance. Aucune des réformes ou décisions adoptées à Arusha n'a pu être mise en œuvre, puisque toute l'attention s'est reportée prioritairement sur le cessez-le-feu. Pire, la guerre est devenue un prétexte pour éviter ou retarder l'application de l'Accord. Au final, l'intégration du «dernier wagon» (le CNDD-FDD), pour reprendre l'image d'un diplomate, «a tiré le train dans une autre direction» que celle indiquée par l'Accord d'Arusha. «Nous avons raté un aiguillage», a-t-il conclu.

L'approche menée par les médiations successives a manqué de professionnalisme.

L'absence de neutralité de la médiation, due au fait qu'elle était elle-même étroitement impliquée dans la dynamique régionale, a été contrebalancée par sa parfaite connaissance d'un contexte qui restait imperméable à beaucoup d'autres intervenants extérieurs. Néanmoins, cette médiation a présenté d'autres défauts. Elle a été davantage pragmatique et personnelle, au détriment d'une approche intégrante et scientifique, qui aurait consisté à bien cibler les facteurs endogènes et exogènes ainsi que les acteurs du conflit susceptibles d'influer sur sa résolution (y compris la société civile ou les églises). Elle a été extrêmement contraignante – et par là même perçue parfois comme humiliante – au détriment de la nécessaire reconstruction du tissu social entre des parties polarisées à la méfiance exacerbée. Elle a enfin été démissionnaire: à plusieurs reprises, de peur de l'échec ou d'un blocage sérieux sur des sujets presque toujours controversés, la médiation, mais aussi les acteurs internationaux, ont cherché à satisfaire toutes les parties, même partiellement, en ignorant délibérément la cohérence et l'applicabilité des dispositions suggérées. Ils ont ainsi fait le jeu des Burundais, qui n'ont pas manqué soit d'en tirer une victoire politique vis-à-vis de leurs bases, soit de manifester leur désaccord pour s'opposer à l'application de ces dispositions au moment opportun.

On ne pourra qu'insister encore et toujours sur la préparation primordiale que nécessitent des pourparlers de ce genre. Le rôle de la médiation est, à ce niveau, essentiel. La communauté internationale et les acteurs nationaux ont-ils poursuivi les mêmes buts? A-t-on parlé de la même chose? Qu'impliquait exactement, pour les uns et les autres, le fait de négocier?

Un exercice qui reste salutaire.

On ne peut atténuer ces constats, qui font ressembler le Burundi à une espèce de laboratoire où chacun y a été de sa recette, qu'en considérant l'Accord d'Arusha comme une étape dans un processus de paix commencé plusieurs années auparavant et qui se poursuit encore avec les FNL, au moment de la rédaction de ce rapport. L'ensemble des interlocuteurs interrogés semblent s'accorder pour dire que le processus est devenu peu à peu irréversible. En cela, Arusha est un succès. Il a surtout offert aux parties un forum où exprimer leurs griefs et leur vindicte, au lieu de continuer à s'empoigner en-dehors et sans cadre. Elles ont pu y affronter, pour la première fois et sans détours, le tabou ethnique, et dialoguer est devenu possible, même entre 'putschistes' et 'terroristes génocidaires'. L'Accord a abouti à un compromis tenant à la lutte contre le génocide, d'une part, et contre l'exclusion, d'autre part.

Le processus n'a pu que dérouter la communauté internationale, qui voyait les parties se déchirer le jour mais partager une bière le soir. Les Burundais ont signé sous la pression. Ils ont dit oui en pensant non. Et il n'est pas certain, au vu de la fragilité de la situation politique post-électorale, dans laquelle les leaders d'aujourd'hui emprisonnent ceux d'hier, qu'Arusha ait réussi son pari de rétablir la confiance entre les parties. Le poids de la dette de sang qui existe entre les Burundais pouvait-il laisser espérer autre chose? Au-delà du contenu de l'Accord, demeuré lettre morte dans la plupart de ses dispositions, c'est l'exercice qui aura été salutaire.

Certes, cet exercice a été long; trop long pour les observateurs extérieurs qui s'impacientaient des arguties des Burundais; pas assez long, pourtant, estiment, avec le recul, certains diplomates, puisqu'il n'a pas réussi à rétablir la confiance entre les Burundais.

