



RECHERCHE SUR LES STANDARDS INTERNATIONAUX DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE DANS LES MECANISMES DE JUSTICE DE TRANSITION AU BURUNDI

**Par : Dr Emilie MATIGNON
Dr Julien NIMUBONA**

www.asf.be

Site Internet du projet *Intersections* : www.roadtojustice.eu

Avec le soutien de





Coordonnées de contact au siège

Rue de Namur 72
1000 Bruxelles
Belgique
Tél. : +32 (0)2 223 36 54



Mission permanente au Burundi

Quartier Zeimet, Avenue Nzero 18
Bujumbura, Burundi
B.P 27 82
Tél. : + 257 22 24 16 77 / +257 22 24 63 35



www.asf.be

La présente publication a été élaborée grâce au soutien de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité d'Avocats Sans Frontières et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

© ASF - Décembre 2014

Créée en 1992 à Bruxelles, Avocats Sans Frontières (ASF) est une ONG internationale spécialisée dans l'accès à la justice et la défense des droits humains.

Son objectif principal est de contribuer à la mise en place d'institutions et de mécanismes permettant l'accès à une justice indépendante et impartiale, capable d'assurer la sécurité juridique et de garantir la protection et l'effectivité des droits fondamentaux (civils, culturels, économiques, politiques et sociaux).



De Bangui à Bujumbura, de Bogota à Tunis, les équipes d'ASF défendent les victimes de torture et les prisonniers détenus illégalement, encouragent les réformes législatives pour un meilleur respect des droits humains, soutiennent les avocats et portent devant les tribunaux la voix des victimes de crimes internationaux.

« En fin de compte, une commission de vérité est une solution flexible à un problème insaisissable, sujet à des réévaluations constantes ».¹

¹S. LEMAN-LANGLOIS, *Réconciliation et justice*, Éd. Athéna, 2008, p. 180.

Table des Matières

Méthodologie de la recherche	- 10 -
Propos préliminaires	- 12 -
1. Le Contexte notionnel de la Justice transitionnelle	- 13 -
2. Le contexte burundais de la Justice transitionnelle	- 18 -
2.2 Les contextes historiques et politiques de mise en place des mécanismes de la Justice Transitionnelle au Burundi.....	- 24 -
.....	- 32 -
Section I. Les standards internationaux des droits de la personne humaine en matière de justice transitionnelle	- 33 -
I.1. Les standards liés au respect des « piliers » de la justice transitionnelle	- 34 -
I.1.1. Le droit à la justice	- 35 -
I.1.2. Le droit à la vérité	- 40 -
I.1.3. Le droit à la réparation	- 46 -
I.1.4. Les garanties de non-répétition	- 50 -
I.2. La prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels	- 53 -
Section II. Les mécanismes de mise en œuvre de la justice transitionnelle	- 56 -
II.1. Les implications du caractère global de la justice transitionnelle	- 56 -
II.1.1. Morphologie d'un processus holistique de justice transitionnelle	- 56 -
II.1.2. Rencontre entre théories distinctes de la Justice.....	- 59 -
II.2. Entre concurrence et complémentarité des outils de la justice transitionnelle .	- 62 -
II.2.1. La variété des instruments judiciaires de la justice transitionnelle.....	- 62 -
II.2.2. Les Commissions de Vérité, instrument extra-judiciaire de la justice transitionnelle.....	- 64 -
II.2.3. Les relations entre justice judiciaire et justice extra-judiciaire	- 67 -
Section I. Etude comparative autour des règles régissant l'installation des commissions de vérité	- 73 -
I.1 Principes généraux présidant à la création d'une commission de vérité.....	- 73 -
I.1.1 Définition des commissions de vérité.....	- 73 -
I.1.2 Mode de création des commissions de vérité.....	- 73 -
I.1.3 Organigramme des commissions de vérité	- 74 -
I.1.4 L'objet soumis aux enquêtes des commissions de vérité	- 75 -
I.1.5 Les pouvoirs des commissions de vérité	- 76 -
I.1.6 Protection et garantie des droits des auteurs, des victimes et des témoins devant les commissions de vérité.....	- 76 -
I.1.7 Le rapport final des commissions de vérité.....	- 77 -
I.1.8 Réconciliation et commissions de vérité	- 77 -
I.2. Précautions nécessaires à la garantie de légitimité et d'indépendance des commissions de vérité	- 79 -
I.3. Tâches principales liées à la phase préparatoire des commissions de vérité ...	- 85 -
Section II. Etude comparative autour des règles générales de fonctionnement des commissions de vérité	- 91 -
II.1. Le mandat et les fonctions des commissions de vérité en lien avec l'aspect genre .	- 91 -
II.1.1 La durée du mandat	- 91 -
II.1.2 La période à enquêter.....	- 91 -
II.1.3 La nature des violations	- 92 -
II.1.4 Les auteurs des violations	- 95 -
II.1.5 Les lieux des violations	- 95 -

II.1.6 Les victimes des violations.....	- 96 -
II.1.7 Aspect genre et commission de vérité	- 98 -
II.2. Les procédures des commissions de vérité en lien avec les droits des victimes, des auteurs et des témoins	- 101 -
Section I. Les Enjeux	- 109 -
I.1. Enjeux en rapport avec le respect des standards internationaux.....	- 109 -
I.1.1 Enjeux liés à la protection des témoins, des victimes, des auteurs et des commissaires.....	- 113 -
I.1.2 Enjeux liés aux relations entre la CVR et le droit à réparation et les garanties de non-répétitions	- 114 -
I.1.3 Enjeux liés à la « procédure de pardon »	- 114 -
I.2. Enjeux en rapport avec la mise en application de l'Accord d'Arusha	- 115 -
Section II. Les opportunités et les Défis de la CVR au Burundi.....	- 118 -
II.1 Les opportunités	- 118 -
II.1.1 Les bonnes pratiques pour la recherche de la vérité et la justice.....	- 119 -
II.1.2 L'engagement de la communauté internationale.....	- 120 -
II.1.3 La Volonté politique	- 120 -
II.1.4 L'engagement de la population, de la Société civile et des médias	- 121 -
II.1.5 Un environnement de paix et de sécurité relatif.....	- 122 -
II.2 Les défis	- 122 -
II.2.1 Le défi de la vision, de la volonté politique et de la cohérence	- 123 -
II.2.2 Le défi de la paix et de la sécurité	- 124 -
II.2.3 Le Défi de l'indépendance de la Justice.....	- 125 -
II.2.4 Le défi de la complémentarité des « Justices »	- 127 -
II.2.5 Le défi de la libération de l'individu des communautarismes.....	- 128 -
II.2.6 Le défi des capacités techniques et financières	- 130 -
IV.1. Etat des besoins généraux.....	- 132 -
IV.2. Recommandations pour l'application d'une CVR respectueuse des droits de la personne humaine.....	- 133 -
IV.3. Propositions pour un plan d'action de formations des acteurs clés de la Justice Transitionnelle au Burundi	- 137 -
IV.3.1. Les acteurs clés.....	- 137 -
IV.3.2.Proposition de formations sur la Justice de Transition	- 138 -
CONCLUSION GENERALE	- 139 -
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE.....	- 141 -

ACRONYMES

- **AIDP** : Association Internationale de Droit Pénal
- **AMEPCI** : Association pour la Mémoire et la Protection de l'humanité contre les Crimes Internationaux
- **ARDH** : Association pour la Paix et les Droits de l'Homme
- **ASF** : Avocats Sans Frontières
- **CADE** : Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant
- **CADH** : Convention Américaine relative aux Droits de l'homme
- **CADHP** : Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
- **CCP** : Commission de Consolidation de la Paix
- **CDE** : Convention relative aux Droits de l'Enfant
- **CEDF** : Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des Femmes
- **CEDH** : Convention Européenne des Droits de l'Homme
- **CEJI** : Convention d'Enquête Judiciaire International
- **CEDH** : Convention Européenne des Droits de l'Homme
- **CEJI** : Commission d'Enquête Judiciaire International
- **CENAP** : Centred'Alerte et de Prévention des Conflits
- **CETC** : Chambres Extraordinaires au sein des Tribunaux Cambodgiens
- **CIJT** : Centre International pour la Justice de Transition
- **CNDD-FDD** : Conseil Nationale pour la Défense de la Démocratie-Front pour la Défense de la Démocratie
- **CNTB** : Commission Nationale des Terres et autres Biens
- **CNUT** : Commission des Nations Unies contre la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, inhumains et dégradants
- **CNVR** : Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation
- **CPI** : Cours Pénale Internationale
- **CPRG** : Convention pour la Prévention et la Répression du Génocide
- **CPT** : Comité de Pilotage Tripartite

