



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi B.P: 3113 Bujumbura Tél: 22 21 8820

E-mail : oag@telema.bi Site Web: www.oag.bi

Les consultations nationales au Burundi

**Expériences acquises, défis et stratégies pour
la mise en place des mécanismes de Justice
Transitionnelle**

Bujumbura, Février 2009

Table des matières

	Matière	Page
	Table des matières.....	3
	Remerciements.....	7
	Sigles et abréviations utilisés.....	9
	Résumé exécutif.....	11
	Introduction générale.....	19
0.1.	Généralités.....	19
0.2.	Motivations de l'étude.....	21
0.3.	Intérêt de l'étude.....	23
0.4.	Objectifs de l'étude.....	24
	Chapitre 1 : Du cadre de l'étude et de la méthodologie.....	25
1.1.	Du cadre de l'étude.....	25
1.1.1	Contexte de l'étude.....	25
1.1.2	Contexte historique.....	27
1.1.3	Contexte politique.....	27
1.1.4	Contexte économique.....	29
1.1.5	Contexte social.....	29
1.1.6	Contexte juridique.....	30
1.2.	Problématique.....	31
1.3.	De la méthodologie.....	32
1.3.1.	Cadre spatial et échantillon de l'étude.....	33
1.3.2.	Les outils de collecte des données.....	36
1.3.3.	Une grille d'analyse.....	36
	Chapitre 2: Les consultations nationales et leurs enjeux sociopolitiques.....	37
2.1.	Contexte sociopolitique des différentes consultations.....	37
2.2.	Les consultations ayant ponctué la période évoquée.....	42

2.3.	Méthodologies des consultations et leurs enjeux sociopolitiques.....	47
2.3.1.	La commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale (1989-1991).....	47
2.3.2.	La commission chargée de la démocratisation (1991-1993).....	49
2.3.3.	La commission constitutionnelle pour la post-transition.....	49
2.3.4.	Rassemblement opportuniste en contexte de blocage institutionnel (1993-1994).....	51
2.3.5.	Equipes de négociateurs pour les groupes armés.....	51
2.3.6.	Comité de pilotage pour les mécanismes de Justice transitionnelle (2008-2009).....	52
2.4.	Des acteurs des consultations : Rôles sociaux, tactiques et stratégies.....	53

Chapitre 3: Des priorités et des attentes des différents acteurs : pour une interprétation des résultats..... 56

3.1.	Les résultats des différentes consultations.....	56
3.2.	Les priorités retenues et les attentes des citoyens.....	58
3.3.	Quid de la participation citoyenne ?.....	60

Chapitre 4: Les défis des consultations antérieures face a la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle..... 64

4.1.	De la nécessité de renouer avec les valeurs et l'éthique de la démocratie.....	64
4.2.	Faire face aux défis actuels.....	66
4.2.1.	Les défis structurels.....	66
4.2.2.	Les défis conjoncturels.....	69

Chapitre 5: La justice transitionnelle en question...	72
5.1. Constellation des mécanismes clés de la justice transitionnelle.....	73
5.2. De la vision du gouvernement et de la vision de l'ONU : Quelle harmonisation ?.....	75
5.3. Pour une meilleure et adéquate appropriation populaire de ces mécanismes.....	77
Chapitre 6: Conclusion et recommandations.....	84
6.1. Avancées positives à capitaliser.....	84
6.2. Risques à éviter.....	87
6.3. Recommandations.....	90
Indications bibliographiques.....	97

Remerciements

Au terme de la présente étude, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le Consultant, Monsieur Emmanuel NTAKARUTIMANA, pour son apport précieux dans l'analyse des consultations nationales au Burundi : expériences acquises, défis et stratégies pour la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage et de lecture en l'occurrence :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage ;

Madame Gertrude KAZOVIYO, Vice-présidente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage;

Monsieur Philippe NTAHOMBAYE, Professeur d'Université et Lecteur Indépendant;

Monsieur Oscar NIBOGORA, Lecteur Indépendant;

Monsieur Gérard NDUWAYO, Lecteur Indépendant ;

Madame Jeannine NAHIGOMBEYE, Lecteur Indépendant ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG canadienne « Développement et Paix » pour son appui financier.

Sigles et abréviations utilisés

ASBL	: Association Sans But Lucratif
BINUB	: Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BOB	: Bulletin Officiel du Burundi
CCIB	: Chambre de Commerce et d'Industrie du Burundi
CJR	: Centre for Justice and Reconciliation
CNCD	: Centre National pour la Coopération au Développement
CNDD	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie
CNVR	: Commission Nationale Vérité et Réconciliation
CSLP	: Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté
CSVV	: Centre for the Study of Violence and Reconciliation
DDR	: Disarmament, Demobilisation, and Reintegration
Ed(s)	: Editeur(s)
FDD	: Forces de Défense de la Démocratie
FIDH	: Fédération Internationale des Droits de l'Homme
FNL	: Front National de Libération
FRODEBU	: Front pour la Démocratie au Burundi
IDEA	: Institute for Democracy and Electoral Assistance
ISTEEBU	: Institut des Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi.
LDGL	: Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs
MEPROBA	: Mouvements des Etudiants Progressistes Barundi
NCOS	: Nationaal Centrum voor ontwikkelingssamenwerking
OHCDH	: Office du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme.
OMCT	: Organisation Mondiale Contre la Torture

ONU : Organisation des Nations Unies
PALIPEHUTU : Parti pour la Libération du Peuple Hutu
RIC : Rencontre Interdisciplinaire de chercheurs
SSRC : Social Science Research Council
UBU : Umugambwe w'Abakozi d'Uburundi
USCCB : United States Conference of Catholic Bishops

Résumé exécutif

0. Introduction

Depuis son accession à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, le Burundi a été caractérisé par des crises répétitives marquées par des violences aiguës qui se sont toujours soldées par des massacres interethniques à grande échelle et des déplacements massifs de la population à l'intérieur comme vers l'extérieur du pays.

A certaines occasions de l'histoire du pays, les autorités burundaises ont organisé des consultations nationales en vue de recouvrer la paix et la stabilité politique.

Il est aujourd'hui important de revisiter ces concertations, ces négociations et ces consultations nationales pour en apprécier l'organisation et les résultats afin de dégager des actions pertinentes à retenir et qui auraient pu aider dans la résolution du conflit burundais qui dure depuis de longues années.

Actuellement, le gouvernement vient d'initier d'autres consultations nationales sur le dialogue et sur la décentralisation au moment où une consultation nationale sur la commission vérité et réconciliation et la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle est programmé pour bientôt. Les consultations à venir s'inscrivent dans le processus de la justice transitionnelle prévue par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation et font suite à une longue phase de négociations entre le gouvernement du Burundi et les Nations Unies. Pour la bonne réussite des prochaines consultations annoncées, il s'avère donc important d'entreprendre une évaluation des expériences antérieures pour dégager les leçons apprises, tabler sur les bonnes pratiques qui ont porté des fruits et éviter les écueils.

I. Atouts des consultations antérieures et défis mis en lumière.

1. Mise en lumière des valeurs et de l'éthique de la démocratie.

De l'analyse des consultations étudiées dans ce travail, il s'avère que le pays avance dans le sens de la démocratisation, mais il s'agit d'une avancée fragile qu'il faut renforcer. Les années qui nous séparent des débats autour de l'unité nationale en 1989 la promotion progressive d'une démocratisation à la base, une démocratisation qui doit se fonder sur les valeurs de la société burundaise tout en s'ouvrant au patrimoine commun de l'humanité en matière de standards internationaux pour ce qui est des droits et des devoirs.

Le rapport de la commission constitutionnelle sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi d'Août 1991 faisait une longue présentation de l'éthique de la démocratie à travers laquelle la commission revenait sur des principes qui restent de grande actualité¹ :

- i. Le respect de l'option démocratique de la société ;
- ii. Le respect des lois et des institutions démocratiques ;
- iii. Le respect des valeurs communes ;
- iv. Le respect du verdict électoral ;
- v. Le respect du compromis ;
- vi. La solution pacifique des conflits ;
- vii. Le respect mutuel des protagonistes politiques ;
- viii. La tolérance ;
- ix. L'honnêteté ;
- x. Le sens patriotique et la conscience nationale.

Ces principes devaient ouvrir à une éthique des relations sociopolitiques fondées sur les valeurs suivantes :

¹ Commission constitutionnelle, Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, Août 1991, p. 134-137.

- i. Le respect de l'administré ;
- ii. La transparence dans la gestion de la chose publique ;
- iii. Le sens du service public ;
- iv. La solidarité nationale ;
- v. Le dialogue social ;
- vi. La conciliation de la liberté individuelle avec celle des autres ;
- vii. La primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Ces valeurs et principes constituent des atouts générés par les différents dialogues engagés depuis la crise de 1988 devant ouvrir un avenir à la nation Burundaise.

2. Faire face aux défis actuels

Pour une fructueuse mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle commençant avec la consultation sur les mécanismes adaptés, les défis suivants doivent être considérés avec soin :

1) Les défis structurels

a. Le défi de la volonté politique.

Il s'est avéré que c'est cette volonté politique qui a parfois fait défaut. Or, c'est cette volonté politique qui permettrait de tourner la page de l'impunité et d'opérer un changement dans la gestion du pays.

b. Le défi de la responsabilisation du peuple et de la réelle participation citoyenne.

L'analyse des consultations antérieures permet de mettre en lumière une tentation du recourir à des techniques de conscientisation et de manipulation. La démarche explicative et injonctive ne garantit pas l'enrichissement des documents à

produire et l'appropriation de l'objectif et des résultats de la consultation par la population.

c. Le défi de la compréhension des normes de la bonne gouvernance.

Ce défi touche la compréhension des questions qui font l'objet de la consultation, tant du côté de la population que du côté des décideurs. Certaines questions peuvent être très techniques, comme celles en perspective autour de la justice transitionnelle. D'autres peuvent exiger que chaque partie connaisse ses droits et ses devoirs afin de s'assurer que la conduite du processus fonctionne correctement.

d. Le défi de la consultation des populations à la base avec prise en compte de leurs intérêts.

L'expérience des consultations antérieures montre que la tentation était d'en faire une entreprise confinée à une certaine catégorie de l'élite Burundaise. Les populations ne peuvent participer à la vie politique que dans la mesure où leurs préoccupations sont prises en compte et qu'elles sont consultées dans une langue qu'elles comprennent.

2) Les défis conjoncturels

a. Le défi de la sécurité.

Les quantités considérables d'armes encore aux mains des populations civiles ainsi que la fièvre électorale en vue des échéances électorales de 2010 font que le climat de sécurité devient une donnée à mettre sous haute surveillance.

b. Le défi du destinataire du rapport.

Remette le rapport au Président de la République n'a pas nécessairement les mêmes enjeux que le remettre aux instances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.

c. Le défi de la mise sur pieds des mécanismes de suivi et d'évaluation avec des indicateurs de succès.

Ce défi court à travers toute l'histoire des consultations au Burundi. Même là où la commission pour la démocratisation du pays avait proposé quelques dispositions de suivi en 1991, les décisions de suivi n'ont pas été prises en compte. Il sera important que les consultations ultérieures soient plus vigilantes sur les mécanismes de suivi et d'évaluation.

d. Le défi du rapportage.

La question ici est de savoir comment s'assurer que le comité de pilotage des consultations va retenir fidèlement dans son rapport les points de vue émis lors des consultations en donnant ses synthèses et comment ce comité va en tenir compte dans les conclusions et les recommandations à faire.

II. Avancées positives à capitaliser

a) Une démocratie pluraliste fondée sur la conscience citoyenne.

Un changement profond a travaillé la société depuis 1988 et a progressivement ouvert le pays au pluralisme démocratique. Il n'est pas facile de le stabiliser en l'espace de quelques années, étant donné qu'il s'agit de créer une nouvelle culture politique avec de nouvelles valeurs, de nouvelles normes et de nouvelles institutions.

b) Participation citoyenne à la vie nationale.

La société Burundaise fait actuellement montre d'une évolution des conceptions et des mentalités. Jusque dans les milieux ruraux, il y a aspiration profonde à une participation citoyenne à la vie nationale, ce qui exige une dynamique de dialogue et de consultation à tous les niveaux. Cette nouvelle conscience historique au sein des populations a besoin de mécanismes et d'institutions adaptés pour la porter. Tout ceci demande une dynamique de décentralisation et une participation à tous les niveaux.

c) La société civile appelée à jouer pleinement son rôle.

Les associations de la société civile commencent à marquer le paysage sociopolitique du Burundi en dialoguant, souvent de façon embarrassée, avec les institutions et les partis politiques. Les médias dans leur synergie commencent à jouer un rôle clé dans l'observation de la croissance du mouvement démocratique. D'autres associations aident à assainir les mécanismes de gestion politiques ou de gestion économique du pays.

d) La volonté de rompre avec les cycles de violence.

La population burundaise vit aujourd'hui un désir profond de rompre avec les cycles de violence du passé. Le contexte mondial lui-même est porteur pour ce qui est de la promotion des droits humains et de l'ouverture démocratique.

L'importance de ces aspects d'évolution est grande, mais il y a des questions qui demeurent.

II. Risques à éviter :

a) La divergence possible au sein du comité de pilotage.

Alors que le gouvernement cherche à mettre sur pieds un processus conduisant au pardon et à la réconciliation, l'ONU pousse vers le respect des « standards internationaux » en ce qui a trait aux crimes de génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. Il est impératif pour les décideurs burundais de respecter leurs engagements ainsi que les principes et valeurs de la démocratie.

b) Le temps adéquat pour la mise en route des mécanismes de justice transitionnelle

Celui-ci a toujours été une des questions cruciales à envisager avec sagesse en tenant compte de la quantité d'armes encore aux mains des populations civiles, du contexte électoral de 2010 ainsi que de la mise en application trop lente des accords négociés entre le gouvernement et le FNL.

Ayant considéré tous ces aspects d'une importance capitale pour l'avenir du pays et en tenant en compte les défis des expériences du passé, les recommandations suivantes sont émises.

III. Recommandations

1. Il faut dépolitiser le processus.
2. Il faut définir une méthodologie consensuelle.
3. Il faut organiser un atelier de définition d'une méthodologie concertée.
4. Il s'avère important d'élaborer un document de référence
5. Il est nécessaire de prévoir déjà des dispositions pour le suivi et l'évaluation.

6. Nécessité de séparer le processus des consultations sur la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle et le processus électoral.
7. L'appropriation du processus par la population
8. Renforcer le rôle des médias
9. Tenir en compte la place et le rôle de la jeunesse.
10. La prise en compte des attentes des victimes, particulièrement les femmes et les enfants.
11. Retirer les armes de la population.
12. La mise en exécution des différents accords entre le Gouvernement du Burundi et le FNL.
13. Tenir en compte les spécificités des différentes catégories de la population.
14. La prise en compte des traumatismes.

O. INTRODUCTION GENERALE

0.1 Généralités

Parler de consultation nationale, c'est faire référence à l'organisation d'un débat national sur une question d'importance nationale. La commission chargée de préparer le débat national sur les problèmes fondamentaux du pays en 1995 présentait ce genre d'entreprise ainsi : « *Le débat national est défini comme étant un moyen de communication dont l'objectif est l'édification d'une société marquée par une cohabitation pacifique et pérenne entre tous les burundais (ethnies, organisations politiques, confessions religieuses, ...). C'est un cadre de discussion ouvert à tous, réunissant toutes les sensibilités pour qu'elles s'expriment librement. Ces discussions visent à trouver un terrain d'entente sur l'essentiel. Le débat national n'est pas une fin en soi, mais un moyen qui peut se présenter sous plusieurs formes basées sur l'échange et le dialogue* »². A l'époque, il était perçu comme un long processus à l'intérieur duquel le(s) pacte(s) de cohabitation et la nouvelle constitution adaptée aux réalités nationales n'étaient que des étapes. Comme on peut le sentir, le débat national visé ici devrait être tributaire d'une culture de dialogue national et contribuer à renforcer cette culture.

Le débat national peut néanmoins être envisagé plus sous une forme d'organisation technique que de dynamique culturelle. Cela était le cas par exemple pour la démocratisation des institutions en 1991³. Le Président de la République avait fixé les questions essentielles à étudier comme le régime politique souhaitable, le système des partis, la démocratie et le développement, le pluralisme et la sauvegarde de l'unité nationale, les contre-pouvoirs désirables, etc. Le décret présidentiel nommant les membres de la commission

² Rapport de la commission technique chargée de la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays, Bujumbura, décembre 1995, p. 72.

³ Cf. Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Commission Constitutionnelle, Bujumbura, Août 1991.

(N°100/039 du 21 mars 1991), en son article 3, précisait que la commission était composée de personnalités provenant de tous les secteurs de la vie nationale, notamment l'université, la magistrature, le barreau, l'administration publique et parapublique, le parti et les mouvements intégrés, les forces armées, le secteur privé, les confessions religieuses et diverses associations. Cette commission devait faire un débat interne sur les questions retenues. Elle devait aussi recueillir les contributions écrites de personnes extérieures à la commission constitutionnelle, que celles-ci soient à l'intérieur du pays ou qu'elles soient à l'extérieur du pays. C'est seulement dans un deuxième temps que la commission devait aller dans toutes les communes du pays pour présenter le rapport et recueillir les enrichissements de la population.

Parler de consultation nationale, c'est donc évoquer une réalité complexe qui tient au contexte sociopolitique prévalant à l'époque de la consultation, à la nature du pouvoir chargé de l'organiser, aux mécanismes mis en place pour conduire le processus, aux objectifs visés par les décideurs du processus et aux méthodologies décidées pour la conduite proprement dite de la consultation. Il s'agit d'une configuration de relation entre la population et le régime politique au pouvoir, d'une décantation d'idées et de processus conduisant à une décision engageant toute la nation. On y vise habituellement la mise en route d'un processus d'appropriation au niveau national d'un mécanisme dont les enjeux ont des incidences sur la vie nationale. Cette réalité fort complexe peut conduire à des processus très différents quant à la finalité, quant à l'objet, quant aux méthodes, quant à la durée. Dans tous les cas, il s'agit de donner l'opportunité à la population de participer à l'édification de son histoire en s'en appropriant l'initiative. Cela devient particulièrement nécessaire quand l'histoire d'un pays traverse une mutation profonde et qu'il s'agit de dégager une nouvelle définition de projet de société.

En recourant à nos archives culturelles, nous retrouvons dans la valeur d'UBUSHINGANTAHE une logique et une dynamique sociale fondées sur la construction du tissu social à travers

une négociation sociale permanente. Celle-ci est axée sur la mise en lumière de la vérité ainsi que la promotion d'une justice qui punit en conciliant les partis en conflit et en réconciliant. Cette valeur a perdu de sa consistance quand l'institution d'UBUSHINGANTAHE qui devait la promouvoir et la garantir a été politisée. Cette valeur reste néanmoins le bien commun de la société burundaise qui devrait contribuer à la renaissance de la nation.

A première vue, parler de consultation nationale supposerait une démarche inductive (de la base vers le sommet) et non déductive (élaborer un document par une commission, aller l'expliquer dans toutes les communes). L'histoire montre néanmoins que des pouvoirs produisent des projets de société suivant les visions et les intérêts qui sont les leurs, puis vont les expliquer à la population avec une volonté affichée de recueillir les avis et les enrichissements sans nécessairement induire un engagement formel d'en tenir compte. Pourtant, ce processus d'appropriation au niveau national constitue un enjeu important dans la définition d'un projet de société et d'une vision d'avenir, vision qui devrait être axée sur l'intérêt général de la population. C'est ici que la conception d'une bonne méthodologie de consultation devient importante et doit faire l'objet d'un consensus entre les différents intervenants.

0.2. Motivations de l'étude

Depuis son accession à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, le Burundi a été caractérisé par des crises répétitives marquées par des violences aiguës qui se sont toujours soldées par des massacres interethniques à grande échelle et des déplacements massifs de la population à l'intérieur comme vers l'extérieur du pays.