Critiqué de toute part, l'Accord, qui relève désormais du passé, aura tout de même réussi le tour de force d'être perçu – et pour certains, demeurer – comme le socle de tout le processus de paix burundais. Y compris par ses détracteurs de l'époque, qui ont vite compris l'intérêt qu'ils pouvaient en retirer.

De la justice dans le processus de paix burundais

Absence de lecture consensuelle parmi les acteurs.

Même si les acteurs ont identifié, d'un commun accord, la culture de l'impunité comme une des causes profondes du conflit, cette lecture consensuelle s'est arrêtée là. Personne n'était prêt à interroger ses propres responsabilités. Chaque groupe a essayé de manipuler la question de la justice pour en faire un instrument de disqualification politique de l'autre groupe.

Impraticabilité - consciente et implicitement acceptée - des mesures décidées dans l'Accord.

Sans réaction critique appropriée de la part de la médiation, qui était pourtant en position d'exiger des parties plus de pragmatisme, le consensus a été obtenu sur le principe d'un double mécanisme qui demeurait abstrait et lourd à mettre en œuvre et qui, surtout, déléguait la question à un tiers, en l'occurrence la communauté internationale. L'Accord présentant par ailleurs des lacunes importantes (absence d'un cessez-le-feu, des groupes armés à la table des négociations, et d'une désignation des dirigeants de la transition), il était évident que la question des réformes – et donc celle de la justice – souffrirait de graves retards.

L'Accord d'Arusha est avant tout un accord politique: dans le but d'obtenir un consensus, les parties et la médiation ont accepté d'égratigner des principes sur lesquels il n'est normalement pas possible de transiger. Pour les négociateurs burundais, un des moyens de s'en sortir a été de déléguer la question soit à des tiers, soit à leurs successeurs politiques. Au Burundi, il est coutumier de dire que lorsqu'un politicien veut enterrer un problème, il met sur pied une commission. La question de la justice a clairement reçu ce genre de traitement.

Cette impraticabilité a eu des effets positifs.

Le fait néanmoins qu'il n'y ait eu aucun débat sur les responsabilités, à court ni à moyen terme, a eu un impact constructif. Si certains individus avaient dû craindre une mise en cause sérieuse de leurs responsabilités, le processus de paix aurait pu en être affecté. Tous – Burundais, médiation, communauté internationale – en étaient conscients et tous ont joué le jeu.

L'inclusion de la question de la justice n'a pas eu d'impact notoire sur le processus...

Dans le cas burundais, on peut affirmer que l'inclusion dans l'Accord d'une préoccupation de justice n'a eu aucun impact sur la paix. D'un point de vue pratique, la paix dépendait essentiellement de la participation des groupes armés aux négociations et de la volonté des parties de déposer les armes.

L'Accord n'a pas non plus été en mesure de promouvoir un sens de justice et de respect des droits humains. Pendant les négociations d'Arusha comme pendant la transition, tous les débats relatifs à la justice sont restés éminemment politiques. Les droits humains ne s'en sont pas trouvés substantiellement respectés.

La plupart des réformes relatives à la justice n'ont pas été mises en œuvre ou, quand elles l'ont été, sont restées impraticables. Certaines ont même été rejetées à l'image de la justice traditionnelle des Bashingantahe. La moindre mise en œuvre dépendait davantage d'une volonté et d'un jeu politiques que d'une volonté de promouvoir la justice et les droits humains.

Le seul impact de ce processus peut être trouvé dans la nouvelle impulsion qui a, depuis, caractérisé la société civile, même si les autorités rechignent à la considérer comme un véritable interlocuteur.

...mais s'est révélée le seul moyen de maintenir la question à l'ordre du jour.

À l'origine de l'insertion, tout au long de l'Accord, de principes aussi importants que l'exclusion de toute mesure d'amnistie ou d'immunité pour les crimes majeurs, réside un mélange subtil entre un désir des parties de règlement de comptes avec l'autre groupe diabolisé, un besoin de couverture (et d'impunité) pour ceux qui auraient pu être inquiétés, et un souci de répondre à la radicalité de leurs bases respectives, opposées à tout compromis.

Il semble qu'à l'époque, la mention d'un principe aussi important que l'impossibilité de l'amnistie pour les crimes majeurs – ou du moins celle de l'idée d'une limitation dans le temps pour toute mesure d'amnistie – ait jeté les bases qui ont permis de garder la question à l'ordre du jour.