- **CS** : Chambre Spéciale
- **CT** : Comité Technique
- **CVR** : Comité Vérité Réconciliation
- **DDR** : Désarmement, Démobilisation et Réintégration
- **DDRR** : Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Réintégration
- **DDRRR** : Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réinsertion et Réintégration
- **DIDH** : Droit International des Droits de l'Homme
- **DIH** : Droit International Humanitaire
- **DUDH** : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
- **Ed.** : Edition/Editeur
- **FCP** : Fonds de Consolidation de la Paix
- **FORSC** : Forum pour le Renforcement de la Société Civile
- **CRJT** : Comité de Réflexion sur la Justice de Transition
- **HCDH** : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme
- **HRW**: Human Rights Watch
- **Ibid.**: Même auteur, même ouvrage
- **Ibidem** : Même auteur, même ouvrage, même page
- **ICG**: International Crisis Group
- **ICG**: International Center for Transitional Justice
- **IDRS**: Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards
- **ICT** : Justice Transitionnelle
- **NIDDR** : Normes Intégrées de Désarmement, Démobilisation et Réintégration
- **OAG** : Observatoire de l'Action Gouvernementale
- **OIT** : Organisation Internationale de la Francophonie
- **ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- **ONU** : Organisation des Nations Unies

- **Op cit.:** *Operecitato*
- **P.** : Page
- **PALIPEHUTU-FNL** : Parti pour la Libération du Peuple Hutu-Forces Nationales de Libération
- **PFNSP** : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques
- **PIDCP** : Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
- **PIDESC** : Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels
- **Pp** : Pages
- **PPCP** : Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix
- **RDC** : République Démocratique du Congo
- **TPI** : Tribunal Pénal International
- **TPIR** : Tribunal Pénal International pour le Rwanda
- **TPIY** : Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
- **TS** : Tribunal Spécial
- **TSB** : Tribunal Spécial pour le Burundi
- **TSB** : Tribunal Spécial pour le Liban
- **TSPSL** : Tribunal Spécial pour la Sierra Leone
- **UNICEF** : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
- **V.** : Voir

Méthodologie de la recherche

Ce travail de recherche sur l'intégration des standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi comporte trois volets importants :

1. Un cadre théorique et empirique procédant par approche comparative ;
2. Une mise en perspective historique et politique de la justice de transition au Burundi ;
3. Une proposition d'un plan de formations des acteurs clés de la Justice Transitionnelle au Burundi

Le premier volet comprend deux aspects principaux :

1. Dresser le cadre juridique de la justice de transition. Les recherches auront notamment pour objet de relever les différents principes fondamentaux de la justice transitionnelle, ses piliers ; les droits économiques et sociaux y relatifs, présenter le fonctionnement général d'un processus et d'un mécanisme de justice transitionnelle à travers l'analyse comparative des différents modes de mise en place et de fonctionnement des mécanismes de justice de transition ; faire une analyse de la place de la justice formelle, nationale (chambre spéciale) ou internationale (tribunal spécial) et de son rôle dans les mécanismes de justice de transition.
2. Relever les différents mandats des commissions vérité et réconciliation et faire une analyse comparative, identifier les leçons apprises et les bonnes pratiques en matière de droits des accusés, droits des victimes et intégration de la spécificité genre² dans le fonctionnement des mécanismes de justice de transition.

Ce second aspect informe plus directement le processus de justice transitionnelle en cours au Burundi.

Les droits procéduraux des victimes et auteurs ne sont en effet pas précisés dans le texte de loi créant une commission Vérité et Réconciliation au Burundi, qui se contente de mentionner que : « Les audiences sont publiques ou à huis clos suivant l'appréciation de la Commission (...). Au cours des audiences, la Commission entend les parties concernées et les témoins. Elle peut de sa propre initiative entendre toute personne susceptible de donner des éclaircissements sur les faits ». La seule référence à l'équité procédurale est contenue à l'article 8 qui prévoit que : « Au terme d'une procédure équitable et transparente au cours de laquelle les personnes concernées auront fait prévaloir leurs moyens de défense auprès de la Commission, cette dernière peut diffuser par tous les moyens nécessaires la liste des personnes qui font obstruction à ses travaux ».

²« Les relations entre les hommes et les femmes basées sur des identités définies ou construites socialement ou culturellement, sur des fonctions, des rôles et des responsabilités qui sont attribués aux hommes et aux femmes ».

La Commission se voit pourtant dotée de pouvoirs quasi-juridictionnels. Elle pourra ainsi délivrer des mandats de perquisition, de saisie ou des citations à comparaître et il semble ainsi que l'exercice de ces pouvoirs ne soit assorti d'aucune garantie visant au respect des droits de l' « accusé ». Il en est de même du pouvoir de la Commission de dresser « la liste des présumés auteurs des violations graves des droits de la personne humaine » qui pourrait apparaître à la fois comme une mesure de sanction des auteurs mais également comme une mesure de réparation pour les victimes (satisfaction).

Dans cette perspective, l'analyse comparative des différentes règles de procédure des commissions vérité et réconciliation à travers le monde pourra en particulier s'attacher à l'identification des garanties du droit à une procédure équitable et notamment le droit pour l'accusé de se défendre effectivement (d'être présent et de présenter des observations) et le droit à une représentation juridique ; la possibilité de contester les preuves ou allégations retenues, la nature précise des preuves pouvant être retenues, l'exigence d'un contrôle judiciaire éventuel.

De la même manière, l'étude s'attachera à déterminer, dans une approche de droit comparé, l'étendue de la participation des victimes et leurs droits au cours de la procédure. De ce point de vue, il sera tenu compte de l'aspect genre dans le fonctionnement des mécanismes de justice de transition au Burundi. La loi N°1/18 du 15 mai 2015 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la commission vérité et réconciliation en son article 37³ se limite à prévoir notamment que des spécialistes des questions liées au genre feront partie de la composition de l'Unité de protection et d'assistance des victimes et des témoins. Des précisions d'ordre pratique pourront être données par l'étude.

Le deuxième volet consiste en la mise en contexte historique et politique des standards internationaux des droits de la personne humaine sur la justice de transition au Burundi. Il comporte deux aspects à savoir :

1. Une analyse historique, politique et juridique de la question de la justice de transition au Burundi ;
2. Les défis, les enjeux et les opportunités de la commission vérité et réconciliation au Burundi.

L'analyse permettra le développement d'un certain nombre d'hypothèses à vérifier sur le terrain. A partir d'une série de lectures documentaires et d'enquêtes auprès d'acteurs clés et d'institutions du domaine, elle permet de mettre en évidence :

- Les mauvaises et bonnes pratiques ainsi que les conséquences négatives et positives sur les résultats escomptés des mécanismes de justice de transition dans le contexte du Burundi ;

³ Art. 37 : « La Commission met en place une Unité de protection et d'assistance des victimes et des témoins. Cette Unité est composée de cadres et d'agents en service permanent auprès de la Commission. Elle comprend notamment des spécialistes de la sécurité, du droit, de la santé mentale, des questions liées au genre et de l'assistance psychosociale ».

- Les modes de fonctionnement des commissions vérité et réconciliation qui respectent les droits des victimes et des accusés et qui tiennent compte des aspects genres dans le contexte du Burundi ;
- Les règles de procédure, de fonctionnement et du mandat qui conviendraient au Burundi en fonction de son contexte pour un bon fonctionnement des mécanismes de la Justice Transitionnelle.

Quant au troisième volet, il consiste d'abord en un inventaire des besoins en termes d'appuis à apporter aux mécanismes de la Justice Transitionnelle afin de les rendre fonctionnels et efficaces. Ensuite, il propose un plan d'actions de formations à la fois prioritaires et stratégiques en faveur des acteurs clés du secteur de la Justice Transitionnelle.

De manière générale, la méthodologie du travail a consisté en deux approches :

- Une lecture herméneutique et analytique des ouvrages et articles scientifiques mais aussi des instruments juridiques nationaux et internationaux spécialisés au sujet de la Justice de Transition ;
- Une consultation des acteurs, des représentants d'institutions publiques, d'organisations de la société civile, d'Organisations Non Gouvernementales nationales et internationales, et des Nations Unies engagés dans le processus de mise en place des mécanismes de la Justice de Transition au Burundi (voir la liste des personnes ressources en annexe). Les consultations ont été menées sous formes d'entretiens directs et d'échanges électroniques.