Dans ce climat de haine et de discrimination à forte tendance ethnique, régionale ou même clanique, les différents gouvernements qui se sont succédés n'ont jamais fait des efforts pour connaître la vérité en vue d'établir les responsabilités, punir les coupables et assurer une certaine

réparation aux victimes de ces crimes. Dans leur ensemble, ces crimes sont donc restés impunis, engendrant ainsi des frustrations et des humiliations pour les victimes. En conséquence, le cycle de violences s'est transmis de génération en génération. L'absence d'initiatives pour connaître la vérité a fait que les victimes portent avec elles des traumatismes profonds, d'où la dimension de prise en charge psychosociale est aujourd'hui importante.

Néanmoins, à certaines occasions de l'histoire du pays, et surtout avec les événements de Ntega et de Marangara en 1988, les Burundais ont organisé des consultations nationales en vue de recouvrer la paix et la stabilité politique. Les consultations nationales les plus connues concernent notamment la question de l'unité entre 1988 et 1991, la démocratisation des institutions et la constitution ouvrant au pluralisme politique au cours de la période 1991-1992. D'autres concertations entre partenaires politiques ont eu lieu dans la suite pour trouver des issues à la restauration de l'institution présidentielle avec les négociations de Kajaga, de Novotel et de Kigobe (1993 à 1994), le partenariat politique en 1998, les négociations de paix de San Egidio, de Mwanza, de Dar Es-Salaam et d'Arusha entre 1998 et 2000. Le pays a aussi connu les négociations de paix entre le Gouvernement et les mouvements rebelles⁴ ainsi que des consultations autour de la constitution et du code électoral en 2005. Il est aujourd'hui important de revisiter les recommandations issues de toutes ces consultations et négociations pour dégager des actions pertinentes à retenir et qui auraient pu aider dans la résolution du conflit burundais qui dure depuis de longues années.

Actuellement, le gouvernement vient d'initier d'autres consultations nationales sur le dialogue et sur la décentralisation au moment où un débat national sur la

⁴ Il reste vrai que les initiatives politiques entre les années 1991 et 2000 n'ont pas recouru aux consultations populaires. Il s'agissait plutôt de dialogues et de négociations entre représentants de diverses forces politiques et des différents groupes armés.

commission vérité - réconciliation et la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle est programmé pour bientôt. Les consultations à venir s'inscrivent dans le processus de la justice transitionnelle prévue par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Il s'avère donc important d'entreprendre une évaluation des expériences antérieures pour dégager les leçons apprises, tabler sur les bonnes pratiques qui ont porté des fruits et éviter les écueils.

La présente étude voudrait contribuer à éclairer le travail de discernement nécessaire dans la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle, particulièrement les consultations sur la mise en place de la commission vérité et réconciliation.

0.3. Intérêt de l'étude

Le traitement du passé permettant d'ouvrir tout pays à une vision partagée de l'avenir doit être associé aux processus sociaux et politiques qui tiennent en compte les tendances profondes des mouvements sociaux et des archives culturelles de la population. L'intérêt d'une étude comme celle-ci réside dans le fait que la société doit faire une pause et revisiter son passé en tenant compte des enjeux d'avenir. Il s'agit d'impulser une dynamique de reconstruction qui porte en elle la guérison des séquelles des violences du passé. De plus, ce sont les études qui servent de base à l'élaboration des programmes, des plans d'actions et de stratégies. Autant il faut saisir l'opportunité de l'intérêt de la communauté internationale sur un besoin qu'on a tant occulté dans le passé, autant il faut mettre en œuvre un mouvement d'appropriation des processus en cours pour s'assurer que l'on construit sur la longue mémoire des populations. La question de la durabilité des résultats à atteindre est à ce prix.

0.4. Objectifs de l'étude

L'objectif global de cette analyse est de contribuer à la promotion d'une bonne gouvernance fondée sur la participation citoyenne et qui tient compte des préoccupations de la population.

Les enjeux sont d'une telle importance pour la renaissance nationale qu'il s'agit d'impulser une véritable culture de dialogue pouvant rompre avec les cycles de violence du passé. Il s'agit en plus de se laisser éclairer par les expériences des consultations populaires du passé pour éviter d'engager une entreprise coûteuse à tous points de vue mais qui ne fait pas entrer dans une société libérée de l'héritage des violations massives des droits humains. Le défi est celui de développer le sens de responsabilité visant la protection par la justice et ouvrant à la réconciliation.

Comme objectifs spécifiques, il s'agit de :

- i. Faire un état des lieux sur les consultations nationales déjà organisées au sein de notre pays ;
- ii. Faire une analyse des expériences acquises en matière de consultations nationales ;
- iii. Identifier les défis, faire des recommandations et proposer des stratégies pour la réussite des consultations nationales sur la justice transitionnelle et la mise en œuvre des résultats issus de ces consultations.

CHAPITRE 1 : DU CADRE DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE

1.1. Du cadre de l'étude

A partir du 22 Février 2008, un projet d'appui aux consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de la justice de transition au Burundi a été approuvé par la Présidence de la République et a été négocié avec le Fonds de consolidation de la Paix des Nations Unies. Celui-ci donne une vision du travail à faire⁵. D'autres fora ont fait des études et considérations sur le travail de consultation en perspective, particulièrement le groupe de réflexion sur la justice transitionnelle de la société civile sous la coordination de Global Rights⁶. Tout ce travail est important et devrait continuer à enrichir le dialogue ; mais il ne devrait pas clore le débat.

1.1.1. Contexte de l'étude

Divers cadres ont servi ces dernières années à faire la lecture de l'évolution de la situation Burundaise à différents niveaux et dans différents domaines. Même si le propos peut sembler partir de loin, nous ne pouvons pas revenir sur tous les éléments techniques qui ont été rassemblés du moment que le contexte général de pauvreté dans le pays porte en lui un potentiel considérable de violence. Depuis septembre 2003, un travail d'élaboration d'une étude prospective au Burundi est en

⁵ République du Burundi – Fonds de consolidation de la paix-Burundi des Nations Unies, Appui aux consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de la Justice de Transition au Burundi, mars 2008.

⁶ Global Rights, Rapport général : Justice Transitionnelle au Burundi : Créer les options, assurer les choix : Journées de Formation et de stratégies, Bujumbura, 19-21 mars 2007,

Didace Kanyugu, Proposition de méthodologie et de stratégies pour les consultations populaires, Le groupe de réflexion de la Société Civile sur la Justice Transitionnelle, s.d..

Didace Kanyugu, Proposition d'opérationnalisation du mémorandum de la société civile sur la JT, Note de travail, Le groupe de réflexion de la Société Civile sur la Justice Transitionnelle, Bujumbura, 1^{er} Juin 2007.

chantier⁷. Du 1^{er} au 3 mars 2005, se tenait un atelier de validation des études rétrospectives réalisées dans les secteurs clés de la vie du pays avant le lancement de la phase prospective. L'étude sur le cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté a présenté une synthèse en septembre 2006 qui devait être un conducteur pour le pays⁸. Tous ces instruments contiennent des données techniques qui montrent où en est le Burundi. Nous ne saurions donc revenir sur ces éléments dans cette étude. Nous retenons juste quelques indications qui peuvent aider à situer le propos qui nous occupe ici.

Le Burundi est un petit pays de 27.834 km² situé en Afrique centrale dans la « Région des Grands Lacs », une région en pleine ébullition sociopolitique marquée par des violences et des guerres ouvertes depuis 1990. La population du Burundi tourne autour de 8 000 000 d'habitants. L'une des caractéristiques de cette population est qu'elle est essentiellement rurale (93%), et très jeune (49 % ont moins de 15 ans, 48% ont entre 15 et 59 ans tandis que 3% ont 60 ans et plus). Cette population est dispersée sur les collines avec une densité de plus de 297 habitants au Km². L'urbanisation est très faible.

Le partage des terres successorales, l'agriculture rudimentaire, l'absence des techniques de protection de l'environnement amenuisent les parcelles cultivables, si bien qu'elles ne produisent plus assez pour nourrir les familles. Le nombre de

⁷ Voir sur ce point : Baba Top, Rapport de mission exploratoire d'une étude prospective au Burundi, 27 septembre – 25 octobre 2003 (Ministère de la planification du développement et de la reconstruction – Programme des Nations Unies pour le développement). Rapport synthèse de l'atelier de validation des études rétrospectives, Hôtel Source du Nil, 01-02-03 mars 2005 ((Ministère de la planification du développement et de la reconstruction – Programme des Nations Unies pour le développement). Ministère de la planification du développement et de la reconstruction, Note d'information sur le processus d'élaboration de l'étude prospective « Burundi 2025 », Bujumbura mai 2006.

⁸ République du Burundi, Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté – CSLP, Septembre 2006.

populations indigentes et sans terre s'accroît. Le taux de chômage est très élevé pour les jeunes urbains et ruraux devenant ainsi une cause potentielle d'insécurité surtout que les armes à feu encore en circulation dans la population civile ne sont pas encore ramassées.

De surcroît, le rendement du sol diminue, les récoltes baissent, surtout avec les maladies qui ont frappé presque toutes les plantes agricoles ces dernières années alors que le pouvoir d'achat de la population est très faible.

1.1.2. Contexte historique

Depuis 1961, l'histoire de la cohabitation ethnique au Burundi a été marquée par des conflits et des tensions de grande ampleur, aboutissant à des troubles ou des massacres localisés ou généralisés. L'ampleur de ce conflit à caractère politico-ethnique ne doit pas masquer d'autres conflits sur base régionale, clanique et d'intérêts.

Les événements de 1961, 1962, 1965, 1968-69, 1971, 1972, 1988, 1991 et 1993-2005 ont occasionné des pertes des biens et des personnes, des exodes massifs des burundais vers des pays étrangers, mais aussi des déplacés à l'intérieur du pays. La charge de blessures historiques est donc profonde dans un contexte où une politique de thérapie sociale n'a pas été mise en œuvre pour guérir les mémoires de leurs traumatismes et renforcer la capacité de résilience au niveau des communautés. Tenir compte de la charge de traumatismes générés par ces crises massives et répétitives s'avère crucial si on doit rompre avec un passé de violence à travers une bonne mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle.

1.1.3. Contexte politique

Après l'assassinat du Président Melchior NDADAYE et les massacres des populations civiles qui ont suivi, le Burundi est entré depuis 1993, dans une guerre civile qui a provoqué une crise politique et sociale la plus accentuée et la plus longue

que le Burundi ait connue. Cette guerre a emporté beaucoup de vies humaines et ses séquelles persistent encore aujourd'hui dans tout le pays.

En 2010, le peuple burundais se rendra aux urnes pour se doter de nouvelles institutions. D'ici là, les pouvoirs publics et la société civile ont un défi à relever : celui de cultiver dans la population une conscience citoyenne avertie et responsable, dans un angle bien précis de l'éducation civique et électorale. C'est dans un tel contexte qu'il est prévu la mise en place et le fonctionnement des mécanismes de justice transitionnelle, particulièrement la commission vérité et réconciliation, et une chambre spéciale dans le système judiciaire burundais pour juger les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Malheureusement, le contexte actuel présente toujours des recrudescences intermittentes de violences sous couvert de l'impunité susceptibles de perturber la paix. On observe aussi des entraves à la liberté d'opinion en muselant la presse et la société civile. Les entraînements militaires de la jeunesse durant cette période présage d'un climat politique qu'il faut suivre avec beaucoup d'attention.

C'est aussi dans ce contexte qu'il s'agit d'envisager les opérations de désarmement de la population civile, d'assurer la réintégration des démobilisés et des rapatriés. La question des conflits fonciers y devient une question fortement sensible. Le lancement d'un cadre de dialogue national offre de nouvelles chances à la gestion concertée du pays.

Il restera néanmoins prudent de rester attentif à l'évolution de la sous-région, notamment l'instabilité de la situation dans l'Est de la République Démocratique du Congo.

1.1.4. Contexte économique⁹

Avec ces 12 années de guerre civile, il y a eu dégradation des conditions économiques. Suite au changement climatique et les maladies des cultures vivrières, la famine est devenue endémique dans tout le pays. La corruption, les malversations et les détournements des richesses publiques atteignent un degré très élevé. Il faut aussi prendre en compte la dévaluation de la monnaie, la dégradation de l'environnement, le chômage par manque d'emploi, la flambée des prix, la répartition disproportionnée du budget national et le tarissement des aides.

L'entrée dans l'East Africa Community peut ouvrir de nouvelles chances, mais elle demande un minimum de stabilité intérieure. L'ouverture sur un ensemble régional plus étendu peut ouvrir de nouvelles perspectives pour un pays qui a connu des violences sur des générations.

1.1.5. Contexte social

Le contexte social est profondément marqué par une dégradation des valeurs, d'où la difficulté de faire la promotion de la vérité et de la réconciliation alors que c'est justement sur ces valeurs que doivent s'appuyer la renaissance nationale.

Avec ces 12 années de guerre, des tensions sociales se sont aggravées. Les tueries inter - ethniques ont eu lieu et ont laissé des séquelles. Malheureusement, on observe encore des tueries de vengeance ou de banditisme ; les déplacés intérieurs et les réfugiés à l'extérieur du pays existent toujours. L'impunité persiste. Le milieu social reste marqué par la perte des valeurs qui se caractérisent par la prostitution, les violences sexuelles et l'alcoolisme. D'autres

⁹ L'ISTEEBU a donné en mai 2008, quelques données statistiques qui donnent un éclairage sur la situation du pays. Voir ISTEEBU, Burundi, les chiffres-clés de l'économie. Les statistiques : Un outil pour le pilotage des politiques publiques, Bujumbura, mai 2008.

problèmes subsistent comme le manque d'infrastructures scolaires et sanitaires, les conflits fonciers, les conditions d'accueil des rapatriés insuffisantes, la non intégration sociale des rapatriés. Le pays a aussi connu des manifestations de grèves répétitives montrant l'insatisfaction des différentes catégories de travailleurs.

L'ampleur des violences qui ont marqué l'histoire du Burundi a amené les victimes à constamment demander que justice leur soit rendue sans beaucoup de succès, ce qui augmente les frustrations sociales. Il devient impérieux de tenir en compte les demandes des victimes dans la mise en place de mécanismes destinés à sortir des violences cycliques.

Dans le domaine social, on peut néanmoins noter quelques changements positifs tels que la gratuité des soins médicaux pour certaines catégories de gens, la gratuité de l'enseignement primaire, le rapatriement d'une grande partie des réfugiés de 1993 et de 1972, la fermeture de presque tous les camps de réfugiés en Tanzanie, l'ouverture linguistique du Burundi à l'Anglais et au Kiswahili, la création de la commission nationale terres et autres.

Avec tout ce qui vient d'être dit, on se rend vite compte que le contexte de l'étude est marqué par une complexité qui porte en elle des atouts pour une renaissance nationale mais aussi de grandes fragilités qu'il faut gérer avec beaucoup de soins.

1.1.6. Contexte juridique

L'Accord d'Arusha constitue sans nul doute un fondement dans lequel les instruments juridiques ultérieurs trouvent leur inspiration même si ceux-ci devaient y apporter des modulations. C'est dans l'article 8 de cet accord qu'étaient décidés les principes et mesures relatifs à la réconciliation nationale. L'accord recommandait de créer une commission nationale dénommée commission nationale pour la vérité et la réconciliation. Cette commission était chargée d'enquêter sur les actes de violences graves commis au cours des conflits

cycliques qui ont endeuillé le Burundi de l'indépendance (le 1^{er} juillet 1962) à la date de la signature de l'Accord de paix d'Arusha (28 Août 2000). Cette commission n'était pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Sa mission était d'arbitrer, de réconcilier et de clarifier l'histoire.

C'est sur l'Accord d'Arusha que se fonde la constitution post-transition présentée au référendum du 28 février 2005. Des négociations laborieuses entre l'ONU et le Gouvernement du Burundi sont nées diverses résolutions du Conseil de sécurité ainsi que des accords qui constituent aujourd'hui des références dans le processus de mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle. Nous pourrions évoquer ici, par exemple, le « *Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi* » du 20 Juin 2007 ainsi que l' « *Accord cadre entre le Gouvernement de la République du Burundi et l'Organisation des Nations Unies portant création et définition du mandat du comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales sur la justice de transition au Burundi* » du 2 novembre 2007. C'est dans la suite de ces négociations que se situe le « *Projet Appui aux consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de la justice de transition au Burundi* » négocié entre la République du Burundi et le Fonds de consolidation de la paix – Burundi en 2008¹⁰.

1.2. Problématique

Nous l'avons déjà évoqué plus haut, la question centrale envisagée par cette étude est celle d'évaluer les processus de consultations nationales qu'a connus le Burundi. Il apparaît en effet, que le Burundi a déjà une expérience assez riche dans le domaine des consultations populaires. Mais la question qui reste posée à ce niveau est celle de connaître le sort des résultats des consultations populaires. Il importe également de

¹⁰ République du Burundi - Fonds de consolidation de la paix – Burundi, *Projet Appui aux consultations nationales sur la mise en place des Mécanismes de la Justice de Transition au Burundi*, Bujumbura, 2008.

savoir si le Burundi parvient à tirer des leçons de toutes ces consultations en vue de stabiliser le pays, de réconcilier définitivement le peuple Burundais avec lui-même et de construire ainsi un Etat de droit, démocratique et respectueux des droits de la personne humaine.

C'est dans ce cadre que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale a voulu initier une analyse sur les consultations nationales au Burundi en vue de mettre au point des stratégies susceptibles de contribuer à une bonne organisation des consultations sur la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle et à une meilleure exploitation des résultats de celles-ci. Ainsi, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale aura contribué à la promotion d'une bonne gouvernance fondée sur la participation citoyenne et qui tient compte des préoccupations de la population. De l'analyse des expériences du passé, la finalité de cette étude est de tirer les leçons du passé en identifiant les défis auxquelles nous devons faire face aujourd'hui. Cela permet alors de proposer des stratégies pour la réussite des consultations nationales sur la justice transitionnelle et pour la mise en œuvre des résultats issus de ces consultations.

1.3. De la méthodologie

La méthodologie utilisée pour la collecte des données comprenait :

- La recherche documentaire rassemblant les textes des rapports des différentes consultations populaires, les textes des accords de paix, les instruments concluant les négociations entre le Gouvernement du Burundi et l'Organisation des Nations Unies, les documents traçant le contexte politique, économique, social, culturel de la période des consultations et d'autres documents jugés utiles à l'étude du propos qui nous occupe. Cette recherche documentaire s'accompagnait d'une lecture synthétique s'attachant à dégager les objectifs des consultations, leur méthodologie ainsi que les résultats atteints ;

- La collecte des nombreuses réflexions faites au cours des séminaires et ateliers, notamment ceux du réseau de la société civile sous la coordination de Global Rights avec l'appui d'organisations internationales ;
- Un questionnaire - guide de sondage par entretien semi directif selon les catégories de la population ;
- L'identification des personnes ressources ;
- Un questionnaire - guide d'interviews des personnes ciblées ;
- Le Focus group pour l'analyse qualitative ;
- L'observation directe par suivi des phénomènes de société, notamment à travers les médias, particulièrement les nombreuses émissions radiodiffusées sur la justice transitionnelle.

1.3.1. Cadre spatial et échantillon de l'étude

Dans la réalisation de ce travail, les conditions de temps et de moyens imparties permettaient une analyse en profondeur avec la population de Bujumbura Mairie à partir d'un questionnaire guide semi-directif pour recueillir les indications sur :

- L'appréciation dans l'opinion des consultations nationales sur le dialogue et la décentralisation par rapport aux préoccupations de la population ;
- L'appréciation dans l'opinion de la façon dont les consultations étaient organisées par rapport à l'appropriation des résultats par les populations ;
- L'appréciation dans l'opinion des consultations sur la commission vérité et réconciliation ainsi que la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle par rapport aux préoccupations de la population ;
- Le degré de participation citoyenne dans les consultations populaires de ces dernières années et ce qui l'explique ;
- L'impact laissé sur la vie des personnes interrogées par les consultations populaires de ces dernières années (charte de l'unité nationale, constitutions, dialogue et décentralisation) ;

- L'appréciation des consultations populaires de ces dernières décennies (charte de l'unité nationale, constitutions, dialogue et décentralisation) par rapport à l'ouverture vers la bonne gouvernance ;
- Les souhaits qui habitent les gens interrogés et les propositions pour que les futures consultations portent du fruit.