Quant à savoir si ces questions de justice pouvaient ou devaient être discutées plus tard, dans des négociations indépendantes du traité de base⁸³, la plupart des interlocuteurs ont exprimé leurs doutes: la question de la justice n'aurait probablement pas été maintenue à l'ordre du jour, pas plus que n'aurait pu intervenir le rapport Kalomoh, si, à la base, elle n'avait pas fait l'objet de dispositions dans l'Accord d'Arusha. Les débats actuels relatifs à la justice transitionnelle trouveraient leur source et leur légitimité dans l'Accord d'Arusha et, sans ce dernier, la question de la justice aurait probablement été complètement balayée par la suite.

Spécificité du problème burundais ...

S'il reste difficile, à ce jour, de mettre sur pied un mécanisme judiciaire, c'est parce que, dans le cas du Burundi, la machine étatique est elle-même, depuis

83 En un sens, le rapport Kalomoh pourrait être considéré comme un 'traité indépendant', puisqu'il apporte à posteriori des solutions différentes que celles initialement décidées dans l'Accord d'Arusha.

l'indépendance, et quels que soient les dirigeants, criminelle. Elle ne peut être à la fois juge et auteur du crime.

C'est pour cette raison, entre autres, que la réconciliation à la sud-africaine ou la formule sierra-léonaise ont leurs adeptes. La solution sud-africaine a séparé la réconciliation d'un traitement judiciaire du crime. Mais pour condamnable que soit l'Apartheid, l'Afrique du Sud n'a pas expérimenté les vagues de crimes majeurs qui ont caractérisé l'histoire du Burundi. Des interlocuteurs burundais ont soulevé la question de l'opportunité de lire et de traiter la question burundaise à la lumière du contexte et de la solution sud-africaine. Il n'y a, en effet, aucune garantie que ces crimes majeurs ne se reproduiront plus à l'avenir au Burundi.

Il n'est pas inutile d'insister sur le fait qu'une médiation est censée agir sur les causes profondes du recours à la violence par les parties. Si les exemples de l'Afrique du Sud ou de la Sierra Leone ont pu, chacun à un moment différent, inspirer le règlement de la question burundaise, celle-ci souffre de sa spécificité: la dette de sang entre les parties est incommensurable.

Les victimes n'ont pas été prises en considération à Arusha. Aujourd'hui cependant, il semble que la question de la réparation pour les victimes puisse constituer un point de convergence entre ceux qui plaident pour une réconciliation-pardon et ceux qui insistent sur une mise en cause des responsabilités.

...mais qui s'inscrit aussi désormais dans la mouvance de la justice internationale.

Les parties n'ont peut-être pas pris l'exacte mesure des conséquences de l'inscription, dans l'Accord d'Arusha, du caractère non-amnistiable des crimes graves. Quels que soient leurs mobiles, cette mention a grevé et greève encore le règlement de la question burundaise. Le CNDD-FDD a tenté de la contourner via une interprétation personnelle de la notion d'immunité provisoire. Elle a fait sa réapparition dans l'Accord signé avec les FNL.

On peut continuer à débattre du caractère opportun ou non de ce type de mention dans un accord de paix, mais il faudra dorénavant le faire à la lumière des derniers développements de la justice internationale⁸⁴, en particulier dans des pays qui, comme ceux de la région, ont été marqués au fer rouge des crimes majeurs.

Entre la paix et la justice, qui prend l'autre en otage? Le processus de paix burundais n'a pas tranché le débat qui oppose les partisans de la justice comme préalable indispensable à une paix durable, à ceux qui estiment que la poursuite des responsabilités est plutôt de nature à fragiliser le processus politique.

84 La Cour pénale internationale a lancé des mandats d'arrêt internationaux contre différents seigneurs de guerre congolais et ougandais. Dans les deux cas, elle a été saisie par les présidents respectifs de ces États.

Conclusion

Les derniers ont, en leur faveur, un constat désolant: pas de traitement des dérives du passé, et pas d'amélioration sensible de la situation sur le plan du respect des droits humains. À Arusha, la justice a été abordée, mais jamais de façon sincère. Elle n'a été qu'un instrument de disqualification politique de l'autre groupe. Plus tard, l'épée de Damoclès qui continue de peser sur la tête des combattants d'hier a entretenu les blocages. La réticence des FNL en est une nouvelle illustration en 2007 encore.