Propos préliminaires

La loi du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) burundaise porte en elle les défis et les perspectives d'un processus de justice transitionnelle laborieux.

Elle exprime la volonté de rechercher et d'établir les vérités sur les violences commises dans le passé après des décennies de silence et d'impunité.

En ce sens, le proverbe burundais « *Ntakuzuraakaboze* » (*Il n'est pas bon/nécessaire de déterrer ce qui a été enterré/ce qui est pourri*) qui a pendant de longues années illustré la situation de blocage vécue par le pays, semble avoir été remplacé par une autre expression en kirundi, « *ibuyeryaserutsentiribaricisheisuka* » (*la pierre mise à découvert n'endommagera pas ta houe à l'avenir*), selon laquelle la page de l'histoire douloureuse du Burundi doit être lue avant d'être tournée, ou plutôt la révélation de la vérité sur ce qui s'est passé permettra d'éviter des répétitions fâcheuses.

Mais l'engagement à découvrir les vérités ne suffit pas à garantir l'effectivité d'un processus de justice transitionnelle ou de la protection des droits des personnes.

Le respect des standards internationaux en la matière doit permettre d'établir ces garanties tout en favorisant ou du moins en ne faisant pas obstacle à l'appropriation d'un processus

par nature dédié aux victimes, auteurs et communautés concernés par les crimes de masse commis.

Dans cette perspective, l'application de lignes directrices internationales en les adaptant au contexte apparaît comme une valeur ajoutée bénéficiant à une justice transitionnelle qui est par essence burundaise.

Cette complémentarité et cet équilibre à trouver sont alors guidés par le souci permanent de la protection des droits des victimes, des auteurs et des témoins des violences de masse qui ont endeuillé le Burundi.

Afin d'analyser cette problématique éminemment riche et complexe, nous tenterons d'apporter tout d'abord des éclairages à la notion théorique de justice transitionnelle (I). Ce premier temps nous conduira à identifier les bonnes pratiques en matière de recherche de la vérité expérimentées dans le monde (II), puis à mettre en exergue les défis, enjeux et opportunités portées par la loi de 2014 (III) et, enfin, à proposer des recommandations (IV).

Préalablement à ces développements, il apparaît essentiel de présenter ce qu'est le concept de Justice transitionnelle et le contexte burundais dans lequel celle-ci est mise en place afin d'établir au mieux les contours de la présente recherche.

1. Le Contexte notionnel de la Justice transitionnelle

La justice transitionnelle⁴ est définie par les Nations Unies comme « *l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation* »⁵. Cette définition alimente l'hypothèse selon laquelle la justice transitionnelle serait une « boîte à outils ». Ce qualificatif peut, d'une part, constituer un argument en faveur du pragmatisme et de la flexibilité d'une notion de justice transitionnelle énigmatique mais peut également, d'autre part, alimenter l'illusion selon laquelle les conséquences des crimes de masse, c'est-à-dire des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, du crime d'agression et des génocides puissent être traités, en priorité par le Droit, de façon efficace et dans un temps relativement court⁶.

L'étude de la justice transitionnelle conduit rapidement à deux constats : celui de la diversité des processus mis en œuvre et celui de leur caractère profondément global. En effet, d'une part, il n'existe pas de modèle unique de justice transitionnelle mais une

⁴L'expression « justice transitionnelle » est issue de l'anglais « *transitional justice* ». Elle a été utilisée pour la première fois par Ruti Teitel dans les années 1990 (R. TEITEL, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, 292 p.). À cette formule est parfois préféré le terme de « justice post-conflit » ou encore de « justice rétroactive ». Le terme justice transitionnelle sera utilisé tout au long de ces développements car il revêt l'avantage de réunir à la fois le champ de la justice et celui de la transition et permet d'illustrer l'idée d'une justice qui serait elle-même en transition.

⁵Rapport du Secrétaire général des Nations Unies devant le Conseil de sécurité, « Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », Doc. S/2004/616, 2 août 2004, p.7 § 8.

⁶V. P. HAZAN, *Juger la guerre, juger l'histoire. Du bon usage des commissions vérité et de la justice internationale*, PUF, p. 45 et s.

formule pour chaque cas particulier et qui demeure toujours perfectible. D'autre part, la justice transitionnelle aspire à conjuguer des formes de justices *a priori* concurrentes afin de construire un nouveau « vivre ensemble » pacifié et démocratique. Une telle approche globale soulève différents défis et dilemmes autour de thèmes aussi fondamentaux que la vérité, la mémoire, la réparation, le sens de la peine, la réconciliation et la justice.

En plus de revêtir un intérêt théorique central au regard de la complexité qu'elle induit, la justice transitionnelle est également d'une actualité incontournable. Cette « recette » désignée comme la meilleure voie pour la construction d'un État démocratique ainsi que pour sa pacification, constitue la nouvelle intervention humanitaire privilégiée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et mérite une attention toute particulière. Son actualité est d'autant plus prégnante au regard de l'évolution des printemps arabes et, en particulier, de la révolution de jasmin tunisienne qui mobilise l'attention internationale en matière de justice transitionnelle mais encore, plus généralement, de la multiplication des processus en la matière à travers le monde⁷.

Afin de se familiariser avec ce champ relativement « nouveau » qu'est la justice transitionnelle, il convient de rappeler ses origines, d'évoquer les liens et relations qu'elle entretient avec la démocratie libérale et les politiques de pacification et d'identifier les principes généraux qui la constituent.

1.1 Les origines de la justice transitionnelle

La justice transitionnelle est la manifestation d'une évolution voire d'une révolution qui a mis un terme à la culture du silence au sein des relations internationales face aux exactions du passé pour y substituer celle de la lutte contre l'impunité, de la mise en jeu des responsabilités et de la vérité.

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux pays ont choisi cette option comme réponse aux crimes du passé. Dans ce cadre, un changement d'attitude est notable. Alors que l'oubli a longtemps été considéré comme le mal nécessaire voire le moyen le plus approprié pour parvenir à la réconciliation des peuples, c'est à la vérité comme crédo que tous les acteurs internationaux, juristes, diplomates ou militants des droits humains se fient aujourd'hui de façon unanime. Autrefois, le voile de l'amnistie était jeté sur les crimes du passé, désormais cette idée est devenue insupportable et même si une dose d'amnistie est parfois concédée pour maintenir la paix, c'est bien la quête de la vérité et la lutte contre l'impunité qui s'inscrivent dans la nouvelle démarche du traitement des situations post-confliktuelles⁸.

⁷V. Le tableau comparatif des mécanismes de justice transitionnelle dans le monde (Annexe 1).

⁸L'amnistie a pour fonction première de mettre un terme à la perspective et/ou aux conséquences d'une procédure judiciaire, à l'encontre d'une catégorie désignée de personnes pour une catégorie d'infractions précises. Elle peut s'appliquer avant et après le jugement. L'amnistie ne doit pas être confondue avec l'immunité qui est liée à la fonction occupée par une personne. Le droit international coutumier prévoit deux sortes d'immunités. Les immunités fonctionnelles qui protègent les hauts fonctionnaires (chef de l'État, premier ministre, ministre des affaires étrangères, etc.) leur permettent de ne pas répondre personnellement devant les tribunaux d'autres États des actes commis au nom et pour le compte de l'État pour le compte duquel il a agi. Les immunités personnelles sont absolues, individuelles et temporaires. Elles sont une sorte de protection supplémentaire concédée par le droit

Ce nouveau paradigme est issu d'un véritable mouvement de moralisation du droit et de judiciarisation des relations internationales qui s'est amorcé à partir de la fin de la seconde guerre mondiale puis s'est amplifié avec la chute du mur de Berlin⁹.

Les tribunaux de Nuremberg puis de Tokyo participent de façon ambiguë à ce changement car ils ne visent pas la réconciliation à travers l'exercice d'une justice qui est en l'occurrence celle des vainqueurs mais posent toutefois un acte fort : celui du refus catégorique de voir à nouveau commis des crimes contre l'humanité, du moins en Europe. La symbolique du crime contre l'humanité est un élément fondateur de la justice transitionnelle et en constitue son objet premier¹⁰. Mais c'est surtout dans la période post-guerre froide que la justice transitionnelle à travers les ambitions de vérité et de réconciliation est née.