Les questions tournant sur ces points ont guidé les interviews de personnes ciblées et les sondages par écrit au sein de la population.

Dans la Mairie de Bujumbura, le sondage a touché principalement les quartiers de Kamenge, Kibenga, Kinindo, Musaga, Ngagara, Nyakabiga et Rohero. Un sondage a aussi été effectué dans Bujumbura rural, à Mutaho (Gitega), à Giharo (Rutana), à Cankuzo, à Mihigo (Muyinga), à Giteranyi (Muyinga) et à Cibitoke¹¹. Le critère suivi pour le choix de ces lieux tenait à deux facteurs :

- Bujumbura constitue la capitale du pays où se prennent les décisions et il était instructif de voir ce que les ressortissants des différents quartiers disent des consultations nationales.
- Les autres coins du pays choisis sont sur la ceinture Est du pays, éloignée de la capitale, ainsi qu'un lieu au centre du pays afin de vérifier la pénétration du pays quand il s'agit de faire les consultations nationales.

La vérification de l'impact des crises répétitives sur les populations n'était donc pas le critère de base à ce stade de réflexion sur l'organisation des consultations nationales.

Trois types de consultations ont fait l'objet d'attention de la présente étude :

- a) Il y a d'abord des consultations formelles d'obligation constitutionnelle sous mode référendaire. C'est dans ce cadre que nous analysons les consultations de 1988

¹¹ Le sondage a touché un échantillon 212 personnes (98 femmes et 114 hommes).

autour de la charte de l'unité nationale, les consultations autour de la constitution ouvrant à la démocratisation en 1992, ainsi que les consultations liées au processus électoral et à la constitution de 2005.

- b) Vient ensuite des consultations restreintes vécues plutôt comme négociations entre diverses forces politico - sociales au sein de la population à travers une certaine représentation. Il ne s'agit pas ici de consultations véritablement populaires. Ce sont plutôt des cadres de dialogue entre différents protagonistes et partenaires sociopolitiques. C'est dans ce cadre que nous envisageons les négociations de Kajaga, Novotel et Kigobe dans les années 1994, les négociations autour du partenariat politique en 1998 ainsi que les négociations entre les groupes armés qui se sont tenues, d'abord à Rome sous la facilitation de la communauté San Egidio, puis à Mwanza, Dar-Es-Salam et Arusha entre les années 1998 et 2000. Ces concertations étaient controversées, certaines personnes demandant que celles-ci soient rapatriées pour que la population soit écoutée et mieux représentée.
- c) L'étude traite enfin des consultations voulues comme largement populaires sans engager, à la phase actuelle, un mode référendaire. Il s'agit ici des consultations nationales sur le dialogue et la décentralisation lancées en 2008 ainsi que le débat national sur les mécanismes de justice transitionnelle qui devrait démarrer dans la première moitié de l'année 2009¹².

¹² La consultation sur la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle a déjà connu des reports. Notre étude va revenir sur la question du timing comme une des questions capitales à envisager avec soin. Olivier Kambala wa Kambala, chargé de programme et Country-Lead / Burundi du Centre International pour la Justice Transitionnelle à Cape Town a présenté au mois de Mars 2008 une étude sur le comité de pilotage des consultations sur la justice transitionnelle au Burundi qui est éclairante sur ce qui est en cause dans ces consultations : « Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi ». Voir <http://www.ictj.org/images/content/9/6/963.pdf>

1.3.2. Les outils de collecte des données

Un tableau synoptique recueillait les réponses par question pour apprécier les occurrences des réponses et en faire une interprétation au niveau qualitatif.

1.3.3. Une grille d'analyse.

Etant donné que les consultations nationales font partie des politiques publiques d'un pays, nous avons recouru à une grille d'analyse habituellement utilisée pour les « *public policies* » et qui tourne principalement autour de deux axes :

- L'analyse séquentielle qui a valeur heuristique et suit l'enchaînement historique des incidences,
- L'analyse stratégique qui suit les acteurs dans l'élaboration des différentes politiques avec des intérêts différents.

CHAPITRE 2 : LES CONSULTATIONS NATIONALES ET LEURS ENJEUX SOCIOPOLITIQUES¹³

La réalisation de tout projet de société suppose un grand travail d'ingénierie sociale. Les consultations populaires deviennent ainsi un mécanisme d'appropriation participative de l'ingénierie en cours. Des consultations avaient été tentées dans les années 80 avec la consultation référendaire de 1981 et les conférences des cadres de l'Etat (1984 et 1987). Les consultations qui intéressent cette étude touchent la période qui commence avec la crise de Ntega – Marangara et l'ouverture au pluralisme politique.

2.1. Contexte sociopolitique des différentes consultations

Une chronologie de quelques faits historiques aidera à tracer les contextes des différentes consultations. L'objectif n'est pas ici d'être exhaustif, ce qui serait impossible dans les limites de ce travail, mais de fixer quelques repères qui permettent une certaine intelligence de l'enchaînement des faits dans leur logique. Cela donne ainsi la possibilité de situer les différentes consultations dans le déploiement historique du Burundi¹⁴.

¹³ Dans le cadre du groupe de réflexion sur la Justice Transitionnelle coordonné par Global Rights, le Président Sylvestre Ntibantunganya a prononcé une conférence – débat le 21 Mars 2007 où il traite explicitement du sujet qui nous occupe dans cette étude : « Présentation sur deux expériences du Burundi en matière de consultations populaires : les débats sur la question de l'unité nationale (1988-1991) et le débat sur la Constitution post-transition (2004-2005). Quelles leçons pour mieux envisager le débat sur la problématique de la réconciliation nationale ? ». Nous nous en inspirons pour certaines analyses en restant dans notre perspective.

¹⁴ Des éléments instructifs sur cet esquisse historique peuvent être trouvés dans la quatrième partie (Faits et Documents) de l'ouvrage de André GUICHAOUA (directeur), Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994), Université des sciences et technologies de Lille, Karthala, Paris 1995.

Date	Événement	Observation
1959	Crise politique et massacres au Rwanda.	Effets au Burundi (réfugiés et polarisation politique)
13/10/1961	Assassinat du Prince Louis Rwagasore, fondateur du parti UPRONA.	Père de l'indépendance et héros national
01/07/1962	Indépendance nationale	
1965	Massacres sur base ethnique à Kamenge et à Busangana - Muramvya	
28/11/1966	Coup d'Etat par le Capitaine Michel Micombero	Fin de la monarchie
1972	Massacres visant l'élite Hutu après qu'une insurrection Hutu au Sud du pays avait tué des Tutsi	Installation de la logique d'exclusion ethnique.
01/11/1976	Coup d'Etat du Colonel Jean Baptiste Bagaza	
03/09/1987	Coup d'Etat dirigé par le Major Pierre Buyoya	
15/08/1988	Début des massacres à Ntega et Marangara	
Octobre 1988	Gouvernement composé à 50% de Hutu et 50% de Tutsi.	
1989 - 1991	Travail de la commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale	Publication de la charte de l'unité nationale. Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi.
09/03/1992	Nouvelle constitution	Ouverture au pluralisme politique
21/10/1993	Assassinat du Président Melchior Ndadaye	Début de massacres dans la population et de la guerre contre les civils
04/04/1994	Le Président Cyprien Ntaryamira tué à Kigali en compagnie du Président Juvénal Habyalimana.	

	Le Président Ntibantunganya Sylvestre assure l'intérim et devient président le 30/04/1994	
1994	Négociations pour la restauration de l'ordre constitutionnel.	Rapport des organisations non-gouvernementales sur les massacres au Burundi. Rapport des Ambassadeurs Aké et Huselid sur le génocide de 1993 au Burundi
25/07/1996	Coup d'Etat dirigé par le Major Pierre Buyoya.	Négociations de Mwanza et d'Arusha avec Julius Nyerere puis Nelson Mandela comme facilitateurs.
28/08/2000	Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.	Suivi par la promulgation de la constitution de transition.
24/07/2002	Lettre adressée par le Président de la République (Pierre Buyoya) au Secrétaire Général de l'ONU demandant la création d'une commission judiciaire internationale d'enquête sur les crimes commis au Burundi.	
26/01/2004	Demande du Président du Conseil de sécurité d'envoyer une mission au Burundi avec l'objectif d'étudier la pertinence et la faisabilité d'établir une commission judiciaire internationale d'enquête.	Mission qui sera conduite par Tuliameni Kalomoh, assistant du Secrétaire Général pour les affaires politiques. Le rapport (S/2005/158) sera transmis au Secrétaire Général de l'ONU le 11 mars 2005.

Décembre 2004	Le parlement burundais vote la loi sur la commission vérité et réconciliation.	
18/03/2005	Nouvelle constitution	Fixant les quotas ethniques et de genre dans certains postes de responsabilité.
Juillet – Août 2005	Elections	Prestation de serment du nouveau président le 26/08/2005.
15/06/2005	Prise de position du gouvernement du Burundi sur la création d'une commission mixte pour la vérité et une chambre spéciale dans le système judiciaire burundais.	Transmission du document au conseil de sécurité par le ministre de la justice (Didace Kiganahe).
20/06/2005	Résolution 1606 du conseil de sécurité pour lancer les négociations avec le gouvernement du Burundi et la consultation avec toutes les parties burundaises concernées sur la façon de mettre sur pieds les mécanismes de justice transitionnelle.	
Octobre 2005	Mise sur pieds par le gouvernement du Burundi d'une commission pour négocier avec l'ONU au sujet des propositions du Rapport Kalomoh.	
Mars 2006	Première série de négociations à Bujumbura entre le gouvernement du Burundi et l'ONU	Négociations clôturées dans la divergence sur la possibilité d'amnistie pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide. Désaccord aussi au sujet de l'indépendance du

		procureur du tribunal spécial ainsi qu'au sujet de la relation entre la commission vérité et le tribunal.
Mars 2007	Série de négociations informelles entre le Bureau des affaires juridiques de l'ONU avec les délégations de l'OHCHR et le gouvernement du Burundi.	Négociations clôturées sans communiqué conjoint.
Mai 2007	Accord entre le Haut Commissaire de l'ONU aux droits de l'Homme (Louise Arbour) et le gouvernement pour l'organisation de consultations nationales sur les options possibles pour la justice transitionnelle au Burundi.	Avec implication de la société civile.
Juin 2007	Accord entre le gouvernement, ses partenaires et la commission de l'ONU pour l'édification de la paix sur le document cadre pour l'édification et la consolidation de la paix au Burundi.	Les éléments importants du document contiennent entre autres, la promotion de la bonne gouvernance, la signature et la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et le FNL, le parachèvement de la réforme du secteur de la sécurité, l'accès équitable à la justice, la promotion des droits de la personne humaine, la lutte contre l'impunité incluant la mise

		sur pieds et le fonctionnement des mécanismes de la justice transitionnelles, des solutions durables pour la problématique foncière, la reprise de la croissance économique, l'intégration transversale de la problématique « genre » dans les initiatives autour des mécanismes de la justice transitionnelle.
02/11/2007	L'ONU et le gouvernement signent un accord affirmant leur résolution à consulter la population sur la façon de faire face aux crimes du passé.	Un comité de pilotage tripartite de 6 membres (gouvernement, ONU, société civile) est constitué pour conduire le processus de consultation.

2.2. Les consultations ayant ponctué la période évoquée

Les consultations populaires dont il est question dans cette étude tombent dans l'histoire mouvementée évoquée ci-dessus. Les consultations formelles d'obligation constitutionnelle sous mode référendaire sont toutes intervenues dans un contexte de haute tension politique. Les consultations de 1988 autour de la charte de l'unité nationale interviennent après la secousse des massacres et contre-massacres dans les communes de Ntega et Marangara. Le manque de traitement politique, judiciaire et sociale des événements sanglants de 1972 avaient conduit à des

blesures historiques profondes dont la mémoire intrusive provoquait des sentiments de peur de façon traumatique. Les événements de Ntega et Marangara au mois d’Août 1988, bien que circonscrits dans l’espace, ont provoqué une secousse nationale. Les consultations autour de la constitution ouvrant à la démocratisation en 1992 interviennent pour tenter d’ouvrir une voie de sortie dans le sens d’un processus de renforcement de l’unité nationale. Elles visent à gérer les retombées de la crise d’Août 1988.

A cette période de l’histoire du Burundi, la liberté d’expression est encore fortement limitée. La société civile n’a pas encore fait son explosion comme phénomène de société. Son éclosion interviendra avec le mouvement de démocratisation, timidement à partir de 1990, et plus décidément à partir de 1993¹⁵. La presse libre et indépendante n’existe pas encore. Durant la période des consultations sur la charte de l’unité nationale, les revendications politiques ont néanmoins déjà commencé de manière diffuse et dans la clandestinité. Des textes ou des tracts au nom du MEPROBA, de l’UBU, du PALIPEHUTU ou du FRODEBU se retrouvaient en circulation.

Les consultations liées au processus électoral et à la constitution de 2005 viennent, par contre, comme une retombée des longues et laborieuses négociations entre forces sociopolitiques à Arusha et des laborieuses négociations avec les groupes armés, particulièrement les forces du CNDD-FDD. La société civile est déjà une réalité sociale avec laquelle on doit compter. Les médias diversifiés¹⁶ ont déjà une potentialité notoire pour mobiliser l’opinion, influençant ainsi la modification de certaines dispositions du texte constitutionnel. Au moins 17 journaux¹⁷, 1 télévision¹⁸, 2 studios¹⁹ et 12

¹⁵ Léonce NTSIMBIYABANDI, Emmanuel NTAKARUTIMANA, *Le phénomène de la société civile au Burundi*, Centre Ubuntu, Bujumbura, Février 2004.

¹⁶ *Idem*, p. 50-52.

¹⁷ L’aube de la démocratie, Iteka, L’avenir, L’indépendant, Le renouveau du Burundi, Ndongozi y’Uburundi, Ubumwe, Le patriote, Umunywanyi Infop, Notre terre, Panafrika, Azania, La Gazette, Le Cénacle, Burundi Sport Magazine, La sentence, Nouvelle vision.

¹⁸ Télévision nationale.

¹⁹ Studio Ijambo, Studio Tubane.

radios²⁰, 5 agences de presse²¹ ont eu une influence sur le débat dans l'opinion publique.

Pour ce qui est des négociations restreintes vécues comme négociations entre diverses forces politico - sociales au sein de la population à travers une certaine représentation, il s'agissait d'engager une palabre à la burundaise pour tenter de trouver une issue au blocage du fonctionnement institutionnel à tous les niveaux. Il y avait deux logiques en confrontation : une logique de respect de l'ouverture démocratique rassurante pour les Hutu et une logique d'ouverture mesurée qui garde suffisamment de garantie de sécurité aux Tutsi par la sauvegarde de positions stratégiques dans l'appareil de l'Etat. Les longues palabres de Kajaga, Novotel et Kigobe dans les années 1993-1994, les négociations autour du partenariat politique en 1998 ainsi que les négociations entre les groupes armés étaient des entreprises laborieuses dans un contexte de grande faiblesse du pouvoir d'Etat qui a conduit certains à parler d'un coup d'Etat non classique s'étendant sur plusieurs années.

Les consultations voulues comme largement populaires sans engager un mode référendaire tombent dans un contexte de relative détente sociale et politique. En effet, les consultations nationales sur le dialogue et la décentralisation lancées en 2008 et le débat sur les mécanismes de justice transitionnelle viennent après la signature de l'accord de cessez-le-feu avec le dernier groupe rebelle armé (FNL-PALIPEHUTU). Il s'agit d'une période où, sous la pression internationale, le gouvernement est amené à mettre en œuvre la dynamique issue des négociations d'Arusha dans le sens de chercher des mécanismes permettant de définir les mesures à prendre par rapport aux crimes du passé.

²⁰ Radio CCIB FM+, Radio Culture, Radio Ijwi ry'Amahoro, Radio Umwizero – Bonesha FM, Radio Burundi, Radio Publique Africaine, Radio Nderagakura, Radio Vyizigiro, Radio Maria Burundi, Radio Renaissance FM+.

²¹ Agence Burundaise de Presse, Net Press, Press Club, Umuco.com, In.Burundi.net.

Le gouvernement du partenariat politique ainsi que 17 partis et mouvements politiques armés s'étaient entendus à Arusha sur le principe de la mise sur pieds d'une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, ainsi que d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation et, éventuellement, en cas d'établissement de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité par la commission d'enquête judiciaire internationale, d'un tribunal pénal international destiné à poursuivre et punir les responsables de ces crimes²².

Les deux consultations sur « le dialogue et la décentralisation » et sur « les mécanismes de justice transitionnelle » sont prévues dans le document stratégique cadre pour l'édification de la paix dont l'accord a été signé en juin 2007 entre le Gouvernement du Burundi, ses partenaires et la commission de l'ONU pour l'édification de la paix. Les deux consultations y sont envisagées comme complémentaires.

la première vise à organiser des débats à travers tout le territoire national sur des thèmes couvrant la démocratie, la tolérance, la culture du compromis, le respect de la différence, la notion de l'intérêt général et d'autres questions d'intérêt national liées au contexte d'aujourd'hui. La deuxième, quant à elle, a pour finalité de recueillir les perceptions populaires sur les mécanismes destinés à traiter les crimes du passé. Sans qu'il y ait dédoublement ou chevauchement, ces deux mécanismes devraient amener la société Burundaise à préparer un cadre propice au travail délicat d'une éventuelle commission nationale « vérité et réconciliation » perçue comme un mécanisme non-judiciaire pour faire face aux violences du passé, ainsi qu'un mécanisme proprement

²² *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Arusha 28 Août 2000, Article 6, n°9-11.

judiciaire pour juger les crimes imprescriptibles de la période de l'indépendance à la signature de l'Accord d'Arusha²³.

On pourrait penser que les consultations sur la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle visent un objectif plus ample et plus fondateur pour la nation, comparée aux consultations antérieures sur la charte de l'unité nationale, la démocratisation des institutions, le partage du pouvoir et l'ouverture au pluralisme politique. Il ne s'agit pas d'un simple traitement de la question ethnique dans ses enjeux politico-économiques ni de simples négociations pour le partage du pouvoir. On y sent plutôt un appel à une refondation de la nation burundaise qui considère l'histoire des violences du passé pour connaître la vérité, établir les responsabilités, procéder à la justice sous ses différents aspects, rendre crédible les institutions de l'Etat en apurant les responsables des crimes du passé, et mettre sur pieds une nouvelle dynamique conduisant à la réconciliation. C'est pourquoi il s'avère capital de gagner l'adhésion de la population à l'ensemble du processus. De l'appropriation par la population des différentes étapes de l'établissement des différents mécanismes de justice transitionnelle dépendra la durabilité des décisions prises.

²³ Il serait éclairant d'étudier le programme du gouvernement du Burundi 2005-2010 par rapport à la problématique qui nous occupe ici. Dans un document schématique dont la conversion en plan opérationnel n'est pas évidente, nous avons une déclaration d'intention de mettre l'accent sur la bonne gouvernance et la relance du développement socio-économique. Voir : Programme du gouvernement du Burundi 2005-2010 : priorité à la bonne gouvernance et la relance du développement socio-économique. Les dispositions de suivi et d'évaluation en constituent la grande faiblesse comme pour toutes les initiatives antérieures. Nous le verrons plus loin.

2.3. Méthodologies des consultations et leurs enjeux sociopolitiques

Pour les consultations nationales formelles d'obligation constitutionnelle sous mode référendaire, on constate habituellement la mise sur pieds d'une commission chargée de préparer un document de base qui servira de support pour la consultation. C'est ainsi qu'on a eu :

2.3.1. La commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale (1989-1991).

Il s'agissait d'une commission paritaire sur le plan ethnique avec 12 Hutu et 12 Tutsi. Le problème de la commission n'était donc pas d'être monoethnique ou monopartisan. Le problème était lié aux critères de choix des membres qui auraient dû être neutres, non impliqués comme responsables dans la crise. La composition de la commission aurait dû tenir en compte le fait qu'il fallait nommer le plus possible des gens les moins marqués par les événements qu'il fallait étudier. Il était impossible que les personnes impliquées dans les crises du passé puissent permettre l'atteinte de conclusions qui les remettent en cause. Une saine dynamique aurait plutôt consisté à concevoir une participation de ces personnes aux travaux de la commission dans le sens de les écouter donner des témoignages sur ce qu'elles savaient et non pour concevoir et diriger l'orientation des travaux. La composition de la commission portait donc en elle-même des éléments de blocage.