Pourtant, si la question de la justice a fait partie, dès le départ, des débats à Arusha, c'est parce que les Burundais eux-mêmes ont estimé qu'elle touchait aux fondements intimes du conflit. Dès le moment où la justice est devenue incontournable, et quels que soient les mobiles qui ont présidé à son inscription dans les débats, la question à se poser n'était peut-être pas tant de savoir si la justice devait ou non être abordée, mais plutôt comment saisir cette opportunité, dans l'intérêt du pays et des Burundais. Si la médiation a une responsabilité dans la situation actuelle, c'est peut-être à ce niveau. Elle a certes fait des suggestions pour aboutir à un mécanisme réalisable, mais elle n'a pas insisté, s'alignant sur la passivité des communautés régionale et internationale, de peur de mettre le processus lui-même en péril.

Aujourd'hui, sous l'impulsion des Nations Unies, mais aussi de la société civile, qui veut rappeler aux politiques que les monceaux de cadavres qui jonchent l'histoire du Burundi font partie du 'ticket pour la justice', la question reste inscrite à l'ordre du jour. Les Nations Unies se présentent comme les gardiens des principes fondamentaux de la justice internationale. Cette position s'inscrit dans un mouvement qui n'a cessé de prendre de l'ampleur ces dernières années, sous l'impulsion de la CPI, et avec lequel les équipes de médiation devront composer. Désormais, il faut peut-être reformuler la question de la place de la justice dans un processus de paix: la justice est-elle encore un choix ou devient-elle un passage obligé?

Certes, le chemin peut être encore long. Il peut même se solder par un échec. Le pragmatisme impose sa loi: il n'y a raisonnablement pas d'espace pour la justice tant que reste ancrée l'idée que les normes internationales, au demeurant incontestables, n'ont pas de pertinence eu égard à la spécificité de son propre cas. Il n'y a pas non plus d'espace tant qu'un processus de paix - déjà long et pénible - n'est pas définitivement complété avec l'intégration politique de tous les groupes armés. Enfin, la marge reste faible tant que les criminels pourront endosser l'habit du juge.

Encombrante, la justice l'a été et l'est encore, à l'aune des crimes qui ont été commis au Burundi. Son ombre a plané sur l'ensemble du processus et il faudra bien qu'un jour, le Burundi se penche sur sa propre histoire. Car au-delà de ce qui peut ou ne peut pas être négocié dans des cercles

internationaux, une fois rendus à leur propre milieu et conflit, les Burundais restent confrontés à leur monstre commun. C'est probablement aussi ce qui explique que la justice n'a jamais été effacée des tablettes des Burundais, aussi encombrante soit-elle.

Liste des parties burundaises négociatrices et signataires de l'Accord d'Arusha

- Le Gouvernement du Burundi
- L'Assemblée nationale
- L'Uprona (Union pour le progrès national)
- Le Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi)
- Le CNDD (Conseil national pour la défense de la démocratie) de Léonard Nyangoma.
- Le Parena (Parti pour le redressement national)
- Le PIT (Parti indépendant des travailleurs)
- Le PL (Parti libéral)
- Le PP (Parti du peuple)
- Le PSD (Parti social démocrate)
- L'Inkinzo (Parti socialiste et panafricaniste)
- L'Abasa (Alliance burundo-africaine pour le salut)
- L'AV-Intwari (Alliance des vaillants)
- Le PRP (Parti pour la réconciliation du peuple)
- Le RPB (Rassemblement du peuple burundais)
- Le Frolina (Front pour la libération nationale)
- Le Palipehutu (Parti pour la libération du peuple hutu)
- L'Anadde (Alliance nationale pour le droit et le développement) – admise en cours de processus
- Le Raddes (Ralliement pour la démocratie et le développement économique et social) – ne ralliera le processus que sur le tard.

Bibliographie

Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000.

Organisation des Nations Unies, *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi*, S/2005/158, Conseil de sécurité des Nations Unies, 11 mars 2005.

Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL), *Burundi: quarante ans d'impunité*, Rapport final, LDGL, Kigali, juin 2005.