À cette époque, la nature des conflits ainsi que leur mode de résolution et de transformation ont sensiblement été modifiés. Les hommes ne s'affrontent plus pour la sauvegarde d'intérêts nationaux contre un agresseur extérieur mais à l'intérieur d'un même pays pour la conquête d'un territoire, du pouvoir ou encore selon des considérations ethniques, souvent instrumentalisées par des motivations politiques¹¹. Il ne s'agit plus d'identifier le gagnant ou le perdant mais de créer les conditions favorables à la renaissance, au sein de la population, d'un désir de vivre ensemble sur un même territoire. Face à des nations en situation de post-conflit, la communauté internationale prescrit désormais systématiquement comme solution : la mise en place de la justice transitionnelle.

1.2 Justice transitionnelle et démocratie libérale

La proximité de la justice transitionnelle avec la « vague » vertueuse de démocratisation à laquelle le monde semble sujet dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix est étymologiquement explicable par la jonction des termes de « justice » et de « transition » qui la désignent¹². En effet, la transitologie puis les études relatives aux démocratisations par le partage du pouvoir entre élites politiques constituent en quelque sorte le terreau d'une justice transitionnelle qui a pour ambition de participer à l'établissement de la

international à des organes de l'État, en vertu de laquelle la personne qui revêt une fonction particulière ne peut faire l'objet de mesures judiciaires pour toute la durée de son mandat. Ces immunités n'interdisent pas que des poursuites soient menées à l'encontre des représentants de l'État par les juridictions internes. Au Burundi, contrairement à ces règles coutumières, les immunités provisoires prévues par les accords de paix n'ont de force légale que vis-à-vis des juridictions internes.

⁹Pour une analyse historique de la justice transitionnelle V. J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2004, 298 p.

¹⁰V. not. C. BASSIOUNI, *Crime against humanity in international criminal law*, Éd. Brill, 1999, 652 p. ; C. SEVELY, *Réflexion sur l'inhumain et le droit. Le droit en quête d'humanité*, In RSC, Juill./Sept. 2005, Doctrine, pp. 483-507 ; C. GRYNFOGEL, *Le concept de crime contre l'humanité. Hier, aujourd'hui et demain*, In RDPC, Chronique, Janvier 1994, pp. 13-51 ; Y. JUROVICS, *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Bibliothèque de droit international et communautaire, Tome 116, LGDJ, 2002, 526 p. ; J-M. MBEMBA, *L'autre mémoire du crime contre l'humanité*, Éd. Présences africaines, 1990, 224 p.

¹¹Cette configuration conduit à s'interroger sur la pertinence d'une intervention extérieure venue pacifier ou reconstruire un pays meurtri par la guerre civile.

¹²S. HUNTINGTON, *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, 366 p. ; V. également R.Z. SANNERHOLM, *Rule of law after war and crisis*, Intersentia, Series on transitional justice, 2012, 276 p.

démocratie par le renforcement de l'état de droit. Le pari formulé par la justice transitionnelle et par les politiques de démocratisation est celui de l'existence d'une plus grande résistance des sociétés démocratiques aux violences par rapport aux régimes autoritaires. L'idée selon laquelle la transition mènerait inexorablement et automatiquement à un État démocratique a par ailleurs été remise en cause par les exemples pratiques de transition de la violence du passé vers une violence du présent, l'échec de la transition russe le démontre par exemple¹³. En d'autres termes, la transition n'a pas toujours la capacité d'éradiquer la violence notamment lorsque le changement de régime politique ne s'accompagne pas de réformes structurelles des législations discriminatoires. **La justice transitionnelle est effectivement intrinsèquement liée au phénomène des transitions démocratiques qui désignent le passage par lequel un État autoritaire devient démocratique.** Non seulement l'idée selon laquelle des responsables de crimes internationaux échappent à la justice pénale est devenue intolérable mais la construction d'un État démocratique est également irrémédiablement attachée au renforcement de l'état de droit, érigeant la « règle » en muraille infranchissable contre l'assaut des criminels. **La justice transitionnelle diffuse en ce sens une vision particulière, et de la démocratie et de la justice. Elle est un instrument transitionnel de démocratie, une démocratie libérale au centre de laquelle se trouvent le Droit et la Justice.**

1.3 Justice transitionnelle et politique de construction de la paix

La filiation entre justice transitionnelle et politique de construction de la paix (*peacebuilding*) fait écho à l'aspiration à l'établissement d'une démocratie libérale. La lutte contre l'impunité et le renforcement de l'état de droit sont des instruments véhiculant des valeurs démocratiques fondées sur le rôle central de la règle de droit au sein de la société comme garante des abus et violations des libertés individuelles. Dans cette perspective, l'appareil judiciaire, la norme et la légalité constituent un vocabulaire fondateur de la démocratie ainsi que des éléments participant à son épanouissement. Néanmoins, la période de transition suppose la préexistence d'un conflit, peu important sa nature, et la commission d'exactions à l'encontre des populations civiles. Le « succès » de la démocratie dépend alors de la résolution de ce conflit.

Or, en ce domaine, la proximité entre la justice transitionnelle ayant en plus de l'objectif démocratique une finalité réconciliatrice et le champ de la construction de la paix est une évidence. Le vocable de « réconciliation » enseigne que la pacification recherchée par la justice transitionnelle participe d'une « paix positive » et non pas « négative »¹⁴. Pour Johan Galtung, il convient de distinguer la violence directe, la violence structurelle et la violence culturelle¹⁵. L'élimination de la première, en d'autres termes la cessation des hostilités, le silence des armes, n'aboutit qu'à une paix négative. Au contraire, la recherche de solutions

¹³ V. not. K. ANDRIEU, *La justice transitionnelle. De l'Afrique du Sud au Rwanda*, Éd. Folio Essais, pp. 537-581.

¹⁴ V. not. J. GALTUNG, *Transcend and transform: an introduction to conflict work*, Éd. Paradigm, 2004, 176 p. ; V. également le site internet du réseau pour la transformation des conflits fondé par Johan Galtung : <http://www.transcend.org>. ; J.P. LEDERACH, *The moral imagination : the art and soul of building peace*, Éd. OUP USA, 2010, 216 p. ; J.P. LEDERACH, *Building peace sustainable reconciliation in divided societies*, United States Institute of Peace Press, 1998, 208 p.

¹⁵ V. J. GALTUNG, *Cultural violence*, In *Journal of peace research*, August 1990, n° 27, pp. 291-305.

visant à éradiquer également la violence structurelle, issue d'inégalités sociales et des situations de pauvreté par exemple, ainsi que la violence culturelle, qui renverrait entre autres à une violence symbolique justifiée par la supériorité d'un groupe par rapport à un autre, participerait à une paix positive et par conséquent durable.

En outre, lorsque la théorie de Galtung est mise en parallèle avec l'exercice des politiques de paix actuelles, une intervention duale semble se dessiner.

D'une part, la « fabrique classique » de la paix continue d'agir au niveau des élites politiques et des efforts de négociations de paix pour parvenir à l'arrêt du conflit notamment à travers l'organisation de médiations¹⁶.

D'autre part, l'approche de la « paix par le bas », dite alternative, participe d'un mouvement de désinstitutionnalisation de l'action internationale en la matière¹⁷.

Cette dernière insiste sur le pouvoir du dialogue comme vecteur de pacification ainsi que sur les vertus et l'efficacité d'une paix provenant de la « base », des « gens ordinaires » et se diffusant vers le sommet. En ce sens, justice transitionnelle et politique de pacification sont souvent opposées et réduites au dilemme entre paix et justice.

La question théorique centrale qui anime cette confrontation est celle de savoir si la paix est un préalable à la justice ou si la justice est un instrument de paix. Cette dichotomie caricaturale cristallise les tensions politiques et diffuse une vision simpliste, par conséquent fautive, qui voudrait qu'une solution unique et universelle soit applicable à toutes les situations rencontrées mais surtout qui supposerait qu'un choix doive être réalisé entre paix et justice¹⁸. Si un niveau « minimum » de paix est requis pour que s'exerce convenablement la justice, cette dernière peut également participer à la pacification des relations notamment en procédant à la reconnaissance des souffrances et des responsabilités.

Par ailleurs, lorsque paix et justice sont opposées et en termes de perceptions, la justice transitionnelle est clairement réduite à l'exercice d'une justice judiciaire. Or son ambition va au-delà comme le démontre précisément les objectifs démocratiques et de réconciliation qu'elle poursuit. Ainsi, l'alternative que représente la « fabrique de la paix par le bas » rejoint parfaitement les objectifs des processus de justice transitionnelle et correspond à la volonté exprimée par la société civile de relayer la voix et les revendications des victimes afin de mettre les élites politiques face à leurs responsabilités en termes de justice et de réparation¹⁹.