Il est à noter ici que la commission était nommée par le Président du Comité Militaire pour le Salut National, Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement et Président de fait du parti unique au pouvoir. La commission était dirigée par le coordonnateur national du parti au pouvoir. Les membres de la commission étaient en grande partie très proches des organes dirigeants du parti unique au pouvoir. L'indépendance du travail de cette commission était donc suffisamment encadrée. La commission a organisé des

colloques pour expliquer le rapport qu'elle avait remis au gouvernement.

C'est cette même commission qui a été reconduite pour rédiger l'avant-projet de la charte de l'unité nationale avant de le présenter au Comité Militaire pour le Salut National qui avait pouvoir de l'étudier et de l'adopter. C'est le produit de cette étape qui a été remis à la commission pour l'organisation de débats nationaux sur le projet de Charte de l'Unité Nationale. Des colloques ont effectivement suivi à l'occasion desquels des propositions venant de la population ont été exprimées avec espoir qu'elles puissent conduire à des amendements du document initial. Le pouvoir a organisé dans la suite un « congrès national extraordinaire élargi » du parti unique UPRONA dans lequel des non membres du parti soigneusement triés sur le volet ont participé. Les sensibilités d'opposition réclamaient, par contre, la tenue d'une conférence nationale qui a connu une fin de non-recevoir. Le projet de Charte de l'Unité Nationale a alors été soumis au référendum populaire dans un contexte de propagande et de contre-propagande.

Les révélations du Président Sylvestre NTIBANTUNGANYA sont éclairantes à cet effet : *« La campagne qui a précédé était uniquement destinée à faire une propagande favorable au projet. Dans la clandestinité, les organisations politiques de l'opposition ont invité les populations Burundaises à voter « non », non pas parce qu'elles étaient opposées à l'unité et la réconciliation nationales officiellement recherchées, mais parce qu'elles jugeaient que la charte n'était pas suffisamment explicite sur le mode de gestion de l'Etat, en l'occurrence une démocratie pluraliste et électorale, seule la mieux indiquée à leurs yeux pour promouvoir une véritable unité »*²⁴.

²⁴ Sylvestre NTIBANTUNGANYA, Présentation sur deux expériences du Burundi en matière de consultations populaires : le débat sur la question de l'unité nationale (1988-1991) et le débat sur la constitution post-transition (2004-2005). Quelles leçons pour mieux conduire le débat sur la problématique de la réconciliation nationale, Bujumbura, 21 mars 2007, P.3.

2.3.2. La commission chargée de la démocratisation (1991-1993)

Elle fut un prélude à la commission constitutionnelle avec un suivi conduisant au processus électoral de 1993. Cette commission était composée de 35 membres et avait comme président un Tutsi²⁵ et comme vice-président un Hutu²⁶. Le décret créant la commission précisait en son article 3 que la commission était composée de personnalités provenant de tous les secteurs de la vie nationale, notamment l'université, la magistrature, le barreau, l'administration publique et parapublique, le parti et les mouvements intégrés, les forces armées, le secteur privé, les confessions religieuses et diverses associations²⁷. Par rapport à la commission précédente, une ouverture se fait sentir bien que l'on reste dans le contexte d'un régime politique à parti unique. C'est cette commission qui a travaillé au projet de constitution adoptée en 1992.

2.3.3. La commission constitutionnelle pour la post-transition

Le processus de négociations et de pacification commencé à Arusha en 1998 avec l'Accord qui en est issu le 28 Août 2000 avait conduit à la signature des accords de cessez-le-feu et la mise sur pied des institutions de transition qui devaient avoir une durée de 36 mois. La première moitié devait commencer avec Pierre Buyoya comme Président et Domitien Ndayizeye comme Vice-Président, la seconde partie ayant Domitien Ndayizeye comme Président. Nous sommes donc dans un cadre décidément multipartite avec ouverture au débat contradictoire. Il reste néanmoins vrai que les décisions se prennent au niveau des services du gouvernement et de la présidence de la république. Ce sont les dits services qui ont rédigé le projet de constitution post-transition. Le projet a été

²⁵ Mr. Gérard NIYUNGEKO.

²⁶ Mr. Paul NGARAMBE.

²⁷ Décret présidentiel n° 100/039 du 21 Mars 1991.

ensuite transmis au gouvernement pour étude, lequel gouvernement s'est montré divisé avec la partie de sensibilité politico-ethnique Tutsie boycottant les séances du conseil des ministres ayant à l'ordre du jour l'analyse du texte constitutionnel. On se souviendra que les divergences entre le Président de la République Domitien Ndayizeye et le Vice-président Alphonse Marie Kadege conduiront à la révocation du Vice-président qui avait été nommé comme consécration de la quasi-rupture avec les leaders « modérés ».

Le projet de constitution a été alors discuté entre le président de la république et les représentants des partis politiques, mais ceux-ci restaient divisés sur des questions de fond au sujet du pays. C'est le projet sorti de ces fora qui a été transmis au Parlement. Un observateur attentif de ce processus écrit : *« Le même clivage constaté au Gouvernement se retrouve au Parlement où seuls les députés et sénateurs de la « famille politico-ethnique hutue », rejoints par quelques « petits partis tutsis », participeront au Congrès destiné à l'adoption du texte de la « Constitution post-transition intérimaire ». Cette situation fragilise la Constitution autant au niveau du fonds que de la forme »*²⁸. Des descentes ont alors été organisées dans tout le pays pour expliquer le projet de constitution à la population avant de le soumettre au référendum populaire. L'objectif n'était pas de recueillir les avis de la population mais juste de faire la présentation du projet. Toutefois, à travers les représentants du peuple au Parlement, des amendements au projet de constitution ont été formulées par les députés et les sénateurs dans les deux chambres parlementaires réunies en congrès.

Même si toutes ces commissions sont nommées par le président de la république, les contextes de nomination et de travail sont très différents. Mais une constante demeure. En dehors des services de la présidence faisant la consultation de manière discrétionnaire pour la nomination des membres de

²⁸ Sylvestre NTIBANTUNGANYA, *Présentation sur deux expériences du Burundi en matière de consultations populaires...*, P. 6.

ces commissions, il n'y avait pas de dispositions légales donnant une orientation contraignante dans le choix et la nomination des membres. La configuration de la commission ne relevait que de la sagesse et de l'opportunité politiques du moment, avec des dosages savamment orchestrés par le pouvoir en place.

2.3.4. Rassemblement opportuniste en contexte de blocage institutionnel (1993-1994).

Pour ce qui est des consultations vécues comme négociations entre forces sociopolitiques de Kajaga, du Novotel, de Kigobe, de Mwanza ou d'Arusha le défi était d'arriver à un dosage suffisamment représentatif avec des délégués des partis politiques, rejoints dans la suite par des représentants de la société civile. Le contexte de blocage de tout fonctionnement institutionnel permettait un rassemblement de toutes les tendances sociopolitiques disponibles dans le pays, en dehors de tout cadre légal, pour tenter d'apaiser une situation volatile avec les limites prévisibles au niveau de la légitimité d'un tel processus et de la force contraignante des accords issus d'un tel forum.

2.3.5. Equipes de négociateurs pour les groupes armés.

Pour les négociations avec les groupes armés, le démarrage s'est effectué dans la clandestinité, en suivant l'art du métier, que ce soit avec l'organisation San Egidio à Rome ou dans d'autres localités en Tanzanie, au Pays Bas ou ailleurs. Progressivement, des accords de cessation des hostilités, puis de cessez-le-feu avec les arrangements politiques d'accompagnement se sont mis sur pieds. La place de médiateurs externes neutres est restée capitale à travers tout ce processus, ce qui n'était pas le cas pour les périodes antérieures.

2.3.6. Comité de pilotage pour les mécanismes de justice transitionnelle (2008-2009).

Les consultations actuelles sur le dialogue, la décentralisation et la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle connaissent des comités de pilotage nommés par le pouvoir en place en tenant compte des sensibilités en présence et des contraintes imposées par la communauté internationale²⁹. C'est ainsi que les dispositions pour les mécanismes de justice transitionnelle ont prévu une consultation nationale sur la nature des mécanismes à mettre en place avec un comité de pilotage tripartite de 6 membres dont deux représentants du gouvernement (Festus Ntanyungu et Françoise Ngendahayo), deux représentants de la société civile (Joseph ndayizeye et Eulalie Nibizi) et deux représentants des Nations Unies. Par rapport aux dialogues et négociations antérieures, nous avons, pour la première fois, un ensemble tripartite où le gouvernement, les Nations Unies et la société civile doivent travailler de commun accord pour dégager un consensus qui peut être laborieux suivant les choix des uns et des autres.

Comme on peut le voir, les méthodologies des différentes consultations sont différentes. Les contextes de ces consultations connaissent inévitablement des enjeux de positionnement sociopolitiques dans des moments de violence ouverte ou larvée qui ont chacun ses particularités.

Comme la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle doit permettre de faire face à tout le passé douloureux du peuple Burundais dans un cadre de mondialisation avec une place de plus en plus grande pour la société civile, le pouvoir en place doit se départir des réflexes

²⁹ Les laborieuses négociations entre le gouvernement du Burundi et l'ONU ont conduit à un accord entre le Gouvernement, ses partenaires et la commission de l'ONU pour l'édification de la paix consigné dans le document : *Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi*, 20 Juin 2007. Les consultations nationales dont il est question ici sont déjà prévues dans cet accord.

des pouvoirs antérieurs pour ouvrir tout le processus à une transparence démocratique et pluraliste.

2.4. Des acteurs des consultations : Rôles sociaux, tactiques et stratégies.

Depuis la crise de Ntega et Marangara en 1988, le Burundi a déjà connu 7 rotations à la présidence de la République :

Le Major Pierre Buyoya : 3 septembre 1987 – 1^{er} juin 1993.

Ndadaye Melchior : 1^{er} juin 1993 – 21 octobre 1993.

Ntaryamira Cyprien: 13 janvier 1994 – 6 avril 1994.

Ntibantunganya Sylvestre: 10 septembre 1994 – 25 juillet 1996.

Le Major Pierre Buyoya: 25 juillet 1996 – 30 avril 2003.

Ndayizeye Domitien: 30 avril 2003 – 19 août 2005.

Nkurunziza Pierre: 19 août 2005 -

Comme on le voit, la situation politique de ces 20 dernières années a été fort mouvementée avec une rotation de 7 présidents dont certains comme Ndadaye Melchior et Cyprien Ntaryamira ont connu un passage plutôt éphémère à la tête du pays.

Entre 1987 et 1995, le professeur André Guichaoua a compté 8 gouvernements³⁰, soit une moyenne de changement de gouvernement chaque année. La tendance ne se modifiera pas beaucoup dans la suite. Même la période post-électorale commencée en 2005 a connu une forte instabilité au niveau du gouvernement.

C'est donc dire que la période sous étude a été marquée par une grande instabilité. Les consultations autour de la charte de l'unité nationale et celles ouvrant à la démocratisation en 1992 ont été conduites par le Major Pierre Buyoya qui étaient à l'époque Président du Comité Militaire pour le Salut National, Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement

³⁰ André Guichaoua, Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents, Khartala, Paris 1995 p. 732-741.

et Président de fait du parti unique au pouvoir. Cette concentration de pouvoir et la place du Comité Militaire pour le salut national a des incidences évidentes sur l'orientation des résultats à atteindre. Des questions importantes pour l'avenir du pays n'ont pas été évoquées. Cela a eu des conséquences sur l'évolution ultérieure du moment que ces questions constituaient des bombes à retardement. Nous pourrions évoquer quelques points illustratifs de cela :

- La question de réforme des forces de défense et de sécurité n'a pas été abordée avec toutes les cartes sur table et dans tous ses aspects comme l'entrée de toutes les composantes ethniques, régionales et de genre dans ce corps, ainsi que le fonctionnement des différents corps de la police.
- La question de la démocratisation à la base n'a pas été approfondie dans les aspects concernant l'élection des administrateurs au suffrage direct ou l'élection des chefs de colline.
- La notion de partage constitutionnel du pouvoir entre les principales forces politiques en fonction des résultats des élections n'a pas été débattue alors qu'elle était indispensable pour un Etat qui voulait entrer dans le système démocratique.
- La notion de transition démocratique n'a pas été abordée alors qu'elle était indispensable pour éviter les chocs entre les uns et les autres et permettre une entrée non violente dans le système démocratique. Une conférence nationale souveraine réclamée par les partis d'opposition devait précéder la mise en place d'un gouvernement de transition comme cela avait été le cas dans certains pays africains dont le Bénin ou l'Afrique du Sud au début des années 1990.

On comprend donc que dans un contexte de pouvoir politique issu d'un coup d'Etat, avec une place prépondérante de l'armée et du parti Etat, il n'était pas facile de vider à fond le débat national sur la démocratisation du pays.

Passons maintenant aux consultations autour de la restauration de l'ordre constitutionnel en 1994. Celles-ci ont été d'abord conduites par Cyprien Ntaryamira, puis par Sylvestre Ntibantunganya avant que le Major Pierre Buyoya ne récupère le pouvoir en 1996. Comme on le sait, les présidents Cyprien Ntaryamira et Sylvestre Ntibantunganya étaient marqués par une grande fragilité au niveau de la possibilité de prise de décisions exécutoires. Ils avaient peu de prise sur les forces de l'ordre et de sécurité.

C'est après le retour aux affaires du Major Pierre Buyoya que va se conduire la longue palabre autour du partenariat politique en 1998. Il va y avoir des négociations avec les groupes armés dans diverses localités (1998- 2004) ainsi que la longue palabre d'Arusha (1998-2000). Il faut noter ici le poids déterminant d'acteurs non burundais, ce qui était une innovation dans la culture politique burundaise. Le poids personnel du Président Julius Nyerere et celui du Président Nelson Mandela ont réussi à imposer des rythmes, des visions et des méthodes de travail qui ont fait éclater les canons des lectures politiques de la société burundaise. Le président Domitien Ndayizeye aura la tâche de parachever l'atterrissage des négociations d'Arusha et des accords avec les groupes armés. Il n'y a que celles avec le PALIPEHUTU FNL qui n'ont pas abouti avant la fin de la période de transition

Le Président Pierre Nkurunziza viendra comme Président démocratiquement élu pour signer la fin de la période de transition. C'est sous son régime que s'organisent les consultations nationales sur le dialogue et la décentralisation ainsi que celles pour la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle. De nouveau, le poids de la pression extérieure est fortement sensible. L'ONU et les pays de la sous-région ont conduit les différents décideurs à modifier leurs positions pour engager des processus de dialogue national.

CHAPITRE 3 : DES PRIORITES ET DES ATTENTES DES DIFFERENTS ACTEURS : POUR UNE INTERPRETATION DES RESULTATS.

3.1. Les résultats des différentes consultations

Les consultations que nous venons d'évoquer ont abouti, chacune, à la production d'instruments ou la mise sur pieds de mécanismes qui étaient censés aider le pays à résorber les crises qui les avaient provoquées.

C'est ainsi, par exemple, que la charte de l'unité nationale a été le fruit de la consultation après la crise de 1988. Cette charte a été accompagnée de la composition de l'hymne de l'unité et de l'érection de monuments de l'unité. Les colloques et autres célébrations qui accompagnaient ces symboles étaient censés créer une conscience nationale autour de la question de l'unité nationale. Au niveau du jeu institutionnel, l'innovation était la mise sur pieds d'un gouvernement paritaire au niveau ethnique. Malheureusement, les réformes de l'Etat attendues notamment dans les secteurs de l'administration publique, de la justice, des corps de défense et de sécurité ou de la magistrature ne sont pas allées en profondeur. Les dispositions constitutionnelles qui ont suivi ont relativement peu innové. Le paradoxe était, par exemple, de voir chanté tous les 5 février de chaque année l'hymne de l'unité nationale avec une grande fête autour du monument de l'unité nationale alors que cela ne s'accompagnait pas d'actions et de réformes nécessaires pour porter cette unité.

Pour ce qui est des négociations autour du partenariat politique, l'effort consistait à inclure dans les institutions de l'Etat toutes les sensibilités sociopolitiques dans un contexte de confusion politique et de paralysie totale du jeu institutionnel. La faiblesse de l'Etat et le climat délétère au niveau sécuritaire ne permettaient pas qu'il y ait de véritables projets de société à viser comme résultats. La priorité ici était le partage des postes au niveau des décideurs à tel point qu'un des protagonistes politiques en la personne de

Nzeyimana Joseph a lancé une expression devenue célèbre depuis : « *amagaburanyama* », partage du gibier. C'est dans ce cadre qu'il y a eu la période la plus longue de négociations conduisant à la longue palabre d'Arusha. Les négociations autour du partage du pouvoir n'ouvraient pas à un débat autour d'un projet de société.

Les négociations avec les groupes armés se situaient dans le même contexte avec l'objectif de cessation des hostilités, de signature des accords de paix suivi par l'intégration des belligérants dans les institutions étatiques. Il n'y avait pas de véritable débat autour de projets de société ici non plus.

Les consultations en cours actuellement envisagent la promotion d'une société beaucoup plus stable, ouverte au pluralisme démocratique et à la culture du dialogue, renforçant la responsabilisation des collectivités à la base par la politique de décentralisation. Les consultations autour des mécanismes de justice transitionnelle adaptés au Burundi ont pour objectif global d'impliquer la population burundaise dans le processus de réconciliation nationale en recueillant ses vues sur les modalités de la mise en place des dits mécanismes. Comme objectifs spécifiques de ces consultations, le programme d'action négocié entre le gouvernement et l'ONU les présente ainsi :

- *Créer un environnement favorable à l'appropriation des mécanismes de la justice de transition et à la participation des populations au processus de réconciliation ;*
- *Consulter la population burundaise dans son ensemble et à tous les échelons territoriaux pour recueillir ses vues sur les modalités de la mise en place des mécanismes de la justice de transition ;*
- *S'assurer que les vues de la population burundaise sur les modalités de la mise en place des mécanismes de la justice de transition sont consignées dans un*

*rapport largement diffusé*³¹.

Pour que ces objectifs puissent être atteints, il faut beaucoup de volonté politique avec une ferme détermination de rompre avec les tares sociopolitiques du passé.

3.2. Les priorités retenues et les attentes des citoyens³²

Une image des aspirations de la population est bien rendue dans la recherche élaborée conjointement avec le ministère chargé de la planification du développement et de la reconstruction et le programme des Nations unies pour le développement : *Etude nationale prospective Burundi 2025*. Dans son deuxième volume, cette étude, réalisée de façon participative avec la population, passe en revue tour à tour les aspirations économiques, les aspirations sociales, les aspirations politiques, les aspirations culturelles, les aspirations environnementales et les aspirations technologiques. Sans vouloir faire d'anachronisme par rapport au sujet de notre étude en y projetant les aspirations de la population en 2008, il reste néanmoins que les différentes consultations nationales devaient avoir une incidence sur ces attentes de la population.

Les différentes initiatives de consultations nationales sont intervenues à des moments de haute charge sociopolitique et venaient comme des réponses pouvant aider le pays à faire face à son destin dans des moments de crise. La charte de l'unité nationale a constitué un prélude à la démocratisation de la société et devenait ainsi une réponse indirecte à la lettre que 22 signataires Hutu avaient envoyé au Président de la République dans la chaleur de la crise de Ntega et Marangara³³

³¹ Ces objectifs sont donnés dans le document suivant : *Appui aux consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de la justice de transition au Burundi*, approuvé par la Présidence de la République du Burundi le 22 février 2008, p.6.