HARA Fabienne, *Role of human rights in peace agreements-Burundi*, International Council on Human Rights Policy, review meeting, Belfast, Irlande, mars 2005.

HARA Fabienne, 'La diplomatie parallèle ou la politique de la non-indifférence: le cas du Burundi', dans *Politique Africaine*, n°68, p.78, décembre 1997.

NINDORERA Eugène, *Pas de réconciliation véritable sans justice*, Association de Réflexion et d'Information sur le Burundi, Bujumbura, Burundi, 30 mars 2006.

NINDORERA Eugène, *Le défi de l'impunité et les mécanismes de justice transitionnelle*, 3 février 2005.

NINDORERA Eugène, *L'agencement et l'applicabilité des différentes lois en matière de lutte contre l'impunité au Burundi*, octobre 2003.

Global Rights, *Etat du processus officiel justice et réconciliation*, Compte-rendu, Bujumbura, Burundi, 30 juin 2006.

NIMPAGARITSE Déogratias, *Le conflit ethnique au Burundi, Causes, Soubassements et Limites du Processus démocratique*, Thèse pour l'obtention du grade de doctorat en sciences politiques, 2 tomes, Université de Gand, Belgique, 2003-2004.

Justice en période de post-conflits: actes du Colloque International, Bujumbura, Burundi, 20-22 septembre 2005.

NINDORERA Yves, *La commission Vérité et Réconciliation au Burundi: une solution pour le futur?*, non publié.

SINDAYIGAYA Jean-Marie, *Burundi, la saga d'Arusha. De la conférence nationale manquée aux Accords d'Arusha*, Association de Réflexion et d'Information sur le Burundi (ARIB), Charleroi, Belgique, janvier 2002

REYCHLER Luc, MUSABYIMANA Tatien, CALMEYN Stefaan, *Le défi de la paix au Burundi, Théorie et pratique*, L'Harmattan, Paris, 1999.

VANDEGINSTE S., 'Synthèse des contributions pour la justice en période post-conflit', dans *Justice en période de post-conflits: actes du Colloque international*, Université du Burundi, Chaire Unesco en éducation à la Paix et à la Résolution des conflits Bujumbura, Burundi, 2006.

VAN ECK Jan, *Compte-rendu succinct*, Conférence, Bujumbura, Burundi, 4 décembre 2002, <http://www.arib.info/VanECK041202.htm>.

Fondation Hironnelle, Archives pour le Burundi, 1997-2000.

International Crisis Group (ICG), *Burundi: ni guerre ni paix – Une évaluation du processus de paix après la signature de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000*, Rapport, ICG, Arusha/Nairobi/Bruxelles, 1 décembre 2000.

International Crisis Group (ICG), *Burundi: les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques*, ICG, Rapport, Nairobi – Bruxelles, 12 juillet 2000.

Human Rights Watch (HRW), *To protect the people: the government sponsored "Self-defense" program in Burundi*, Human Rights Watch, 14 décembre 2001.

International Human Rights Law Group, *Transitional justice and human rights provisions in the Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi – An Annotated Guide* – International Human Rights Law Group.

GUICHAOUA André (editor), *Who is who in Burundi*, Organigrammes mis partiellement à jour le 30 mars 2000.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *La réconciliation après un conflit violent: Un manuel*, IDEA, Stockholm, Suède, 2004

VINJAMURI Leslie (Dr.), BOESENECKER Aaron P, *Accountability and peace agreements: Mapping trends from 1980–2006*, Centre pour le dialogue Humanitaire, Genève, Suisse, Septembre 2007.

Abréviations et acronymes

AMIB	African Mission in Burundi – Mission africaine pour le Burundi
BINUB	Bureau intégré des Nations Unies au Burundi
CIEJ	Commission internationale d'enquête judiciaire
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie
CNRS	Commission nationale de réhabilitation des sinistrés
CVR	Commission vérité et réconciliation
CNVR	Commission nationale pour la vérité et la réconciliation
CSA	Commission de suivi de l'application de l'Accord d'Arusha
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi
G3/G7/G8/G10	Groupe
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
OUA	Organisation de l'unité africaine
P	Protocole
PALIPEHUTU-FNL	Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération
TPI	Tribunal pénal international
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
UE	Union européenne
UPRONA	Union pour le progrès au Burundi