¹⁶La crise malienne est une illustration de cette démarche notamment avec la nomination de Blaise Compaoré, Président de la République du Burkina Faso, comme médiateur. V. également pour une analyse de la médiation J. FAGET, *Médiations. Les ateliers silencieux de la démocratie*, Toulouse, ERES « Trajets », 2010, 304 p.

¹⁷V. not. S. LEFRANC, *Du droit à la paix. La circulation des techniques internationales de pacification par le bas*, In *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2008/4, n° 174, pp. 48-67 ; S. LEFRANC, *Convertir le grand nombre à la paix...Une ingénierie internationale de pacification*, In *Politix*, 2007/4, no 80, pp. 7-29 ; A. COLLOVALD et S. LEFRANC, *Dossier : La pacification des violences*, In *Politix*, revue des sciences sociales du politique, n° 80, Éd. Armand Colin, 2007, pp. 5-157.

¹⁸V. not. L. GANNAGÉ, « La justice contre la paix ? ». À propos du tribunal spécial pour le Liban, In *Mélanges en l'honneur de Marie-Stéphane Payet*, Éd. Dalloz, 2011, pp. 187-215 ; Ch. SRIRAM and S. PILLAY, *Peace versus Justice? The dilemma of transitional justice in Africa*, University of Kwazulu-Natal Press, 2010, 373 p.

¹⁹À titre illustratif, voir le programme de l'ONG Impunity Watch relative aux victimes des crises

La nature profondément globale de la justice transitionnelle en constitue à la fois sa force mais également sa faiblesse puisque se joue en son sein une concurrence, notamment, entre visions de la justice et de la paix.

1.4 Les principes fondamentaux de la justice transitionnelle

La justice transitionnelle ne recueille pas d'unanimité quant à sa définition mais quatre éléments principaux la caractérisent néanmoins sans équivoque : **le droit à la justice, le droit de savoir, le droit à réparation, les garanties de non-répétition**. Ces quatre piliers sont conçus comme des obligations mises à la charge des États en transition et fédèrent de multiples instruments de nature différente et aux temps d'intervention variés. Les frontières de cette discipline relativement nouvelle avec les politiques de développement et de maintien et/ou de construction de la paix sont ténues, ce qui contribue à la rendre difficilement identifiable. **Sa flexibilité, ainsi que l'interconnexion entre ses composantes, constituent sa force comme sa faiblesse**. Grâce à ces caractéristiques, la justice transitionnelle jouit d'une grande adaptabilité par rapport aux contextes auxquels elle doit s'appliquer. Mais à cause de ces mêmes attributs, son évaluation devient très complexe alors même qu'elle est préconisée de façon systématique par l'ingénierie internationale qui la promeut lorsqu'une Nation en transition doit traiter les crimes du passé qui ont entaché son histoire.

Au-delà des réflexions théoriques qui irriguent la justice transitionnelle, le postulat de sa capacité d'adaptation aux différentes situations particulières auxquelles elle s'applique suppose, en ce qui concerne le Burundi, une analyse de son contexte historique, politique et culturel.

2. Le contexte burundais de la Justice transitionnelle

Depuis son accession à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, le Burundi a régulièrement été confronté à des temps de violences plus ou moins aiguës qui ont emporté des violations massives des droits de la personne humaine. La plus grande caractéristique de ces temps est l'impunité de ces crimes et l'occultation de la vérité.

Pour mettre fin à cette situation, les acteurs politiques burundais ont engagé des négociations qui ont débouché le 28 août 2000 sur l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation nationale. Ayant conclu que l'impunité des crimes est à l'origine des violations récurrentes des droits, l'Accord a recommandé que des mécanismes de la Justice Transitionnelle soient mis en place dont des mécanismes judiciaires pour enquêter (Commission d'enquête judiciaire internationale), juger et punir (Tribunal pénal international) et non judiciaire pour rechercher la vérité, réparer et réconcilier (Commission Vérité et Réconciliation).

récurrentes burundaises et notamment la publication d'une lettre d'information électronique présentant les résultats d'enquêtes de terrain :
<http://www.impunitywatch.org/upload/UserFiles/file/IW-Newsletter-Numero-1.pdf>.

La mise en place de tels mécanismes tout en respectant les standards internationaux dans un pays comme le Burundi qui sort de conflits violents ayant pris des dimensions politico-ethniques importantes est problématique. C'est pourquoi il importe d'abord de rechercher les bases historico-culturelles qui fondent la paix, la justice, la vérité et la réconciliation au Burundi pour ensuite mettre en exergue les défis et les enjeux de la mise en place de la Justice transitionnelle. Ces derniers sont à comprendre à travers des contextes historiques et politiques précis qui ont influencé des attitudes et comportements favorables ou hostiles à l'implantation de ces mécanismes de transition. Enfin, partant de cette mise en situation ainsi que des besoins pratiques identifiés, il devient dès lors possible de formuler des propositions d'actions en vue de soutenir une Justice transitionnelle fonctionnelle et efficace par rapport aux missions de recherche de la vérité, de lutte contre l'impunité et de promotion de la dignité des victimes.

2.1 Aux sources des bonnes pratiques favorables à la mise en place des mécanismes de la Justice Transitionnelle au Burundi (Des origines jusqu'aux accords d'Arusha)

2.1.1 Les sources traditionnelles : De l'art de palabrer à la justice restaurative

Des sources d'histoire et d'anthropologie du Burundi ancien rapportent que ce pays disposait d'une expérience riche en matière de prévention et de gestion des conflits²⁰. Cette expérience était capitalisée à travers des relations sociales quotidiennes mais surtout autour de l'institution traditionnelle des Bashingantahe²¹ ; une institution disposant d'une suffisante légitimité sociale pour être capable de mettre la vérité et la justice au-dessus des relations familiales et amicales²². Celle-ci avait entre autres missions²³ :

²⁰ Voir entre autres : R. BOURGEOIS, *Banyarwanda et Barundi, T.2 : La coutume*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1954-1957 ; H. MEYER, *Les Barundi : une étude ethnologique en Afrique orientale*, (Traduction de Françoise Willmann), Paris, Société française d'Histoire d'Outre – Mer, 1984 ; E. MWOROHA, *Peuples et rois de l'Afrique des lacs*, Dakar, Les nouvelles éditions africaines, 1977 ; E. MWOROHA, sous la dir. , *Histoire du Burundi. Des origines à la fin du XIXème siècle* ; P. NTAHOMBAYE, *Des noms et des hommes. Aspects psychologiques et sociologiques du nom au Burundi*, Paris, Karthala, 1983 ; F. RODEGEM, *Paroles de sagesse au Burundi*, Tervuren, Annales du Musée royal, 1973 ; E.M. ALBERT, « Une étude des valeurs en Urundi », in *Cahiers d'Etudes Africaines*, N)2, 1960/2, pp.148-160 ; T. LAËLY, « Les destins du Bashingantahe. Transformations d'une structure locale d'autorité au Burundi », in *Genève-Afrique*, 1992/2, pp.75-98 ; D. BUKURU, J. GAHAMA, *Ibangary'abashingantahe ; document*, Bujumbura, 1991 ; D. NIZIGIYIMANA et P. NTAHOMBAYE, « Les fondements socio-culturels de la nation burundaise », in *Culture et Société*, 2004, vol.XIV, pp.49-75 ; les nombreux travaux publiés dans la revue *Au cœur de l'Afrique*.

²¹ Le rôle de cette institution est reconnu à travers l'Accord d'Arusha en ces termes « L'existence des Bashingantahe issus des Baganwa, des Bahutu et des Batutsi et qui étaient des juges et des conseillers à tous les niveaux du pouvoir constituait, entre autres éléments, un facteur de cohésion » : *Protocole 1, Chap.1 : Nature et causes du conflit, Art.1, 2.*

²²P. NDAYISHINGUJE, « L'institution des Bashingantahe et l'harmonisation communautaire au Burundi », in *Au Coeur de l'Afrique*, 1996/1, pp. 91-111

²³A. NTABONA, « Responsabilité sociale et tissage de l'unité au Burundi », in *Au Cœur de l'Afrique*, 1990/2, pp.133-157

1. Trancher les litiges par la conciliation à l'amiable ou par le jugement judiciaire local, selon le degré d'avancement des conflits ;
2. Réconcilier les personnes et les familles ;
3. Veiller sur la vérité et la justice dans le milieu ;
4. Parler en faveur du bien commun et des droits de l'homme chaque fois que de besoin ;
5. Faire observer le code guerrier en cas de violence armée ;
6. Organiser les négociations et la réconciliation après une guerre.