³² Pour ce qui est des attentes de la population, on pourra se référer à : *Etude nationale prospective Burundi 2025*, Bujumbura, septembre 2008, p.1-17.

³³ Aloïs HABONIMANA et alii, *Lettre ouverte au Président de la République du 22 Août 1988*, <http://www.burundibwacu.info/spip.php?article2200>.

et à la peur diffuse au niveau de toute la population suite au manque de thérapie sociale de la crise de 1972 dans les traumatismes qu'elle avait provoqués. Les consultations de 1991-1992, de 1995, de 2004-2005 et celles d'aujourd'hui sont des réponses à des nécessités criantes d'une gestion de la société qui a son fondement dans une éthique démocratique.

Le sondage fait au niveau de la population³⁴ sur la prise en compte de ses préoccupations lors des différentes consultations, montre que les sentiments de satisfaction sont plutôt mitigés. Mis à part le référendum où la population est appelée à exprimer son « OUI » ou son « NON » sans possibilité de l'expliquer, les autres consultations touchent habituellement les cadres supérieurs et moyens de la société. Même la mobilisation médiatique ne touche pas tous les citoyens. La commission technique pour la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays avait proposé en 1995 que le débat touche le niveau national autant que le niveau communal et le niveau de la colline de recensement. Cela devait ouvrir à une meilleure prise en compte des préoccupations de la population. La dite commission présentait ainsi la participation :

« Dans les milieux socioprofessionnels (administration, associations diverses, camps et brigades, écoles, université, syndicats, magistrature), sur les collines et dans les quartiers, des personnes qui se côtoient presque tous les jours ont toutes les raisons de dialoguer, de créer un climat de tolérance et de tenter d'harmoniser leurs vues sur les problèmes fondamentaux du pays. D'un autre côté, il a souvent été déploré que les Burundais vivant à l'étranger se rencontrent rarement et n'ont presque pas d'occasions d'échanger sur leurs relations et sur la situation du pays ainsi que sur son avenir. Vu l'importance de ces assises, les autorités administratives participeront au débat sans toutefois bénéficier

³⁴ Les sondages dont il est question dans cette étude ont été réalisés aux mois d'octobre et de novembre 2008.

d'une voix délibérative. En effet, il ne faudrait pas que les autorités administratives influent d'une manière ou d'une autre sur le déroulement du débat »³⁵.

Pour une véritable prise en compte des préoccupations de la population, l'impératif est aussi que les instruments de travail soient élaborés en une langue que la population comprenne, c'est-à-dire en Kirundi.

Un autre impératif est que les préoccupations des populations ou leurs représentants soient fidèlement retenues dans les rapports des décideurs et soient tenues en compte dans la mise en exécution des conclusions tirées et des recommandations faites.

3.3. Quid de la participation citoyenne ?

La commission constitutionnelle de 1991 déclarait ceci : « *La commission constitutionnelle tient à affirmer que pour assurer au processus démocratique des chances de succès, il importe que le peuple y soit totalement impliqué. Il est primordial que l'entreprise démocratique ne soit pas seulement une affaire de l'« élite » ou de groupes partisans. Il faut qu'à travers un profond débat émerge un vaste courant démocratique porteur des espoirs de l'heure, capable de hisser notre peuple au rendez-vous de l'histoire »³⁶.* La difficulté consiste à savoir comment organiser cette participation citoyenne. La voie ordinaire semblerait être une médiation par les élus du peuple à travers le parlement et le sénat, mais ceci ne constituerait pas une consultation populaire nationale. C'est ainsi, par exemple, que l'Accord d'Arusha stipulait que le projet de constitution post-transition devait être adopté par le Parlement avant d'être soumis au référendum populaire. Des propositions différentes ont été émises allant dans le sens de

³⁵ *Rapport de la commission technique chargée de la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays, Bujumbura, décembre 1995, p. 74.*

³⁶ *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique, Commission Constitutionnelle, Bujumbura, Août 1991, p. 145.*

discuter le projet au niveau de tous les partenaires politiques, puis le soumettre au débat populaire avant son adoption par le parlement³⁷.

Pour ce qui est de la charte de l'unité nationale, il y a eu des colloques de présentation du rapport de la commission. Ceux-ci ont été suivis par des colloques d'explication du projet de la charte. Le tout se faisait dans le cadre du parti unique. Des sensibilités nouvelles qui allaient conduire à la naissance de nouveaux partis politiques avec l'ouverture à la démocratie donnaient des contributions et des observations qui pouvaient enrichir le débat et les documents finaux. La prise en compte des propositions faites pour enrichir ou pour amender le rapport dépendait du bon vouloir du parti unique au pilotage des consultations. C'est ainsi que c'est le congrès du parti UPRONA de 1991 qui a fait d'abord l'adoption de la charte de l'unité nationale avant le référendum.

Dans un tel contexte, une expression libre était loin d'être facilitée et les propositions ouvrant vers une vision multipartite ne trouvaient pas de terrain d'expression. Il s'agissait beaucoup plus d'une présentation explicitant le document de la commission que la création d'un cadre pour un véritable débat. Les amendements prévus ne trouvaient pas de répondant institutionnel pour les porter. Un observateur averti comme Marc Manirakiza déclare ceci dans son témoignage : *« la Commission devrait être uniquement un cadre de réflexion, un organe qui ne remplace aucune institution en place. Bref, ses conclusions n'engageraient personne »*³⁸. *« Dès le lancement des travaux de la Commission chargée d'étudier la question de l'Unité Nationale, Buyoya lui-même a déclaré qu'il ne chargeait pas la Commission de s'occuper du volet ethnique et que le Parti UPRONA devait rester le noyau de l'unité de tous les Burundi »*³⁹.

³⁷ Voir Térencia Sinunguruza, *Les élections au Burundi; Tout savoir et tirer des leçons de juin 1993*, Editions Luc Pire, Bruxelles 2004, p. 87.

³⁸ Marc MANIRAKIZA, *Burundi : Quand le passé ne passe pas (BUYOYA I - NDADAYE) 1987 -1993*, La Longue Vue, Rhode-St-Genèse 2002, p.36.

³⁹ *Idem*, p. 35.

Dans un tel contexte, les techniques de dialogue laissaient plutôt la place aux techniques de conscientisation, voire de manipulation, sous la surveillance vigilante de l'œil disciplinaire du parti unique.

Les consultations au sujet de la démocratisation qui ont suivi empruntaient une méthodologie beaucoup plus méticuleuse au niveau des consultations populaires. La commission avait mis sur pied une méthodologie qui devait toucher le niveau communal, provincial et national. Toutes les communes du pays ont été visitées avec un instrument de référence unique. La commission avait établi une grille permettant de recueillir ce qui avait été dit par l'ensemble des intervenants, ce qui avait été souhaité par beaucoup de gens, ce qui avait été proposé par quelques personnes et ce qui avait été catégoriquement rejeté par les intervenants.

Il était prévu que le débat touche le niveau de la colline de recensement, le niveau communal et le niveau national. Au niveau national, le débat devait engager 246 personnalités, 52 venant de partis politiques, 30 venant d'associations et de syndicats, 25 venant de l'Assemblée Nationale, 25 du gouvernement et de l'administration, 18 des confessions religieuses, 15 de la magistrature, 12 représentant les jeunes, 12 provenant des opérateurs économiques et 2 du conseil national de l'unité. Cette ouverture démocratique n'a pas fait long feu, car les négociations ultérieures n'ont pas emprunté la même trajectoire.

Néanmoins, on ne doit pas perdre de vue que l'emprise du système monopartite de l'UPRONA continuait à peser sur les consultations. En témoignent les démissions des personnalités célèbres comme Melchior Ndadaye et Eugène Nindorera, à l'époque respectivement Président du FRODEBU et Président de la ligue des Droits de l'Homme ITEKA. Ceux-ci ont remis le tablier en dénonçant le manque d'indépendance de la commission. D'après Marc Manirakiza, *« les discussions au sein de ce forum ne furent pas aisées ; en effet, certains caciques de l'UPRONA ne voulaient rien entendre à propos du*

multipartisme, ils affirmaient que la démocratisation devait s'opérer au sein du parti unique UPRONA »⁴⁰. Il en est de même quand il s'agissait de poser la question de la réforme des forces de défense et de sécurité taxées de monoethniques et à prédominance régionale de la province de Bururi. Aucune personnalité influente du Pouvoir BUYOYA n'osait le reconnaître. Les collègues de l'UPRONA ou de l'armée continuaient à affirmer qu'il n'y avait aucun problème à l'armée ou à la police et que les recrutements se faisaient toujours en toute transparence.

Les négociations entre les forces sociopolitiques de Kajaga, Novotel et Kigobe dans les années 1994 ainsi que les négociations autour du partenariat politique en 1998 tombent dans un cadre sociopolitique autre où l'ouverture au multipartisme était entrée dans un processus débridée sans logique d'organisation nationale. La multitude de partis politiques et de forces sociopolitiques faisait jouer les intérêts des différents leaderships sans vision claire de la place de la population dans ce climat de cacophonie politique. Dans un contexte volatile de violence politique et d'affrontement guerrier sur terrain, jusque dans les quartiers de la capitale, il apparaissait impensable de mettre sur pieds des mécanismes pour une participation citoyenne.

Pour ce qui est des négociations avec les groupes armés, la situation est naturellement différente du moment que la délicatesse de ce genre d'entreprise demande beaucoup de discrétion. La participation citoyenne est du même fait fortement limitée pour ne pas dire inexistante.

Les consultations nationales sur le dialogue et la décentralisation de l'année 2008 ainsi que le débat national sur les mécanismes de justice transitionnelle qui étaient annoncées pour l'année 2009 tombent dans un cadre visiblement nouveau. Le défi restera celui de l'organisation d'une véritable participation citoyenne.

⁴⁰ *Ibidem*, P.49.

CHAPITRE 4 : LES DEFIS DES CONSULTATIONS ANTERIEURES FACE A LA MISE SUR PIED DES MECANISMES DE JUSTICE TRANSITIONNELLE.

4.1. De la nécessité de renouer avec les valeurs et l'éthique de la démocratie.

De l'analyse des consultations étudiées dans ce travail, il s'avère que le pays avance dans le sens de la démocratisation, mais il s'agit d'une avancée fragile qu'il faut renforcer. Les années qui nous séparent des débats autour de l'unité nationale en 1989 ont vu s'élaborer la charte de l'unité nationale en 1991 et la constitution du 13 mars 1992. Ces années ont vu la promotion progressive d'une démocratisation à la base, une démocratisation qui doit se fonder sur les valeurs de la société burundaise tout en s'ouvrant au patrimoine commun de l'humanité en matière de standards internationaux pour ce qui est des droits et des devoirs.

Le rapport de la commission constitutionnelle sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi produit au mois d'Août 1991 faisait une longue présentation de l'éthique de la démocratie à travers laquelle la commission revenait sur des principes que le pays a plus ou moins essayé de mettre en pratique avec des fluctuations évidentes, des principes qui restent pourtant de grande actualité⁴¹. Il s'agissait d'une dizaine de principes qui sont des atouts à capitaliser :

- i. Le respect de l'option démocratique de la société ;
- ii. Le respect des lois et des institutions démocratiques ;
- iii. Le respect des valeurs communes ;
- iv. Le respect du verdict électoral ;
- v. Le respect du compromis ;

⁴¹ Commission constitutionnelle, *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, Août 1991, p. 134-137.

- vi. La solution pacifique des conflits ;
- vii. Le respect mutuel des protagonistes politiques ;
- viii. La tolérance ;
- ix. L'honnêteté ;
- x. Le sens patriotique et la conscience nationale.

Ces principes étaient traduits dans une éthique de relations entre les responsables politiques et les administrés ainsi que dans les relations des individus entre eux⁴²:

- i. Le respect de l'administré ;
- ii. La transparence dans la gestion de la chose publique ;
- iii. Le sens du service public ;
- iv. La solidarité nationale ;
- v. Le dialogue social ;
- vi. La conciliation de la liberté individuelle avec celle des autres ;
- vii. La primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Ces valeurs et principes constituent des atouts générés par les différents dialogues engagés depuis la crise de 1988. Ils devraient de nouveau remobiliser la vie nationale et ouvrir un avenir à la nation burundaise.

En plus, la justice doit devenir le fondement de la démocratie. Face à des instruments juridiques et des systèmes qui n'ont pas réussi à protéger le pays contre des violences massives et systémiques, la phase actuelle de mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle se veut justement être une phase de transition où la refondation de l'Etat et de la vie sociale se redéfinit une base renouvelée. Il s'agit de rompre avec les cycles de crimes du passé en mettant sur pieds des formes de gouvernement plus démocratiques et respectueuses des droits humains. Le traitement du passé est envisagé non seulement dans une vision rétributive et punitive, mais en vue d'amener la société à la restauration. Celle-ci doit passer par

⁴² *Idem*, p.137-140.

la reconnaissance de la souffrance des victimes et la réparation des torts qui leur ont été causés. Cette restauration passe aussi par une profonde réforme institutionnelle qui assure une certaine purification des systèmes en écartant les gens qui ont de grandes responsabilités dans les grandes violations des droits humains et en configurant les institutions de telle façon qu'elles soient promotrices des droits humains comme un tout indivisible pour toute personne.

Tout citoyen doit se sentir désormais protégé par la justice. Il s'agit d'une nécessité impérative à laquelle tout le monde doit adhérer si l'on veut réellement sortir du cycle de violences et construire l'avenir. Des dispositions légales doivent être prises pour arrêter la propension du crime et la culture de l'impunité.

4.2. Faire face aux défis actuels

A côté des avancées positives notées, des faiblesses ont aussi marqué les consultations de la période envisagée par l'étude. Il s'agit de véritables défis auxquels le peuple burundais et ses dirigeants doivent courageusement et honnêtement faire face s'ils veulent que les mécanismes de Justice Transitionnelle en perspective aident le peuple Burundais à se réconcilier avec lui-même et à construire un Etat de droit, démocratique et respectueux des droits de la personne humaine. Concernant les consultations en perspectives sur le format adapté des mécanismes de justice transitionnelle, particulièrement la mise sur pieds d'une commission vérité et réconciliation, des défis de deux ordres sont à considérer avec soin.

4.2.1. Les défis structurels

i. Le défi de la volonté politique.

La question fondamentale de manque de volonté politique des décideurs reste toujours posée dans la démarche actuelle de consultation. En témoignent le forcing des décisions en vogue à l'Assemblée Nationale et au Gouvernement, les violations répétitives de la loi en général et de la constitution en

particulier. Les débats autour de la question de la nomination des membres de la commission électorale nationale indépendante devant conduire les élections en 2010 ainsi que le rejet de la proposition présidentielle des membres de la commission par le parlement et le sénat le 20 février 2009 montrent combien le défi de la volonté politique reste actuel. Le débat sur la décentralisation devrait être une occasion pour les responsables de l'Etat de permettre une certaine autonomie de gestion aux communes de la Mairie de Bujumbura en vertu des dispositions pertinentes de la loi portant organisation de l'Administration Communale du 20 avril 2005. Le Budget Général de l'Etat voté chaque année devrait dégager des allocations destinées au développement communal comme signal de bonne volonté politique de décentralisation.

La question de volonté politique s'aggrave avec la réalité de la discontinuité de l'Etat. Cette faiblesse fondamentale déresponsabilise les décideurs au niveau des institutions et ne permet pas un suivi adéquat des différents engagements pris.

Le processus de mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle était prévu en 2001, six mois après la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Le retard enregistré est lié à la question de la volonté politique. Celle-ci joue sur plusieurs aspects : les choix à faire au sujet des objectifs, des méthodes, de la définition des mandats, de la composition de l'équipe des agents des consultations. A cela s'ajoutent les options à prendre au sujet de la structure et du fonctionnement de la commission. L'appropriation des résultats de la consultation pour leur mise en exécution et la gestion du suivi sont aussi fortement tributaires de la volonté politique du pouvoir en place. Plus cette volonté politique manifeste une ouverture vers le pluralisme d'idées et le respect des valeurs et principes démocratiques, plus la société fait une avancée sur son itinéraire démocratique. Or, il s'est avéré que c'est cette volonté politique qui a souvent fait défaut. Ce défi peut entraîner d'autres défis parmi ceux qui suivent.

ii. Le défi de la responsabilisation du peuple et de la réelle participation citoyenne.

Des périodes antérieures étudiées, nous avons noté combien la tentation du recours à des techniques de conscientisation et de manipulation restait forte. La démarche explicative et injonctive ne garantissait pas l'enrichissement et l'appropriation de l'objectif et des résultats de la consultation. Cela se compliquait par le filtrage des questions à traiter et des questions à garder sous embargo. Le raccourci de la confection de documents dans les laboratoires du pouvoir était suivi par des descentes de terrain pour expliquer le contenu des options faites en promettant d'intégrer les observations de la populations dans le document final. Mais cela n'ouvrait pas à l'engagement de modifier profondément l'agenda de départ afin d'entreprendre de véritables réformes qui ouvrent à l'Etat de droit avec sens de l'équité et de la cohésion sociale. C'est seulement à ce prix qu'il aurait été possible de créer un cadre propice aux initiatives de développement. Le principe de la démocratisation à la base devrait être déployé dans toute son ampleur.

iii. Le défi de la compréhension des normes de la bonne gouvernance.

Ce défi touche la compréhension des questions en cause tant du côté de la population que du côté des décideurs. Certaines questions peuvent être très techniques comme celles en perspective autour de la justice transitionnelle. D'autres peuvent exiger que chaque partie connaisse ses droits et ses devoirs afin de s'assurer que la conduite du processus fonctionne correctement pour ouvrir à l'Etat de droit, au respect de la bonne gestion économique, à l'exécution des programmes et décisions arrêtées, à la promotion d'un climat porteur de paix et de développement. Cela suppose un contexte large de débat et de dialogue où le peuple s'implique pour plus de compréhension. C'est ici que **le rôle des médias** est crucial afin de permettre la diffusion la plus large possible

des questions discutées pour en accroître la compréhension autant par les décideurs que par la population.

iv. Le défi de la consultation des populations à la base avec prise en compte de leurs intérêts.

Le sondage fait sur l'appréciation des consultations antérieures a manifesté combien l'expérience de consultation est restée une entreprise confinée à une certaine catégorie de l'élite burundaise. L'information était relativement très limitée au niveau des populations, surtout que la langue principale des instruments de débats ainsi que les rapports restaient principalement confectionnés en Français. Cela conduisait inévitablement à une très faible appropriation non seulement du processus en cours, mais aussi des résultats. Le peuple à la base se retrouvait en marge de la définition de la vie nationale, sauf lorsqu'il était appelé à se prononcer sous mode référendaire sur un sujet peu compris et peu maîtrisé.

4.2.2. Les défis conjoncturels

i. Le défi de la sécurité.

Le processus de désarmement de la population civile n'a pas encore fait beaucoup de progrès. Des quantités considérables d'armes sont encore incontrôlées. De plus, la fièvre électorale en vue des échéances électorales de 2010 fait que le climat de sécurité devient une donne à mettre sous haute surveillance.

ii. Le défi du destinataire du rapport.

Ce défi n'est pas petit. Nous l'avons senti avec les consultations des années 1991-1992. Le rapport du comité de pilotage des consultations devait d'abord passer par le comité central du parti unique et par le comité militaire pour le salut national, puis être présenté au congrès du parti unique avant d'être soumis au référendum populaire. La question demeure aujourd'hui cruciale quand on envisage la perspective d'une consultation de haute importance dans l'histoire du pays en

rapport avec l'appréciation par la population des mécanismes appropriés pour la justice transitionnelle au Burundi. Qu'on remette le rapport au Président de la république n'a pas nécessairement les mêmes enjeux que le remettre aux instances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.

iii. Le défi de la mise sur pieds des mécanismes de suivi et d'évaluation avec des indicateurs de succès.