Ces missions étaient coulées dans des codes culturels sophistiqués. Ainsi en cas de conflits non armés, des *Bashingantahe* étaient chargés d'exécuter des missions de bons offices. Au cours de ces missions, le but premier est la recherche de la vérité aux fins de concilier les parties en conflit. Pour ce faire, une procédure judiciaire rigoureuse était engagée consistant en :

1. L'enquête ;
2. L'audition des témoins avec serment ;
3. La mise en délibéré ;
4. La présentation de la sentence.

En cas de conflit armé, les *Bashingantahe* s'interposaient en costume d'apparat (*imbega*) avant de passer à la négociation de la paix et à la réconciliation. En cas de mort d'homme(s), un rituel de réconciliation était organisé afin d'éviter les vengeances. Ce rituel consistait en²⁴ :

1. Une audition des deux parties ;
2. Une donation de vaches en guise de réparation. Les vaches étaient rassemblées par tout le camp coupable, car la culpabilité était jugée collective quand bien même le meurtre avait été commis pendant la guerre. Une menace de vendetta dissuadait chaque membre du groupe à ne pas tuer ;
3. Une préparation des vivres et des boissons ;
4. Un lavement des mains avec le sang d'un taureau abattu en s'essuyant les mains avec l'oreille d'un mouton blanc, symbole de Dieu. Cette oreille était censée dire que Dieu entend et bénit les engagements, le mouton blanc symbolisant la sagesse et la pureté d'*Imana*/Dieu ;
5. Des discours de réconciliation et promesses de punir les siens en cas de récidive ou de vengeance. Ces discours étaient prononcés par les *Bashingantahe* au nom des populations respectives ;
6. Un repas de réconciliation ;
7. Des chants et des danses.

Comme on le voit, il existe de bonnes pratiques historiques et culturelles qui pourraient inspirer le Burundi actuel dans sa quête de mise en place des mécanismes de la Justice

²⁴A. NTABONA, « Pour un recours aux institutions des sages en vue de la résolution pacifique des conflits en Afrique. Les cas des *Bashingantahe*/Sages au Burundi », in *Au Cœur de l'Afrique : Mémoire, éthique et développement*, 1999/4, pp. 385-404, p.393-394

transitionnelle²⁵. Des **pratiques portées par des hommes intègres**, conscients et préparés pour des responsabilités sociales lourdes basées sur les valeurs d'honnêteté, de générosité, de courage, d'équité et de dépassement des appartenances. Ensuite, **des expériences de conduite d'enquêtes recherchant et affirmant le triomphe de la vérité** dite avec serment à l'appui²⁶ pour fonder le retour à la paix permettaient la lutte contre l'impunité tout en garantissant moins d'occurrence au renouvellement des exactions. La victime accédait ainsi au droit de savoir et de réparation, même symbolique.

Au cours des années 1996-1999, des pratiques traditionnelles du genre ont été utilisées dans certaines provinces (Ngozi et Bujumbura) et ont permis de rapprocher des communautés déchirées par la guerre. Des enquêtes scientifiques menées auprès des jeunes générations ont montré que malgré la crise, il y a encore croyance en la nécessité de recourir aux valeurs traditionnelles pour contenir les conflits²⁷. Cependant, les dynamiques de négociations sur base de rapports de forces ainsi que les controverses idéologiques et politiques qui ont été nourries autour de l'institution des *Bashingantahe*²⁸ ont bloqué les réflexions sur le recours aux pratiques traditionnelles de vérité, de justice et de réconciliation²⁹.

2.1.2 Les bonnes pratiques modernes : dialogue, consultations et recherche de la vérité (1988-2000)

La disqualification des pratiques traditionnelles par le pouvoir colonial, l'instrumentalisation politique de l'institution des *Bashingantahe* et de la justice moderne³⁰, les responsabilités des acteurs aux pouvoirs postcoloniaux autoritaires successifs dans les violations des droits sans aucune revendication du droit d'inventaire mais se complaisant dans un refuge de culpabilisation collective (ethnique, régionale, clanique)³¹, autant de facteurs majeurs qui ont nourri un environnement d'impunité des crimes au Burundi. Dans ces contextes, les élans de diction de la vérité, des droits à la justice, au deuil et à la réparation étaient déniés ou étouffés. En dehors de tous ces droits, il s'est installé un climat de renouvellement des violences. Il faudra attendre la fin des années 1980 et à la faveur du changement des

²⁵ Pour plus d'analyse sur l'apport des traditions à la mise en place de la Justice de Transition, voir le livre récent d'Adrien NTABONA, *Dimensions d'une Justice Transitionnelle à base de thérapies au Burundi, Bujumbura, Editions du CRID, novembre 2012.*

²⁶ A. NTABONA, « Dire la vérité, devoir de tout homme », in *Au Cœur de l'Afrique*, 1972/2, pp.50-311.

²⁷ UNESCO/ P. NTAHOMBAYE, H. RWANTABAGU, P.-C. MUKARABE, *Perception et acceptation des valeurs traditionnelles et l'articulation de celles-ci avec les valeurs culturelles d'aujourd'hui, chez les jeunes burundais de 18-22 ans ; Rapport, Bujumbura, novembre 1996.*

²⁸ Voir C. DESLAURIER, « Le Bashingantahe peut-il réconcilier le Burundi ? », in *Politique Africaine*, 92/4, 2003, pp. 76-96

²⁹ Sur ce sujet, voir J. NIMUBONA, *Analyse des représentations du pouvoir politique. Le cas du Burundi ; Thèse de Doctorat en Science politique ; Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1998 ; J. NIMUBONA, « Etat et représentations de l'Etat au Burundi : réflexions et hypothèses sur les crises de légitimité et les conflits à l'ère de la mondialisation », in *Au Cœur de l'Afrique*, 2000/1, pp.41-60.*

³⁰ J. NIMUBONA, « Des valeurs en politique ou de la politique dans les valeurs : analyse de l'imaginaire éthico-politique », in *Culture et Société*, 2004, vol.XIV, pp.7-29

³¹ Voir A. NTABONA dans *Dimensions d'une Justice Transitionnelle à base de Thérapies au Burundi (op cit.)* parle d'« effondrement axiologique » (p.111), d'« une dramatique moralisation » (P.13).

configurations internationales (fin de la guerre froide), des violences à Ntega et Marangara sur fond de revendications démocratiques, pour que l'on assiste à des pratiques modernes de nature à favoriser la connaissance de la vérité et la mise en place des premiers mécanismes de résolution des conflits burundais, même si les processus restent contrôlés par les détenteurs du pouvoir.

Ainsi, au lendemain des « événements » de Ntega et Marangara d'août 1998 le pouvoir a mis en place une « **Commission nationale** chargée d'étudier la question de l'Unité nationale ». Par le décret N°100/162 du 4 octobre 1988 qui porte sa création, il est assigné à la Commission la mission de « *mener des investigations poussées sur l'unité des Burundi dans ses fondements historiques et socio-culturels, de dégager son évolution, les raisons et les manifestations des divisions qui la contrecarrent afin de proposer des solutions pour la renforcer.* »³². Composée de personnalités de divers horizons quant à leurs origines ethniques, régionales et socio-professionnelles (clivages autorisés à l'époque), la Commission, ayant été autorisée à « *débattre en toute franchise pour apporter une contribution positive, en toute sérénité* »³³ et organisé de larges **consultations** au niveau national (de novembre 1988 à mai 1989), pourrait être considérée comme **un espace public de négociations sur la vérité** (à travers ses débats) avant d'être **un mécanisme de règlement du conflit** (par ses conclusions et propositions pratiques). Certes, il s'agit d'un organe nommé par le pouvoir et travaillant sous l'influence de ce dernier, mais ses travaux ont autorisé **l'expression non violente mais contradictoire de représentations sur les conflits**.

Cela transparaît (au moins dans le texte !) à travers son rapport rendu public en avril 1989. En effet, même si la Commission n'établit pas de responsabilités et n'évoque nullement la voie judiciaire, elle y postule quelques éléments constitutifs des mécanismes de la Justice transitionnelle : reconnaissance de l'existence des violations des droits et de leurs causes profondes (rivalités pour le contrôle du pouvoir politique, exclusions et injustices sur bases clientélistes, népotistes, ethniques, régionales, claniques : pp. 108-122), condamnation des idéologies discriminatoires et des formes d'exclusions (à l'armée, la sûreté nationale, l'éducation : pp. 139-142) et proposition de voies de solutions (démocratisation des institutions, gestion équitable des emplois, création d'une symbolique de l'Unité nationale : pp.180-200).