En parcourant différents textes en rapport avec les consultations nationales, on trouve volontiers l'établissement de comité de suivi durant la période de préparation des débats nationaux et au courant de leur tenue. Les textes conclusifs une fois adoptés, le mécanisme de suivi semble s'évanouir. La commission pour la démocratisation du pays avait proposé en 1991 quelques dispositions pour le suivi, mais celles-ci n'ont pas été prises en compte. La commission technique sur la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays en 1995 avait suggéré qu'au cas où l'idée d'une structure nationale de gestion de la cohabitation nationale serait acceptée, les comités de suivi durant la conduite des débats pourraient en constituer le noyau. Malheureusement, cette recommandation n'a pas été mise en application. Même l'Accord d'Arusha qui avait émis des dispositions de garanties pour l'application de l'accord dans son protocole V n'a pas connu un suivi rigoureux et contraignant

Ce défi court à travers toute l'histoire des consultations au Burundi. Il sera important que les consultations ultérieures innovent sous ce rapport car il s'agit d'une faiblesse fondamentale.

Pour assurer un bon suivi, il faudrait mettre sur pieds un comité de suivi avec un cahier de charge bien pensé qui permette une évaluation appropriée et qui puisse jouer un rôle d'alerte précoce. Le comité de suivi serait une espèce d'observatoire qui veille à la mise en exécution des orientations arrêtées. Il serait vigilant pour corriger les erreurs, faire des suggestions de redressement et de

projection d'avenir. Pour que cela puisse se réaliser, il faudrait avoir un engagement formel des différents partenaires impliqués à respecter les dispositions arrêtées en incluant un plan d'actions sur les priorités retenues.

iv. Le défi du rapportage.

Dans les consultations antérieures, on a compris que certains participants ont dû remettre le tablier parce que l'ouverture aux idées opposées à la proposition du pouvoir n'était pas assurée. Cela se retrouvait aussi dans les conclusions retenues dans le rapport final du moment que les observations et autres enrichissements du document de départ n'étaient pas véritablement tenus en compte. La question demeure donc de savoir comment s'assurer que le comité de pilotage des consultations va retenir fidèlement dans son rapport les points de vue émis lors des consultations et comment il va en tenir compte dans les conclusions à tirer et les recommandations à faire.

Voilà résumés quelques atouts et faiblesses tirés des consultations antérieures et qui devraient éclairer le pays dans son choix actuel par rapport à la consultation nationale sur les mécanismes de justice transitionnelle.

Cette première phase de cette étude devait donner un éclairage pour une entrée avertie dans les mécanismes de justice transitionnelle. La deuxième phase de cette étude consiste à étudier les enjeux de la consultation sur les mécanismes de justice transitionnelle afin de partir des leçons du passé et dégager quelques conclusions et recommandations utiles pour le débat en cours.

CHAP 5 : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN QUESTION⁴³

L'annonce de la consultation populaire qui était déjà intervenue en Novembre 2007 pour six mois a connu des contraintes importantes dans la mise en œuvre du processus. Des promesses pour un démarrage des dites consultations en Janvier 2009 avaient été faites mais le calendrier n'a pas été respecté. Il s'avère donc crucial de capitaliser ce temps gagné pour affiner la planification stratégique de la consultation afin de renforcer l'impact des résultats à partir d'une bonne vision de la représentativité du public à consulter et une perception adéquate de la valeur ajoutée du processus. Il y a des questions qui devraient retenir l'attention des décideurs comme la saisie de l'enjeu de l'appropriation du processus par la population, la légitimité de la facilitation, les dispositions pour les organes et les mesures de contrôle, la circulation de l'information et sa qualité. Le lancement de la consultation dans le contexte général du pays, particulièrement la perspective de la campagne électorale pour les élections de 2010, devrait être considéré avec soin.

L'esprit d'Arusha prévoyait les mécanismes avant les élections de 2005. Avec les prévisions des élections de 2010, le contexte sociopolitique permet-il les consultations dans la sécurité, la sérénité, la compréhension des enjeux de l'avenir ? N'y a-t-il pas risque de confusion ou d'interférence entre élections et consultations ?

⁴³ Comme on se focalise souvent sur la commission vérité et réconciliation quant il s'agit de mécanismes de Justice Transitionnelle, il serait utile de lire le document suivant: Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Les commissions de vérité*, 16 mars 2006 ; Voir le document à : [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DCJ6P/\\$file/ohchr_dec2006.pdf?openement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DCJ6P/$file/ohchr_dec2006.pdf?openement)

5.1. Constellation des mécanismes clés de la justice transitionnelle.

Dans son rapport au Conseil de Sécurité en Août 2004 (S/2004/616) portant le titre "*Etat de droit et justice transitionnelle dans des sociétés en conflit ou post-conflit*", le Secrétaire Général de l'ONU proposait les éléments suivants comme éléments définissant la justice transitionnelle:

« Les divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des mesures pénales contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des mesures d'épuration, ou une combinaison de ces mesures⁴⁴.

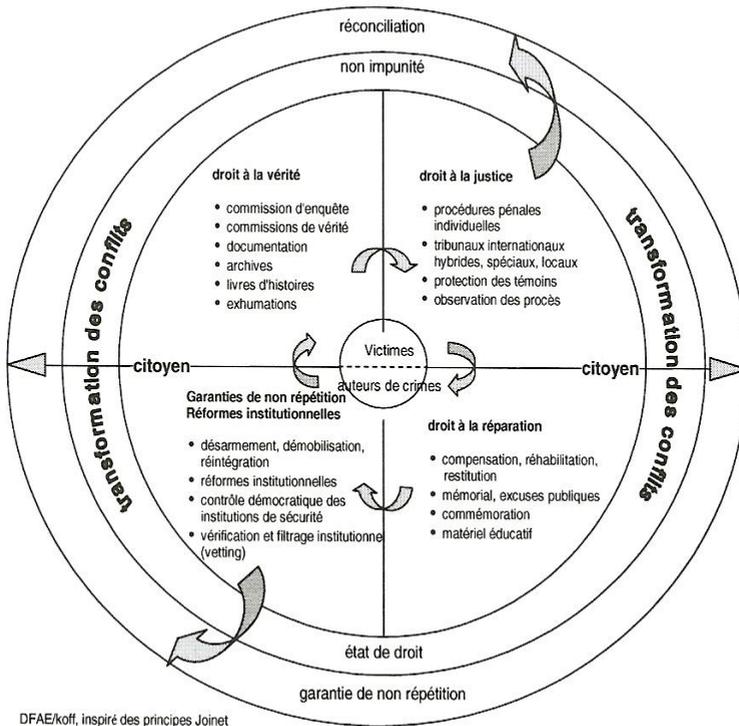
Nous avons ici les 4 secteurs importants que touchent habituellement les mécanismes de justice transitionnelle et qui sont bâtis autour des principes proposés par un des grands penseurs de ces mécanismes, Louis Joinet⁴⁵: Le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation, la garantie de non répétition incluant la réforme de toutes les institutions sensibles⁴⁶.

⁴⁴ S/2004/616: Koffi Anan, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, report of the Secretary-General, 23 August 2004, n°8.

⁴⁵ *L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus; Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques)*; Rapport final révisé établi par M. L. Joinet en application de la décision 1996/119 de la Sous-commission, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.12 octobre 1997.

⁴⁶ Le schéma ci-dessous résumant les mécanismes de justice transitionnelle a été réalisé par M^o Bleeker, conseillère principale chargée du traitement du passé à la direction politique DPIV du Département Fédéral des Affaires Etrangères de la Confédération Helvétique.

Traitement du passé, justice transitionnelle et transformation des conflits



La tâche d'articuler la constellation de ces mécanismes pour le cas du Burundi est herculéenne pour un pays comme le nôtre qui a connu des violences systématiques et systémiques depuis l'indépendance jusqu'aujourd'hui. Avec les blessures historiques et la délicatesse de ces mécanismes, en relation avec la configuration des pouvoirs sur terrain, comment peut-on mettre sur pieds un calendrier et une succession de phases suffisamment prudente et sage pour ne pas retomber dans des violences plus fortes encore? Il faut prévoir des

dispositions cliniques pour palier à ces déficits, ce qui suppose des formations et des structures pour la prise en charge des blessures et des traumatismes de guerre.

Dans leurs efforts, l'ONU et les autres partenaires de la communauté internationale devraient continuer à aider le pouvoir à respecter ses engagements et à mettre à la disposition du processus les moyens adéquats pour le renforcement d'une culture démocratique. Le grand défi reste celui de réussir une appropriation adéquate du processus par les populations locales. Cela permettrait d'éviter ce qui est arrivé après la promulgation de la charte de l'unité nationale pour laquelle il n'y a pas eu de véritable appropriation par la population permettant de rompre le cycle de violence.

5.2. De la vision du gouvernement et de la vision de l'ONU. Quelle harmonisation ?

L'Accord d'Arusha prévoyait un triple mécanismes avec une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, un tribunal pénal international chargés de juger les coupables des actes susmentionnés⁴⁷, ainsi qu'une commission vérité et réconciliation⁴⁸. Dans l'esprit d'Arusha, ces mécanismes devaient d'abord faire leur travail avant les élections mettant fin à la période de transition. On se souviendra que le Président Domitien Ndayizeye avait même lancé un appel à candidature pour faire partie de la commission vérité et réconciliation avec des centaines de réponses.

Les élections de 2005 ont changé la donne d'Arusha. Les négociations avec l'ONU ont pris un autre tournant avec le rapport Kalomoh et les résolutions du Conseil de Sécurité. Une incohérence se faisait sentir au niveau de la Présidence et de la Vice-présidence de la République, la première trouvant que

⁴⁷ Ces deux premiers mécanismes sont donnés dans l'article 6 du chapitre II, n° 10-11.

⁴⁸ La commission pour la vérité et la réconciliation est donnée dans l'article 8 du chapitre II, n°1.

la commission vérité – réconciliation était suffisante alors que la deuxième souhaitait des mécanismes judiciaires en plus de la commission vérité et réconciliation. Dans une démarche attentiste, la Présidence fit évoluer sa position dans le sens de réclamer d’abord une commission nationale vérité et réconciliation (CNVR). A partir des résultats de la CNVR, on pourrait alors apprécier la nécessité de mettre sur pieds une structure judiciaire.

Il est clair que les visions sont différentes entre les partenaires. Alors que le gouvernement cherche à mettre sur pieds un processus conduisant au pardon et à la réconciliation, l’ONU pousse vers le respect des « *standards internationaux* » en ce qui a trait aux crimes de génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l’humanité, avec une indépendance du procureur à la chambre spéciale établie à cet effet. Le risque est d’évoluer vers une situation où le gouvernement semble coopérer quand la communauté internationale met de la pression sur le régime mais en planifiant de retourner au point zéro quand l’agenda de l’ONU et du Conseil de sécurité se tournent vers d’autres zones chaudes.

Le processus actuel porte en lui autant de peurs que d’espoirs. Les peurs sont liées aux divergences de vue et aux lenteurs dans le processus, avec une révélation de la vérité qui peut approfondir le traumatisme des victimes et accroître les réflexes d’autodéfense des auteurs des différents crimes. Les espoirs se fondent dans le fait que ces mécanismes offrent une chance pour dépasser un passé douloureux et rompre avec le cycle des violences. Il faudra que les décideurs manifestent suffisamment de volonté politique et respectent leurs engagements. Le temps adéquat pour tel mécanisme ainsi que la séquence à établir entre les mécanismes peuvent ne pas être les mêmes entre les techniciens de l’ONU et les membres du gouvernement du Burundi. Dans tous les cas, il y aura nécessité de respecter les principes intangibles du droit international pour impulser une nouvelle culture de responsabilité qui rompe avec la culture de l’impunité.

5.3. Pour une meilleure et adéquate appropriation populaire de ces mécanismes

a) Nécessité d'une véritable campagne de désarmement.

Il faut noter ici que la quantité d'armes en circulation au niveau des différentes couches de la population pose un problème de sécurité qu'il n'est pas facile de résoudre. Les campagnes de désarmement de la population civile n'ont pas encore porté de fruits tangibles. Or, un des problèmes cruciaux de la mise sur pieds des mécanismes de la justice transitionnelle consiste à assurer la protection des témoins. L'appropriation populaire de ces mécanismes ne saurait réussir dans un contexte de peur renforcé par la menace des armes aux mains des populations civiles.

b) Prise en charge des traumatismes de guerre.

Dans le contexte actuel de sortie de guerre et de régimes politiques répressifs, la question de la prise en charge des traumatismes, tant au niveau individuel qu'au niveau social, est capitale. Nous vivons une société profondément blessée⁴⁹. Les Burundais sont habités par des récits de projets et de combats qu'ils ont nourris, des frustrations et des espoirs qu'ils ont vécus. Certains espèrent pouvoir témoigner des harcèlements, des étouffements, des jugements sommaires et des tortures qu'ils ont connus, souvent de la part d'institutions très respectables. Ils veulent parler des figures qui entourent les emprisonnements injustes qui ont sévi et des jugements rendus sans défense ni assistance. Ils veulent raconter ce qu'ils ont enduré dans les camps de regroupement. Ils veulent parler des massacres des leurs, souvent dans des conditions d'une violence délirante dans sa déshumanisation.

⁴⁹ Un coup d'oeil sur la section touchant le rapatriement des réfugiés, la réinsertion et réintégration des déplacés, des démobilisés et des rapatriés dans *l'Etude prospective Burundi 2025* par les consultants Raphaël Ntibazonkiza et Déo Ngendakumana peut donner une idée de jusqu'où peut aller l'ampleur du phénomène.

Le traumatisme produit l'effroi et la frayeur en soulevant une réaction émotionnelle intense qui déborde, au moins, momentanément, les possibilités de défense, de maîtrise et de l'intégration du sujet, laissant une trace pathogène par le bouleversement qu'il entraîne.

Le traumatisme ne touche pas que les pauvres gens de la campagne. Il touche tous les humains jusqu'aux responsables à tous les niveaux, cela faisant que des décisions politiques peuvent être inspirées non par la raison tranquille, mais par les mécanismes subtils du psychique en mal d'autodéfense. Le travail de vérité et de réconciliation n'est donc pas simple dans un contexte de profondes blessures historiques. Il s'agit d'une entreprise qui doit aussi consister à guérir la mémoire en engageant un travail de thérapie sociale. Dans un tel contexte, le défi devient celui de trouver des modérateurs de passion. Comprendre les angoisses et les rages des gens, gérer leurs émotions pour les ramener à la perspective d'un possible avenir à construire ensemble est une tâche délicate qui doit amener la population à penser l'avenir du pays non pas comme une fatalité. S'il doit y avoir Vérité et Réconciliation, c'est principalement par responsabilité pour les générations à naître.

Il se pose ici la question de la préparation psychologique pour les révélations et comment guérir les mémoires blessées. Il s'avère important de se demander si le pays a des compétences et des institutions capables d'accompagner la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle en gérant les traumatismes que l'évocation du passé douloureux génère. Il faut des formations pour les modérateurs des passions même lors des consultations. Le travail de thérapie individuelle ou de groupe est important ici et devra recourir à différentes techniques qui facilitent l'expression comme les chansons, les danses, le théâtre narratif et d'autres.

c) Traduire en Kirundi les concepts et les instruments utilisés.

Il est aussi clair que les mécanismes de justice transitionnelle sont des concepts très techniques avec une formulation d'origine anglaise. Le français essaie de s'ajuster en cherchant à traduire ces concepts. Malheureusement, les citoyens burundais parlant Français ou Anglais constituent une infime minorité de la population. Le défi devient donc celui de traduire en Kirundi tous ces concepts techniques, en incluant le « vetting » que même les anglais n'ont pas réussi à traduire. Pour le succès des mécanismes de justice transitionnelle, il a été prouvé que l'appropriation du processus par les populations ainsi que la compréhension commune de l'histoire désirée par les populations locales sont cruciales. Même si tout n'est pas une histoire à succès, les résultats positifs au Chili et en Afrique du Sud étaient le fruit d'un processus conduit de l'intérieur avec des financements locaux. Il est vrai qu'il y a des penseurs qui opinent que les mécanismes hybrides mettant en partenariat les institutions nationales et la communauté internationale sont la voie pour demain⁵⁰. Mais l'expérience actuelle montre que l'appropriation locale est cruciale pour le succès de toute entreprise.

La justice transitionnelle est une série de mécanismes encore à l'étude dans divers laboratoires. Tout compte fait, l'appareil tel qu'il se présente aujourd'hui a une histoire encore récente. Tels que promus, ces mécanismes devraient conduire à la création d'une nouvelle culture respectueuse des droits de la personne humaine et ouvrant à la dynamique de développement. Mais, comme on le sait, la culture n'est pas un fruit de laboratoire. Elle est, pour une communauté, l'œuvre de la communion dans les mêmes valeurs, ce qui suppose un profond mouvement d'appropriation à travers une constellation d'échanges multisectoriels. La culture devrait,

⁵⁰ Tristan Anne Borer, John Darby, Siobhan McEvoy-Levy (Eds), *Peacebuilding after Peace Accord...*, P. 30-31.

non seulement revoir l'organisation des relations sociales en définissant les positions sociales des sujets collectifs dans la logique des intérêts, mais aussi définir les identités sociales dans la logique des valeurs. En fin de compte, la force mobilisatrice ne peut jaillir que par des mécanismes d'appropriation en fonction de ce que l'on veut valoriser. La culture comme intériorité axée sur la perception et les valeurs devient ainsi incontournable.

Il est demandé au Burundi de faire la consultation populaire sur quelque chose qui est porté par des concepts clés et un vocabulaire très technique avant même qu'il n'y ait eu des études appropriées sur la traduction de ce vocabulaire en Kirundi. Ce flou pourrait interroger la qualité des conversations en cours, du moment où il n'est pas sûr que les différents protagonistes disent et comprennent la même chose.

Ainsi, pour le droit à la vérité par exemple, on parle de commissions d'enquête, de commissions de vérité, de documentation et d'archives, de livres d'histoire. Tout cela semble aller de soi. Mais pour ce qui nous concerne, le concept de vérité a-t-il été suffisamment clarifié et rendu dans ses résonances en Kirundi ? Il peut y avoir des faits et des constats à propos d'une situation. Mais les faits sociopolitiques dépassent les faits bruts. Comment remonter la filière des cas isolés vers les mobiles d'actions et les commanditaires ? L'interprétation des faits n'étant jamais neutre, comment joindre le contraste entre la vérité de ceux qui ont subi des torts et celle des auteurs de crimes ? Comme la vérité politique inclut les arrangements économiques et l'organisation des structures institutionnelles, comment développer une compréhension de la vérité qui tienne en compte ce contexte ? Comment organiser une conversation entre burundais de telle façon que tous s'entendent sur ce qu'ils veulent dire quand ils parlent de la vérité, et cela dans leur langue. Le vocabulaire technique de cela n'existe pas encore en Kirundi.

La même fluctuation peut jouer pour ce qui est du vocable réconciliation. En écoutant la spontanéité des expressions dans les médias ou lors des réunions, les gens parlent indifféremment de « gusubiza hamwe », de « kunywana » et de « kurekuriranira ». Ces termes n'ont pas la même charge. Le troisième évoque le pardon et a ses propres complexités. Le premier appelle à un retour à une vie ensemble qui peut se développer en réconciliation. Le deuxième appelle à une communion profonde, ce qui suppose rétablissement de la confiance, restauration des relations et guérison mutuelle conduisant à la solidarité. Viser l'un ou viser l'autre ne signifient pas la même chose. Quel sera alors l'objectif final du processus en cours si l'on s'en tient au vocabulaire utilisé ?

Pour le concept « justice », les modulations de sens sont encore plus difficiles à présenter à la population en restant dans le cadre des termes techniques. Déjà le terme « justice transitionnelle » n'a pas encore de traduction en Kirundi comme terme technique. Les intervenants qui l'utilisent doivent encore recourir à de longues périphrases pour que les interlocuteurs burundais comprennent. S'il s'agissait maintenant de distinguer la « justice rétributive » ou « punitive », la « justice réparatrice » qui renverse le mal causé par le passé en aidant la victime, la « justice restauratrice » qui constitue le point de rencontre entre la justice et la réconciliation en restaurant les relations entre individus à l'intérieur des communautés, la « justice structurelle » qui vise la transformation des structures et institutions, on constate qu'il n'y a pas encore de répertoire de ce genre de vocabulaire technique en Kirundi. Un terme comme « vetting » que même d'autres langues ont eu des difficultés à traduire ne connaît pas encore de traduction en Kirundi. Quand les différents protagonistes Burundais et la population en général parlent de la justice dans le contexte actuel, il n'est pas évident de présumer de la compréhension de ce qu'ils désirent ou de ce à quoi ils s'attendent. De plus, quand les membres du FNL-PALIPEHUTU, devenu aujourd'hui FNL, ont ajouté le mot pardon, nous avons insensiblement un glissement vers une logique des religions qui vont jusqu'à dire

que la plus belle expression de la justice c'est la charité, et que la charité consiste à transformer les ennemis en amis. Tout ceci n'est finalement pas si simple.