Ce débat ouvert a conduit à un autre cadre de débats où se discutèrent et même se négocièrent les sens/vérités des causes des conflits et surtout les mécanismes de résolution : **la Commission constitutionnelle**. Mise en place le 21 mars 1991, la Commission constitutionnelle avait pour mission de tracer le cadre institutionnel de sortie des régimes autoritaires et exclusionnaires jugés responsables des actes de mauvaise gouvernance en général et ceux de violations des droits en particulier. **Des consultations furent organisées au niveau national tout au long de l'année 1991**. Le rapport de la Commission constitutionnelle remis le 3 janvier 1992 préconisa l'établissement d'un **régime**

³² République du Burundi, *Rapport de la Commission Nationale chargée d'étudier la question de l'Unité nationale*, Bujumbura, avril 1988, p.14

³³ Discours du Président de la République du 6 octobre 1988 à l'occasion de l'implantation de ladite Commission.

démocratique multipartiste en tant que réponse au problème de violations répétitives des droits de l'homme. La nouvelle Constitution sera promulguée 13 mars 1992.

A la même époque, **des mesures politico-judiciaires prenant l'allure d'une justice transitionnelle avant la lettre furent prises pour sortir de l'imbroglio de Ntega-Marangara** : rapatriement, reconstruction de maisons et réinstallation des réfugiés (lancement des travaux le 4 novembre 1988), libération des présumés auteurs de massacres de 1988, amnistie en faveur des détenus qui étaient poursuivis dans le cadre du dossier des événements de Ntega et Marangara et de tentative de déstabilisation des institutions du 4 mars 1989)³⁴

En 1993, à la suite de l'assassinat du président Melchior Ndadaye et de ses collaborateurs, le pays sombra dans une grave crise institutionnelle et politique caractérisée d'abord par un vide institutionnel ensuite par des violences physiques extrêmes à caractères politiques et surtout ethniques. En ce moment-là on a assisté à de bonnes initiatives engagées par des personnalités de la société civile et du monde religieux (Groupe d'Action pour la Paix et la Sécurité, GAPS) consistant à créer des **espaces de communication** d'abord, de **dialogues et de négociations** ensuite (Kigobe, Kajaga, etc.) en vue de rétablir l'autorité étatique et un climat de sortie des violences.

Si l'autorité de l'Etat a tant bien que mal été rétablie, les violences, elles, se sont poursuivies et même accentuées. Il a fallu plusieurs années de souffrances extrêmes pour que les parties au conflit se résolvent à revenir sur de vieilles bonnes pratiques à savoir la communication, le dialogue et la négociation pour retrouver les chemins de fin de la guerre. Qu'il s'est agi des mécanismes internes (Accord de 1998 entre le Gouvernement et le Parlement) ou externes (Processus d'Arusha et négociations entre le Gouvernement de Domitien Ndayizeye et le CNDD-FDD puis entre le Gouvernement de Pierre Nkurunziza et le Palipehutu – FNL), **la logique des négociations** entre parties a prévalu. Cette dernière paraît performante dans la mesure où elle semble être **plus intégrative car fondée sur l'inclusivité, la reconnaissance mutuelle et la logique gagnant-gagnant. Tout processus de mise en place de la Justice transitionnelle ne saurait porter sans intégrer cette leçon.**

Aux fins du sujet de la Justice transitionnelle, nous retiendrons que de tout temps, sauf à l'époque des régimes autoritaires, les Burundais sont habitués à des mécanismes de résolution des conflits tels que l'arbitrage, la négociation directe ou indirecte c'est-à-dire assistée d'une médiation. A cause de l'ampleur qu'avaient pris les conflits, le médiateur (c'est-à-dire le Mushingantahe en quelque sorte) est venu de l'extérieur. Mais le résultat reste le même : mettre en place des **mécanismes de Justice transitionnelle négociés, consensuels, intégrateurs ou inclusifs c'est-à-dire jamais unilatéraux et imposés.**

³⁴ Pour la chronologie de tous ces faits, voir M. MUKURI, *Dictionnaire chronologique du Burundi, Vol.2, : 1966-1993. L'ère des coups d'Etats, Bujumbura, Université du Burundi, Mai 2013, pp.310-321*

2.2 Les contextes historiques et politiques de mise en place des mécanismes de la Justice Transitionnelle au Burundi

Confronté à une pression rebelle interne et un embargo décrété par la région et la communauté internationale, le gouvernement du Burundi entama des négociations à la fois formelles et informelles avec les représentants des partis et des mouvements armés. Ces négociations dureront de 1998 jusqu'à la signature de l'Accord d'Arusha le 28 août 2000. C'est cet accord qui marque officiellement le début du processus de mise en place des mécanismes de la Justice transitionnelle.

Cependant, cette mise en place elle-même comportait des difficultés liées aux temps historiques longs de règne de l'impunité et de contextes de violences politiques et ethniques extrêmes, le tout sur fond de déliquescence de l'autorité étatique.

2.2.1 Contextes de crises multidimensionnelles.

Au-delà des controverses qui existent autour des causes, des enchaînements et des responsabilités, ces conflits sont fondamentalement politiques et prennent une dimension ethnique forte soit par instrumentalisation soit par manifestations psychosociologiques. A travers leurs manifestations sanglantes, les acteurs et les victimes qu'ils exposent à la face du monde, ces conflits se laissent lire comme seulement ethniques.

C'est du reste cette vision que les acteurs politiques burundais en négociation ont imposé à l'opinion nationale et internationale. *De facto*, les solutions proposées ont consacré le triomphe d'un certain « primordialisme ethnico-politique ». Pourtant, ces conflits comportent d'autres dimensions aussi importantes et qui peuvent être repérées à travers l'histoire politique du Burundi contemporain.

2.2.1.1 Dimension idéologique : des effets de l'« ethnofascisme »

Si la pesanteur « ethno-partocratique » a triomphé à Arusha, c'est parce que les acteurs en négociation ont investi dans l'ethnisme en tant qu'importante ressource qui leur permettait de faire triompher leurs stratégies de conservation ou de conquête du pouvoir. Ainsi, tout le processus a été dominé par des revendications de représentations identitaires et des logiques de dilution ou dissimulation des responsabilités commises dans les crimes commis. L'idéologie ethniste est restée au cœur des échanges politiques entre gouvernants, entre gouvernants et gouvernés, entre gouvernants et opposants. Déjà à l'époque coloniale, cette représentation idéologique a été un instrument de la politique de *divide et impera*³⁵. Après l'indépendance, elle a légitimé la « stratégie sécuritaire » des Tutsi et la « violence protestataire » ou « révolutionnaire » des Hutu. Au fur et à mesure que le conflit se durcissait, elle a pris une forme de représentations plus ou moins cohérentes pouvant trouver leur « vérification » dans les violences symboliques (exclusions, humiliations) et physiques (massacres, assassinats, tortures, emprisonnements, etc.). Une sorte d'ethnisme « par délégation » s'est même enracinée piégeant toute la société qui finira par croire en

³⁵ Voir J.-P. CHRETIEN, *Le défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi 1990 – 1996* ; Paris, Karthala, 1997 ; R. LEMARCHAND, *Burundi. Ethnic conflict and Genocide*, Washington/Cambridge University Press, 1996.

l'essentialisme de l'identité ethnique. Lors des moments d'expressions politiques et surtout des négociations d'Arusha, les acteurs politiques burundais ont donné à l'idéologie ethniste la valeur d'une « arme de combat ». Dans un tel contexte d'ethnisation extrême, les institutions perdent leur essence. L'Etat et ses démembrements deviennent des institutions de « certains », perçues et vécues comme incapables de dire la « vérité », de dire la « justice ». Etant la source et le responsable des divisions, ce pouvoir institutionnel ne peut donc pas « réconcilier ».

2.2.1.2 Dimension politique : des effets de l'autoritarisme exclusionnaire

A l'instar de la plupart des Etats africains et sans que cela se réduise à leur caractère ethnique, l'Etat burundais laissait trainer des insatisfactions énormes en termes de gouvernance et de réponses aux demandes des populations. La nature autoritaire des pouvoirs se défendant dans des pratiques clientélistes et souvent faisant coïncider les positions de pouvoirs à des appartenances ethniques (Tutsi) et régionales (Bururi) a amplifié les conflits sur l'axe idéologique opposant majorité (Hutu) et minorité (Tutsi). Cette coïncidence a ainsi poussé les régimes successifs dans une crispation ethnique, régionaliste et claniste encore plus accrue. Elle les a condamnés à la perte de tout soutien aussi bien intérieur qu'extérieur. Sans méconnaître l'importance des « contre-ponctions » par ailleurs marginales, on ne peut s'empêcher d'affirmer que ce n'était pas les Hutu seuls qui étaient victimes de ces pratiques néopatrimoniales exclusionnaires mais aussi la grande majorité des Tutsi.