Du moment qu'il n'y a pas un vocabulaire technique discuté et finalement adopté par l'opinion, n'y a-t-il pas risque d'un fonctionnement par extrinsécisme avec adoption de mécanismes subtilement imposés de l'extérieur sans véritable appropriation au niveau de la population ? Ceci n'est pas pour nier l'importance des mécanismes de la justice transitionnelle pour un pays comme le nôtre. L'enjeu est d'arriver à créer une nouvelle culture qui soit dans la chair et la mentalité des populations, or cela ne saurait jamais être une greffe car il y aurait le risque d'avoir des phénomènes de rejet après X temps.

d) Lier la théorie de laboratoire à la pratique de terrain.

La question de l'appropriation de ces mécanismes de justice transitionnelle au niveau des populations est capitale. Lors du dernier forum de Nuremberg sur la justice transitionnelle dans le monde en Juin 2007, un des experts de l'ONU chargé des négociations sur le processus Burundais avait un discours qui sommait le Burundi de faire vite, faisant comprendre que si rien ne bouge, la communauté internationale allait se tourner ailleurs. On peut se rappeler ici que, de toutes façons, l'expert était sur ce dossier pendant quelques mois et qu'on allait le muter pour un autre dossier ou région du monde. Mais c'est la population burundaise qui continuerait à subir les conséquences des décisions prises. C'est ainsi qu'il reste toujours important de laisser les protagonistes burundais s'approprier le processus comme thérapie sociale et collective.

C'est ici qu'il s'avère utile de lier la théorie de laboratoire à la pratique de terrain. Il faudrait organiser des échanges d'expériences déjà faites par différentes organisations nationales et internationales en matière de réconciliation. C'est sur base aussi d'échanges d'expériences que les modalités de mise en place de ces mécanismes peuvent être définies

ensemble par les différents acteurs dans le cadre d'une rencontre qui arrêterait une méthodologie appropriée et adoptée par tous les intervenants à travers des approches scientifiques interdisciplinaires (sociologiques, anthropologiques, psychologiques, historiques, juridiques, etc.).

Chapitre 6 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 1988, Il apparaît clairement que le Burundi connaît une évolution particulièrement profonde dans la conception de l'idée du pouvoir et l'ouverture à la voie démocratique. La nécessité de s'ouvrir au pluralisme qui a conduit à une démocratisation progressive des institutions, à la négociation avec les groupes armés et au multipartisme constitue une évolution importante dans l'histoire du Burundi. Il y a des avancées positives sur lesquelles il faudrait capitaliser et des risques qui demandent un surcroît de volonté politique.

6.1. Avancées positives à capitaliser

Quatre points majeurs nous semblent dignes de mention :

a) Vers une démocratie pluraliste fondée sur la conscience citoyenne.

La crise de Ntega – Marangara avec laquelle commence cette étude des consultations nationales constitue un tournant capital dans la considération de la question politique, particulièrement dans sa dimension ethnique, ainsi que la vision et la définition des politiques publiques nationales par rapport à l'adéquation potentielle des intérêts des différents acteurs. C'est la phase de décroissance des régimes typiquement militaires à parti unique pour une ouverture à un pluralisme politique avec éclosion du phénomène de la société civile. Ce changement est profond et peut ouvrir progressivement au respect des valeurs et principes démocratiques. Il n'est pas facile de le stabiliser en l'espace de quelques années, étant donné qu'il s'agit de créer une nouvelle culture politique avec de nouvelles valeurs, de nouvelles normes et de nouvelles institutions. La tentation peut subsister encore longtemps de retourner aux réflexes des régimes passés.

La crise de Ntega – Marangara dans sa dimension ethnique renvoie aux idéologies ethnistes dont il faut débattre en vue

de la construction d'une conscience citoyenne. La longue palabre d'Arusha a joué le rôle d'une thérapie sociale qui a vu les positions se radicaliser de moins en moins et la violence verbale diminuer, ce qui pouvait contribuer à désamorcer le potentiel de violence accumulée ces 5 dernières décennies. Il n'y a pas eu seulement thérapie sociale, mais aussi des institutions de compromis. Il s'agit de capitaliser sur cette ouverture démocratique. Cette palabre a abouti à un accord qui a servi de plate-forme donnant une voie de sortie par rapport à la crise sociopolitique. Une relecture est nécessaire pour voir justement comment aller de l'avant et ne pas reculer.

b) Participation citoyenne à la vie nationale.

La société Burundaise fait actuellement montre d'une évolution des conceptions et des mentalités. Jusque dans les milieux ruraux, il y a aspiration profonde à une participation citoyenne à la vie nationale, ce qui exige une dynamique de dialogue et de consultation à tous les niveaux. Cette nouvelle conscience historique au sein des populations a besoin de mécanismes et d'institutions adaptés pour la porter. Avec la multiplication des médias, particulièrement les radios, la conscience critique se développe de plus en plus au sein de la population avec accroissement de la soif pour l'information et débat par recoupement d'informations. Tout ceci demande une dynamique de décentralisation et une participation à tous les niveaux. Pour la bonne gouvernance attendue de l'évolution actuelle, il y a nécessité de choix de bons leaders à tous les niveaux et de renforcement de leurs compétences.

c) La société civile appelée à jouer pleinement son rôle.

Les associations de la société civile dont la période féconde d'éclosion se situe dans le sillage de la démocratisation des années 1990 commencent à marquer le paysage sociopolitique du Burundi en dialoguant, souvent de façon embarrassée, avec les institutions et les partis politiques. Les médias dans leur synergie commencent à jouer un rôle clé dans

l'observation de la croissance du mouvement démocratique. D'autres associations aident à assainir les mécanismes de gestion politiques ou de gestion économique du pays. Ces nouvelles forces sociales devraient renforcer leur collaboration avec le pouvoir pour faire avancer le pays dans le voie de la résolution des problèmes auxquels il est confronté, dont surtout celui du respect des Droits de l'Homme et celui de la promotion du bien commun. La société civile peut s'organiser pour appuyer le processus en mettant sur pieds des mécanismes pour détecter les irrégularités pour les dénoncer.

d) La volonté de rompre avec les cycles de violence.

Le processus actuel voudrait aider à trouver une issue au poids laissé par les crimes du passé pour promouvoir une société renouvelée en mettant fin aux cycles de violence qui perpétuent les violations des droits humains. Il s'agit d'établir des relations de pouvoir plus justes et promotrices d'un développement durable. C'est dans ce sens que ce qu'on a pris coutume d'appeler communauté internationale s'active pour appuyer le processus qui devrait conduire le pays à la stabilisation de la vie nationale. C'est ici tout l'intérêt qu'il y a à considérer la constellation des mécanismes de Justice Transitionnelle allant dans le sens de la recherche de la vérité sur les crimes du passé, le besoin de poursuites judiciaires là où ça s'impose, l'attention aux victimes à travers des réparations aux dommages subis ainsi que les réformes institutionnelles qui puissent assurer des garanties de non répétition, pourvu que l'ensemble de ces mécanismes à mettre sur pieds s'harmonisent avec le contexte burundais.

L'importance de ces aspects d'évolution est grande, mais il y a des questions qui demeurent.

6.2. Risques à éviter :

a) La divergence possible au sein du comité de pilotage.

Alors que le gouvernement cherche à mettre sur pieds un processus conduisant au pardon et à la réconciliation, l'ONU pousse vers le respect des « standards internationaux » en ce qui a trait aux crimes de génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. Chacune des deux options a des avantages et des inconvénients qu'il faudrait considérer avec soin.

Le dilemme entre le maintien d'une paix sociale fragile et la satisfaction des besoins de justice a toujours constitué le point délicat de la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle. Là où l'option du pardon et de la réconciliation ouvre un espace de paix relative pouvant permettre à la société de se stabiliser progressivement, elle porte en elle-même des germes d'impunité et ne tient pas en compte les blessures et les traumatismes des victimes. L'option judiciaire satisfait par contre le besoin de vérité et de réparation, mais elle ne garantit pas à priori l'ouverture vers la reconstitution du tissu social et peut même faire basculer la société dans la violence si les acteurs majeurs impliqués dans les violences du passé sont encore aux commandes des institutions du pays. Ce dilemme peut entretenir un jeu de poker entre le gouvernement et l'ONU. Le format qui était sorti des négociations politiques d'Arusha et signé le 20 Août 2000 a connu des changements sur divers points.

Les consultations populaires sur la façon de mettre sur pieds une commission « vérité et réconciliation » et une chambre spéciale dans le système judiciaire burundais pour juger les crimes les plus graves traînent en longueur depuis le 2 Novembre 2007. La commission tripartite composée par des membres représentant l'ONU, le gouvernement et le réseau de la société civile pour conduire les consultations nationales sur les mécanismes adaptés aux désirs de la population manifeste

un fonctionnement dont la spontanéité d'action n'est pas évidente.

La question demeure de savoir jusqu'à quel point il faut être prudent pour ne pas engager un processus qui conduise à l'éruption de nouvelles violences tout en suscitant plus de volonté politique. Il faut éviter de reporter le processus sine die dans la mise en place de certains mécanismes jugés gênants. Il est vrai que la communauté internationale travaille à partir de cas documentés sur les leçons apprises d'autres pays sans pouvoir garantir à priori la connaissance du contexte burundais où il s'agit de faire les applications. Pour s'ajuster au contexte, il s'avère important d'impliquer les acteurs, non pas par un décret ou une recommandation de laboratoire, mais par un véritable débat national conduisant à une nouvelle culture politique. Les différentes forces sociopolitiques devront agir pour créer un climat qui provoque à une expression claire de la volonté politique de la part des décideurs à différents niveaux. Ici se trouve justement la nécessité du respect des principes non négociable ainsi que celle du respect des engagements et de la méthodologie de la mise en place des mécanismes. C'est ici que doit se vérifier le respect des valeurs et principes de la démocratie.

b) Le temps adéquat pour la mise en route des mécanismes de justice transitionnelle

Celui-ci a toujours été une des questions cruciales à envisager avec sagesse ainsi que la séquence à établir entre les mécanismes. Ici aussi, les visions entre les techniciens de l'ONU, la Société Civile et les membres du gouvernement du Burundi peuvent ne pas être les mêmes. Mais il s'avère important de ne pas rester dans un attentisme de négociations interminables. Les pays où les avancées ont été positives pour ce qui est de la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle ont connu le bénéfice de la volonté politique de la part des dirigeants au pouvoir.

c) La délicatesse du « timing ».

Pour ce qui est du « timing », une préoccupation particulièrement délicate est à tenir en compte pour au moins trois raisons :

- i. **Le pays se prépare aux élections pour Juillet 2010**⁵¹. Le contexte actuel engage déjà des mouvements de préparation à ces élections et on peut déjà sentir des relents de campagne électorale. Or nous savons que les campagnes électorales sont des périodes de fièvre sociopolitique. La sérénité exigée par une recherche de mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle saura-t-elle être renforcée par des processus appropriés ? Les différents partenaires doivent s'entendre sur le moment qui puisse respecter les enjeux d'avenir. La consultation sur les modalités de mise en place de ces mécanismes doit-elle se faire avant ou après les élections ? La question est fondamentale et devrait être traitée avec soin. L'option de lancer ces consultations aujourd'hui demandent que des mesures d'accompagnement soient bien édictées afin que le processus électoral et le processus de consultation sur les mécanismes de justice transitionnelle ne connaissent pas d'interférences.
- ii. De plus, **la politique de désarmement de la population n'a pas encore porté de fruits** au niveau national. Il existe encore une grande quantité d'armes au sein de la population, générant ainsi un potentiel de violence criminelle qui peut surgir à tout moment suivant la nature des détonateurs. Or, l'une des précautions que les mécanismes de justice transitionnelle doivent assurer pour la réussite du processus consiste en une protection

⁵¹ On se souviendra que les dernières élections s'étaient ainsi déroulées : le 28 février 2005, référendum constitutionnel ; le 3 et le 7 Juin 2005, élections communales ; le 4 Juillet 2005, élections législatives, le 29 Juillet 2005, élections sénatoriales ; le 19 Août 2005, élection présidentielle. Les élections sur les collines sont venues en dernier.

des témoins. Cette question n'est pas simple dans un contexte comme celui du Burundi. Mais on ne devrait pas attendre d'avoir retiré toutes les armes des mains de la population civile pour agir.

- iii. **La mise en application des accords entre le gouvernement et le FNL** connaît un fonctionnement en partie de poker où l'évidence de la volonté politique de la part des parties impliquées n'est pas claire. Dans un tel contexte, l'immersion des combattants du FNL dans la population ainsi qu'une exploitation politicienne de leur présence par divers acteurs politiques ne garantissent pas à priori un climat de sérénité, ni pour le processus de justice transitionnelle, ni pour le processus électoral.

Ayant considéré tous ces aspects d'une importance capitale pour l'avenir du pays et en tenant en compte les défis des expériences du passé, les recommandations suivantes sont émises.

6.3. Recommandations

a) Il faut dépolitiser le processus.

Le sondage populaire effectué à l'occasion de cette étude revient fortement sur le besoin de confier la conduite du processus à des personnalités intègres qui ne se réclament d'aucune tendance politique ou ethnique. La conduite des différents aspects liés à la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle devrait être confiée à des personnalités requérant un consensus de la population, des personnalités éthiquement recommandables et politiquement non alignées de façon passionnée. Ceci suppose, de l'une ou de l'autre façon, des mécanismes pour associer la population et les institutions habituellement respectées par la population comme les Eglises à la conduite du processus.

Même si le gouvernement devait rester pilote dans ce processus, il faudrait assurer au processus de consultations un caractère technique de qualité avec une méthodologie appropriée tout en veillant à une véritable légitimation du processus et des conducteurs de ce processus aux yeux de la population.

b) Il faut définir une méthodologie consensuelle.

Les consultations nationales sont un des programmes visant à assurer la justice transitionnelle par rassemblements de points de vue entre tous les acteurs : gouvernement, société civile, victimes, leaders traditionnels ou d'opinion, leaders religieux, forces armées et de sécurité. Plus la représentativité de la base sociale est large, plus la légitimité du processus est plus crédible. Les méthodes habituelles de consultation jouent sur deux dimensions : l'analyse quantitative qui envisage la collecte, l'analyse et l'interprétation de l'information quantifiable, scientifiquement mesurée sous forme de nombres et de pourcentage ainsi que l'analyse qualitative qui collecte les degrés de satisfaction à travers des groupes focaux ou des entretiens rapprochés. Ces deux approches sont habituellement complémentaires⁵². Chacune a ses limites liées particulièrement à la représentativité qui peut être remise en question.

Au-delà de ces aspects techniques, la justice transitionnelle doit conduire à une nouvelle culture sociopolitique, ce qui suppose un véritable débat continue au niveau de l'ensemble de la population. Il s'avère nécessaire de libérer actuellement le débat sur le sujet des mécanismes de justice transitionnelle adaptée au Burundi en rejoignant les populations jusqu'aux

⁵² Olivier Kambala wa Kambala donne une présentation comparative de ce genre d'approches en Afrique du Sud, en Afghanistan, au Libéria, au Timor Est (2 phases) et en Ouganda (4 phases) en analysant pour chaque cas le contexte, les institutions conduisant la consultation, le mandat et objet de l'organe faisant la consultation, la méthodologie utilisée, le personnel impliqué dans l'opération, les cibles de la consultation, la durée et le résultat atteint. Voir : <http://www.ictj.org/images/content/9/6/963.pdf>

collines, en allant des collines de recensement au niveau national en passant par le niveau communal. Cela permettrait de répandre l'information le plus largement possible dans la population et éviter de mettre celle-ci devant le fait accompli. Ceci n'empêcherait pas le comité de pilotage de la consultation nationale de faire son travail. Ce serait même la création progressive d'un climat porteur, et les médias ont un grand rôle à jouer à cet effet.

Des réflexions ont déjà été menées par la société civile et des ONG internationales. Il faudrait mettre ensemble ces réflexions des Eglises, de la société civile, des organisations internationales, des institutions scientifiques nationales et internationales et définir une méthodologie consensuelle entre tous les partenaires et acteurs en s'appuyant sur des expériences de terrain. C'est sur base de cette méthodologie qu'il faudrait aller de la base au sommet, c'est-à-dire de la colline au niveau national en passant par les niveaux communal et provincial.

Les consultations en perspective devraient aussi tenir en compte les groupes organisés comme les confessions religieuses, les médias, les partis politiques, la jeunesse, les femmes etc.

c) Il faut organiser un atelier de définition d'une méthodologie concertée.

Parmi les actions et stratégies préparatoires, il s'avère important d'organiser cet atelier entre différents intervenants et acteurs dans l'organisation des consultations. Cet atelier se baserait sur les études déjà disponibles, sur les expériences de terrain et sur des expériences ou réflexions d'autres pays, y compris ceux de la sous-région. Sur base des recommandations issues de cet atelier, un plan d'action serait élaboré et des stratégies mises en œuvre.

d) Il s'avère important d'élaborer un document de référence

Ce document donnerait les objectifs et les principes à respecter durant le processus de consultation. Ce document aiderait à la sensibilisation de la population sur les enjeux d'avenir et sur son implication dans le processus. Ce document devrait mettre en exergue les grands piliers de la justice transitionnelle que sont le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation et les réformes institutionnelles comme garantie de non répétition. C'est cette vision qui ouvrirait des perspectives conduisant à la réconciliation. Ce serait une façon appropriée de renforcer les valeurs et les principes de la démocratie au Burundi.

e) Il est nécessaire de prévoir déjà des dispositions pour le suivi et l'évaluation.

Comme il s'agit d'entrer dans une phase de refondation et de renaissance sociopolitique, il s'avère aujourd'hui important de veiller à la mise en exécution des différentes recommandations, d'en assurer le suivi, et de prévoir des dispositions pour l'évaluation. C'est dans ce sens qu'il faudra aussi veiller à l'implication de la population dans la gestion des recommandations. Un comité de suivi et d'évaluation pourrait être constitué dont le rôle serait, entre autres, de veiller à ce que la culture du dialogue soit valorisée, que les consultations ne soient pas des palabres sans fin mais une dynamique constructive de la démocratie, de la culture de la paix et des droits de l'homme, de la cohésion sociale et du développement. C'est ainsi qu'il serait utile lors de l'atelier définissant la méthodologie de consultation de prévoir les dispositions nécessaires pour le rapportage.

f) Nécessité de séparer le processus des consultations sur la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle et le processus électoral.

Etant donné la délicatesse de conduire un processus de mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle dans un contexte politique qui manque de sérénité, le comité de pilotage des consultations devrait mettre dans son agenda l'appréciation de la faisabilité de lancement de la mise sur pied des mécanismes de justice transitionnelle dans un contexte de campagne électorale.

g) L'appropriation du processus par la population

Celle-ci est capitale pour la durabilité des résultats. Il devient urgent de traduire en Kirundi tous les textes de base, particulièrement ceux qui utilisent des termes techniques liés aux mécanismes de justice transitionnelle. Cela permettrait aux journalistes et aux différents acteurs d'utiliser le même langage pour dire la même chose. Cela permettrait aussi, quand il s'agit de voter ou de manifester son adhésion par l'une ou l'autre formule, de se prononcer sur quelque chose que l'on comprend.

h) Renforcer le rôle des médias

La synergie des médias a déjà montré ses fruits à travers différents reportages et panels d'échanges. Il faudrait renforcer ce rôle par une formation adaptée. Celle-ci a déjà commencé. Il s'agit de la poursuivre en tenant compte des besoins spécifiques des bénéficiaires et de la population.

i) Tenir en compte la place et le rôle de la jeunesse.

Dans ce processus de consultations, les jeunes doivent avoir une attention particulière. En effet, ceux-ci constituent la catégorie des futurs acteurs et décideurs. Il faut les aider à avoir une vision axée sur les valeurs et sur le respect des droits du citoyen.

j) La prise en compte des attentes des victimes, particulièrement les femmes et les enfants.

Celle-ci est cruciale pour le processus de guérison de la société.

k) Retirer les armes de la population.

Pour une réussite satisfaisante de la mise sur pieds des mécanismes de Justice Transitionnelle, il y a urgence à retirer les armes de la population civile. Une politique vigoureuse et déterminée s'impose à cet effet dans l'immédiat.

l) La mise en exécution des différents accords entre le Gouvernement du Burundi et le FNL.

Cette mise en exécution est une nécessité favorisant le travail de lancement des mécanismes de justice transitionnelle afin que personne ne prenne prétexte de la présence des combattants du FNL dans la population pour couvrir des actions violentes et déstabilisatrices.

m) Tenir en compte les spécificités des différentes catégories de la population.

Du fait que les crimes et les violations des droits humains n'ont pas les mêmes effets sur les hommes, les femmes, les jeunes et les enfants, il est nécessaire de considérer les incidences des différentes initiatives de consultation sur les différentes catégories de la population pour que les mécanismes de justice transitionnelle tiennent compte de ces spécificités.

n) La prise en compte des traumatismes.

Le rôle de la gestion des traumatismes dans le travail d'édification de la paix et de la renaissance de la société est capital. La consultation sur la mise sur pieds des mécanismes de justice transitionnelle réveille inévitablement les mémoires

blessées et ouvre de nouveau les blessures du passé. Les institutions ayant dans leur objet social la prise en charge des traumatismes, surtout les traumatismes de guerre, devraient être mises à contribution dès la phase actuelle du processus pour aider à créer un climat renforçant la capacité de résilience au niveau des populations comme au niveau des individus. Leur rôle sera encore plus crucial au moment de la mise sur pieds des dits mécanismes afin d'aider à accompagner la réouverture des blessures historiques. Cela suppose qu'un travail de formation d'animateurs psychosociaux aptes à accompagner tout le processus soit conçu et mis en exécution.

INDICATION BIBLIOGRAPHIQUE

1. Ouvrages sur l'histoire du Burundi.

- 1) Buyoya, Pierre, Message à la nation, Bujumbura 2 Janvier 2003.
- 2) Buyoya, Pierre, **Mission possible**, L'Harmattan, Paris 1998.
- 3) Dexter, T. & Ntahombaye, Philippe, **The Role of Informal Justice Systems in Fostering the Rule of Law in Post-Conflict Situations. The case of Burundi** (Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva 2005) 6.
- 4) Habonimana, Aloïs et Alii, **Lettre ouverte au Président de la République**, 22 Août 1988, <http://www.burundibwacu.info/spip.php?article2200>
- 5) Hakizimana, Déo, BURUNDI : **Le non-dit**, Les Editions Remesha, Genève 1991.
- 6) Hakizimana, Déo, **Le temps Mandela au Burundi - Ce que j'ai compris : Récit de plus de trente ans d'engagement**, Editions Remesha, Genève 2001.
- 7) ISTEERU, **Burundi, les chiffres-clés de l'économie. Les statistiques : Un outil pour le pilotage des politiques publiques**, Bujumbura, mai 2008.
- 8) Kavakure, Laurent, **Le conflit Burundais** ; Tome I : *Les coups des années 60 – Les faits, les acteurs, les victimes*, Editions du Centre Ubuntu, Genève, Septembre 2002 ; Tome II : *La tragédie de 1972*, Editions du Centre Ubuntu, Genève, Octobre 2002.
- 9) Kiraranganya, F. Boniface, **La vérité sur le Burundi**, Editions Naaman, Québec 1985.
- 10) Kritz, Neil, **The Problem of Impunity and judicial reform in Burundi**, Washington D.C., 1995.
- 11) Krueger, Robert & Krueger, Katlin Tobin, **From Blood shed to Hope in Burundi: Our Embassy Years during Genocide**, University of Texas Press, Austin 2007.
- 12) Lemarchand, René, **Burundi. Ethnocide as discourse and practice**, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

- 13) Manirakiza, Marc, **La fin de la monarchie Burundaise (1962-1966)**, Le Mât de Misaine, Bruxelles 1990.
- 14) Manirakiza Marc, **Burundi: De la révolution au régionalisme. 1966-1976**, Le Mat de Misaine, Bruxelles 1992.
- 15) Manirakiza, Marc, **Burundi : La déviance d'un pouvoir solitaire – Le régime BAGAZA (1976-1987)**. La Longue Vue, Paris/Bruxelles 1997.
- 16) Manirakiza, Marc, **Burundi : Quand le passé ne passe pas (Buyoya I – Ndadaye) 1987 – 1993**, La Longue Vue, Rhode-St-Genèse 2002.
- 17) Manirakiza, Zénon, « *Modes traditionnels de règlement des conflits : L'institution des Bashingantahe* », (2002) Au Cœur de l'Afrique 39-58.
- 18) Maryse, Stefaan & Reyntjens, Filip, **L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2000 – 2001, Centre d'étude de la région des Grands Lacs d'Afrique**, Anvers, L'Harmattan, Paris 2002.
- 19) Mbonimpa, Melchior, **Hutu, Tutsi, twa : Pour une société sans castes au Burundi**, L'Harmattan, Paris 1993.
- 20) Nahimana Salvator, Hatungimana Jacques & Barakamfitye Léonidas, **Quinze ans (1985 – 1999) d'écrits sur le Burundi : Contribution à la documentation bibliographique**, Rencontre interdisciplinaire de chercheurs – R.I.C., Louvain-la-Neuve, mars 2000.
- 21) Niyonzima, Herménégilde, **Burundi, Terre des héros non-chantés du crime et de l'impunité**, Editions Remesha, Vernier 2004.
- 22) Nsanze, Augustin, **Burundi : Le passé au présent ; Tome 1 : Une démocratie tribalisée**, Nairobi 1996 ; Tome 2 : *La république contre le peuple (1966 – 1993)*, Nairobi 1998.
- 23) Ntahombaye Philippe & Ntabona, Adrien (eds), **L'institution des Bashingantahe au Burundi. Etude pluridisciplinaire**, Bujumbura 1999.
- 24) Ntibantunganya, Sylvestre, **Une démocratie pour tous les Burundais ; Tome I : De l'autonomie à NDADAYE 1956 – 1993**, L'Harmattan, Paris 1999. Tome II : *La guerre*

« *ethno* »-civile s'installe 1993 -1996, L'Harmattan, Paris - Montréal 1999.

- 25) Ntibantunganya, Sylvestre, **Présentation sur deux expériences du Burundi en matière de consultations populaires : Les débats sur la question de l'unité nationale (1988-1991) et le débat sur la Constitution post-transition (2004-2005). Quelles leçons pour mieux envisager le débat sur la problématique de la réconciliation nationale**, Bujumbura 21 mars 2007 (non édité).
- 26) Ntibazonkiza Raphaël, **Au royaume des seigneurs de la lance ; Tome 2 : De l'indépendance à nos jours**, Editions Bruxelles-Droits de l'homme, Bruxelles 1993.
- 27) Ntibazonkiza, Raphaël, **Biographie du Président Melchior Ndadaye : L'homme et son destin**, Sofia, 1996.
- 28) Ntibazonkiza Raphaël, Ngendakumana Déo, **Rapatriement des réfugiés, Réinsertion et Réintégration des démobilisés et des Rapatriés, Etude prospective 2025 – 1^{ère} Phase : Etude rétrospective**, Bujumbura décembre 2004 (Rapport provisoire).
- 29) Ntsimbiyabandi Léonce, Muhigirwa Domitille, Ntakarutimana Emmanuel, **Vers l'ouverture aux droits de la personne humaine au Burundi**, Centre Ubuntu, Bujumbura Août 2003.
- 30) Ntsimbiyabandi Léonce, Ntakarutimana Emmanuel, **Le phénomène de la société civile au Burundi**, Centre Ubuntu, Bujumbura, Février 2004.
- 31) Ntsimbiyabandi Léonce, Ntakarutimana Emmanuel, **De la représentation du peuple au pouvoir : Quelles perspectives pour le cas du Burundi ?** Centre Ubuntu, Septembre 2004.
- 32) Reyntjens, Filip, « *Burundi 1972-1988 : Continuité et changement* », Les Cahiers du C.E.D.A.F., n°6, Novembre 1989.
- 33) Reyntjens, Filip, **La guerre des Grands Lacs : Alliances mouvantes et conflits extraterritoriaux en Afrique Centrale**, L'Harmattan, Paris 1999.

- 34) Reyntjens, Filip, **Burundi: Prospects for Peace, Minority Rights Group**, London 2000.
- 35) Sindayigaya, Jean Marie, **Sortir de la violence au Burundi**, Presses Lavigerie, Bujumbura 1991.
- 36) Sindayigaya, Jean Marie, **La Saga d'Arusha**, Editions ARIB, Bruxelles 2002.

2. Ouvrages sur la situation du pays en relation avec le développement

- 37) Baba Top, **Rapport de mission exploratoire d'une étude prospective au Burundi, 27 septembre – 25 octobre 2003** (Ministère de la planification du développement et de la reconstruction – Programme des Nations Unies pour le développement).
- 38) **Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté – CSLP**, Bujumbura, Septembre 2006.
- 39) **Etude nationale prospective, Burundi 2025**, Volume II, septembre 2008.
- 40) Ministère de la planification du développement et de la reconstruction, **Note d'information sur le processus d'élaboration de l'étude prospective « Burundi 2025 »**, Bujumbura mai 2006.
- 41) **Programme du gouvernement du Burundi 2005-2010 : priorité à la bonne gouvernance et la relance du développement socio-économique.**
- 42) **Rapport synthèse de l'atelier de validation des études rétrospectives, Hôtel Source du Nil, 01-02-03 mars 2005** ((Ministère de la planification du développement et de la reconstruction – Programme des Nations Unies pour le développement).
- 43) République du Burundi, **Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté – CSLP**, Septembre 2006.
- 44) **Synthèse des études rétrospectives**, Août 2006, Ministère de la planification du développement et de la reconstruction nationale – Programme des Nations Unies pour le Développement.

3. Documents sur la Justice Transitionnelle au Burundi

- 45) **Consultations populaires et impunité : Défis et alternatives ; Journées d'échanges et d'information organisées par Global Rights**, Hotel Club du Lac Tanganyika, 5-6 Septembre 2007.
- 46) Didace Kanyugu, **Proposition de méthodologie et de stratégies pour les consultations populaires**, Le groupe de réflexion de la Société Civile sur la Justice Transitionnelle, s.d..
- 47) Didace Kanyugu, **Proposition d'opérationnalisation du mémorandum de la société civile sur la JT, Note de travail**, Le groupe de réflexion de la Société Civile sur la Justice Transitionnelle, Bujumbura, 1^{er} Juin 2007.
- 48) Global Rights, **Rapport général : Justice Transitionnelle au Burundi : Créer les options, assurer les choix : Journées de Formation et de stratégies**, Bujumbura, 19-21 mars 2007,
- 49) Kambala wa Kambala, Olivier, **Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi**, sur <http://www.ictj.org/images/content/9/6/963.pdf>
- 50) RCN Justice & Démocratie, « Parole de Burundais sur la justice d'après-guerre : Expérience de consultations réalisées auprès de la population sur la justice et le conflit au Burundi », Rapports 2006-2007.
- 51) République du Burundi - Fonds de consolidation de la paix – Burundi, **Projet Appui aux consultations nationales sur la mise en place des Mécanismes de la Justice de Transition au Burundi**, Bujumbura, 2008.
- 52) **Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi**, Gouvernement du Burundi – United Nations, 20 June 2007.
- 53) United Nations - Security Council, *Resolution 1606 (2005) adopted by the Security Council at its 5207th meeting, on 20 June 2005* (including Kalomoh's Report).
- 54) Vanderginste, Stef, **Transitional Justice for Burundi: A long and Winding Road, Building A Future on Peace**

and Justice, Study workshop 10 – Alternative Approaches to Dealing with the Past, Nuremberg 25-27 June 2007.

4. Ouvrages sur la Justice transitionnelle en général

- 55) Ash, Tomothy, « *Pas d'amnistie sans vérité: Entretien avec l'Archevêque Desmond Tutu* », *Esprit*, Décembre 1997, p.70-71.
- 56) Barsalou, Judy, **Trauma and Transitional Justice in Divided Societies**, United States Institute of Peace, Special Report, April 2005 / Special Report No. 135.
- 57) Bole William & Christiansen, Drew & Christiansen, T. Robert, **Forgiveness in International Politics: An Alternative Road to Peace**, USCCB Publishing, Washington, D.C. 2004.
- 58) Bosire, Lydiah, **Overpromised, Under delivered: Transitional Justice in Sub-Saharan Africa**, International Centre for Transitional Justice, New York July 2006.
- 59) De Greiff, Pablo, **Contributing to Peace and Justice: Establishing Links between DDR and Reparations**, Working Group on Development and Peace (FriEnt), Bonn, November 2007.
- 60) Denis, Philippe, « *Vérité et mémoire en Afrique du Sud contemporaine* », *Ethique et Société*, Vol. 3, 1, Janvier – Avril 2006, p.4-17.
- 61) Ingelaere, Bert, "*The Gacaca courts in Rwanda*", in Luc Huyse & Mark Salter (eds), **Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict : Learning from African Experiences**, IDEA, Stockholm 2008, p.25-59.
- 62) Kritz, Neil, **Transitional Justice. How Emerging Democracies reckon with former regimes**, USIP, Washington D.C. 1995.
- 63) Lederach, John Paul, **Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies**, USIP Press, Washington, D.c, 1997.
- 64) Lederach, John Paul, **A Journey Towards Reconciliation**, Herald Press, Scottsdale, AZ, 1999.

- 65) Lederach, John Paul, **The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace**, OUP, Oxford 2005.
- 66) O'Donnell & Schmitter, **Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**, John Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- 67) Oomen, Barbara, **Justice Mechanisms and the Question of Legitimacy: The Example of Rwanda's Multi-layered Justice Mechanisms**, Working Group on Development and Peace (FriEnt) / Swisspeace, Bonn, November 2007.
- 68) Philpott, Daniel, **The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation and the Dilemmas of Transitional Justice**, Notre Dame, 2006.
- 69) Philpott, Daniel, **Religion, Reconciliation, and Transitional Justice: The State of the Field**, SSRC Working Papers, New York 17 October 2007.
- 70) Rogers, M. Mark & Bamat Tom & Ideh, Julie, **Pursuing Just Peace: An Overview and case Studies for Faith-Based Peacebuilders**, CRS Baltimore 2008.
- 71) Samset, Ingrid & Petersen, Stina & Wang, Vibeke, **Maintaining the Process? Aid to Transitional Justice in Rwanda and Guatemala, 1995-2005**, Working Group on Development and Peace (FriEnt), Bonn, November 2007.
- 72) Teitel, Ruti G., **Transitional Justice**, Oxford University Press, New York 2000.
- 73) Tristan, Anne Borer & Darby, John & McEvoy-Levy, Siobhan, **Peace after Peace Accords: The challenge of Violence, Truth, and Youth**, university Notre Dame Press, Notre Dame 2006.
- 74) Tutu, Desmond, **Il n'y a pas d'avenir sans pardon: Comment se réconcilier après l'Apartheid**, Paris 2000.
- 75) United Nations, Security Council, **The Rule of law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, Report of the Secretary-General (Kofi Anan), 23 August 2004, n°8; S/2004/616.**

- 76) Van der Mark, Iris, **Reconciliation: Bridging Theory to Practice: A Framework for Practitioners**, CJR, The Hague 2007.
- 77) Villa-Vicencio, Charles & Doxtader, Erik, **Les pièces du puzzle. Mots clés sur la réconciliation et la justice transitionnelle**, Institute for Justice and Reconciliation, Cape Town, 2007.

Une bonne compilation bibliographique annotée sur les mécanismes de Justice Transitionnelle est donnée par: Avruch Kevin & Vejarano Beatriz, **Truth and Reconciliation Commissions: A Review Essay and Annotated Bibliography**, The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, Issue 4.2 Spring 2002.

5. Rapports, enquêtes et études sur les crises

- 78) Chrétien, Jean Pierre, Le Jeune, G. & Guichaoua, André, **La crise d’Août 1988 au Burundi** ; Cahiers du C.R.A., AFERA Karthala, n°6, 1988.
- 79) Erler, Brigitte & Reyntjens, Filip, **Les événements de novembre-décembre 1991 au Burundi : Rapport d’une mission d’enquête (NCOS)**, Brussels 1992.
- 80) Guichaoua, A. (ed.), **Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents**, Karthala, Paris 1995.
- 81) **Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Commission Constitutionnelle**, Bujumbura, Août 1991.
- 82) **Rapport final, Commission internationale d’enquête sur les violations des droits de l’homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993**, Human Rights Watch / Africa Watch (New York, Washington), Fédération internationale des droits de l’homme – FIDH (Paris), Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs – LDGL (Kigali), Organisation mondiale contre la torture – O.M.C.T. /S.O.S. Torture(Genève), Centre national pour la coopération au développement – C.N.C.D. (Bruxelles),

- Natioanaal Centrum voor ontwikkelingssamenwerking – N.C.O.S. (Bruxelles), NOVIB (Amsterdam), 5 juillet 1994.
- 83) **Rapport de la Commission Technique sur la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays**, Bujumbura, décembre 1995.
 - 84) United Nations, Security Council, *Report of the Special Envoy appointed to examine the feasibility of establishing either a commission on the truth or a judicial fact-finding commission in Burundi, S/1995/631, 28 July 1995* (also known as the Nikken report).
 - 85) United Nations, Security Council, *Letter dated 25 July 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/1996/682, 22 august 1996*.
 - 86) United Nations, *L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus; Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques) ; Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la Sous-commission, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.12* octobre 1997.
 - 87) Whitacker, Benjamin., *Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide, United Nations – Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of minorities, E/CN.4/sub.2/1985/6, 24 July 1985*.

6. Quelques références juridiques et textes législatifs

- 1) *Arrêté royal N° 001/792 du 20 Octobre 1965 instaurant le régime militaire et d'exception dans toutes les provinces du Royaume*, Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.) 12 (1965) 845.
- 2) *Arrêté-Loi N° 001/795 du 21 Octobre 1965 modifiant l'arrêté-loi n°001/791 du 20 Octobre 1965 déterminant les règles applicables au régime militaire et d'exception*, Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.) 12 (1965) 841.
- 3) **Charte de l'Unité Nationale**, adoptée par référendum populaire le 5 février 1991.

- 4) *Loi N° 1/004 du 8 Mai 2003 portent répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre*, Bulletin Officiel du Burundi,(B.O.B.), 5 (1 May 2003) 136.
- 5) *Loi N° 1/022 du 21 Novembre 2003 portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant de l'exil*, Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.) N°11/2003, 1 Novembre 2003, 780.
- 6) *Loi N° 1/018 du 27 Décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation.*
- 7) **Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi**, 28 Août 2000.
- 8) **Constitution de la République du Burundi**, 13 Mars 1992
- 9) **Constitution de la République du Burundi**, 18 Mars 2005.
- 10) Code électoral de la République du Burundi, 20 Avril 2005.
- 11) Loi portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle.
- 12) Loi portant organisation et fonctionnement des Partis Politiques, 26 Juin 2003.
- 13) *Décret N° 100/023 du 23 Mars 2004 portant modalités d'application de l'immunité provisoire prévue par l'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 Novembre 2003.*
- 14) Loi portant organisation de l'Administration Communale, 20 Avril 2005.
- 15) Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale, 09 Juillet 2008.
- 16) Règlement d'ordre intérieur du Sénat, 27 Mars 2007.