De ce point de vue, les élections de 1993 par exemple n'ont rien de différent par rapport à celles qui se déroulaient ailleurs en Afrique. Elles visaient la satisfaction des motifs de frustrations ethniques et régionales par la disqualification des emplacements successifs d'obligés/clientèles/parentés des « chefs – présidents dont la seule motivation était la reproduction de leur système d'accumulations matérielles et symboliques. La seule différence est finalement que ces élections ont été emportées par une opposition qui a réussi à répondre à l'ethnisme par l'ethnisme, par le jeu du déséquilibre démopolitique amplifiant ainsi en le généralisant le clivage majeur existant. La guerre civile qui éclate par la suite ne fit qu'approfondir le jeu des consciences collectives. Dans ces circonstances, il se pose réellement la question de la sortie démocratique du piège ethnique. La culture des élites politiques reste imprégnée par ces représentations autoritaires et communautaristes.

L'on comprend que dans de telles situations d'autoritarisme et d'exclusion, tous les mécanismes chargés de rendre la justice et la vérité ne peuvent pas opérer efficacement. Ils sont au service de la vérité et de la justice du détenteur du pouvoir. Toute l'histoire politique fonctionne au déni de justice et à l'imposition d'une seule vérité : celle du dominant.

2.2.1.3 Dimension socioculturelle : des effets du déficit de la citoyenneté

L'autre dimension des conflits au Burundi consiste en l'absence d'une culture séculière des gouvernés. Les mobilisations à base communautaire sont tellement efficaces non pas parce que les mobilisés cherchent à faire triompher leur propre volonté³⁶. Au contraire, l'irrationalité avec laquelle les individus agissent montre que la construction du sens est le cadet des soucis des élites politiques. Le malaise qu'il y a dans les relations entre les cadets et les aînés traduit un conflit social et culturel qu'on ne peut pas réduire à l'ethnicité. Il est la manifestation d'une crise des instances de médiation, de socialisation et de sociabilités³⁷. Sans libération de l'individu de ces mobilisations communautaristes ethnistes, la vérité ne peut être dite. Tout s'enchaîne dans des pesanteurs de peurs et de sentiments collectifs.

2.2.1.4 Dimension socioéconomique : des effets de la primauté du politique

Comme dans la plupart des pays en voie de développement, le Burundi connaît le phénomène de la suprématie du politique sur l'économique. Au cœur des conflits se trouve l'enjeu de la compétition pour le contrôle de l'Etat en tant que pourvoyeur des ressources économiques et matérielles. Ces conflits sont d'autant plus âpres que ces ressources sont rares et limitées. En effet, la limite des ressources publiques ainsi que l'étroitesse de l'espace de développement des initiatives privées contrarient les ambitions ou les attentes des élites qui dès lors s'affrontent pour réaliser une attente socialement attendue : la « guérison » (« *gukira* »). Etant donné que l'Etat est le plus grand pourvoyeur d'emplois et de revenus, les exclusions par rapport à l'occupation des espaces étatiques (emplois, domaines fonciers, postes politiques, etc.) ou par rapport à l'accès aux marchés publics dans le cas des privés créent des frustrations extrêmes génératrices de comportements et attitudes de violences.

2.2.1.5 Dimension régionale et internationale : des effets des interférences et du déficit d'appropriation

Le conflit burundais se nourrit et est nourri par l'environnement régional et international³⁸. En effet, les massacres de 1959 au Rwanda dans le cadre de ce que le régime d'Habyarimana appela « Révolution sociale » suivi de flots de réfugiés trouvant leur asile au Burundi a provoqué une psychose chez les Tutsi qui ont alors développé une « stratégie politique sécuritaire » consistant à exclure les Hutu des grands cercles de pouvoir par tous les moyens y compris les violences physiques. Cette tension a été encore très vive autour des événements de 1972-1973 quand il y a eu de part et d'autre de la frontière des massacres de Hutu et de Tutsi, suivis de flots croisés de réfugiés d'ethnies différentes (des Tutsi du Rwanda vers le Burundi ; des Hutu du Burundi vers le Rwanda). Tout au long des

³⁶ Boudon R., *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992, p.236

³⁷ Nimubona J., « Les représentations culturelles de la participation citoyenne au Burundi », in Fiévet M. (dir.), *Invention et Réinvention de la citoyenneté*, Pau, Editions Joëlle Sempy, 2002

³⁸ Pour les détails, voir Université nationale du Rwanda/Centre de Gestion des Conflits (CGC) ; *Revue critique des instruments de maintien de la paix dans la Région des Grands Lacs*, Editions de l'Université nationale du Rwanda, 2005 ; J. NIMUBONA, « Dynamique de paix au Burundi et ses implications sur le Rwanda », in *Cahiers du CGC, Université du Rwanda, Butare*, 2005.

années qui ont suivi, la politique intérieure de chaque Etat a intégré celle de son voisin concernant la gestion de la question ethnique.

Ainsi, les événements dits « de Ntega et Marangara » de 1988 ont été interprétés par le gouvernement du Burundi comme une agression soutenue par le Rwanda. Suite à l'assassinat du Président Melchior Ndadaye, la radio gouvernementale de Kigali a lancé des appels à la « résistance des Hutu » tandis que la Radio « Rutomorangiro » du CNDD émettant depuis l'Est de la RDC soutenait le mouvement d'opposition armé. A l'Ouest de la Tanzanie, les camps de réfugiés ont constitué des bastions de résistance contre les pouvoirs de Bujumbura tandis que l'ancien président tanzanien Julius Nyerere fut introduit dans le jeu politique burundais en tant que médiateur des négociations débutées en 1998.

Lorsqu'il est apparu que les Burundais étaient incapables d'aboutir à une solution par eux-mêmes, la communauté internationale a été sollicitée pour soutenir le processus de négociations. Des représentants du « Groupe d'Amis », de l'OUA/UA, des Nations Unies, de l'Union Européenne furent mis à contribution. Une Initiative régionale vit le jour pour peser de plus près sur les dynamiques internes. Beaucoup de déclarations et de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ont été adoptées sur le Burundi.

Au final, toutes les grandes décisions, tous les accords fondamentaux ont été négociés et signés à l'extérieur du Burundi ; comme si le conflit était aussi animé par la communauté internationale. Au-delà, c'est plutôt la problématique de l'appropriation interne des processus et des dynamiques de paix qui est ici posée.

2.2.2 Contextes de violences et d'impunité

Si l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation est en apparence venu solutionner la crise de 1993, il est également le cadre qui a permis de revenir sur tous les conflits que le pays a connus depuis son accession à l'indépendance. Parmi ces conflits, les plus structurants des consciences mémorielles et politiques et qui sont restés soit impunis soit caractérisés par des traitements très controversés sont ceux de 1962, 1965, 1969, 1972-1973, 1988, 1991 et 1993³⁹.

Depuis 1993, la guerre civile s'installera et durera jusqu'au 4 décembre 2008 avec la signature de l'accord de cessez-le-feu définitif par le dernier mouvement rebelle, le PALIPEHUTU – FNL (Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération) d'AgathonRwasa.

Au cours de ces événements, des privations énormes ont été enregistrées : des milliers de gens ont été tués laissant veufs, veuves et orphelins ; des meubles, immeubles et autres biens ont été spoliés ou détruits ; des milliers de réfugiés et de déplacés ont été enregistrés dans des proportions variables selon les sources mais toujours très importantes. Ces pertes

³⁹ Pour la chronologie de ces événements, voir M. MUKURI, *Op cit.*, pp.26-27

ont structuré **des mémoires parallèles Hutu-Tutsi** et créé des frustrations énormes de nature à entretenir **des conditions de passage à des vengeances**⁴⁰.

L'intensité des violences, le niveau d'implication des responsables de l'Etat et de l'opposition armée et non armée dans les mobilisations pour la passage aux actes délictueux ou belliqueux ont fini par créer une situation où « tout le monde s'appelle bourreaux ou victimes », où « tout le monde est irresponsable ou responsable en même temps », où les **accusations mutuelles créent et entretiennent un climat de peurs, de passions, de sentiments et de ressentiments, de haine et de culpabilisation collective**. Tout le système politique et social est devenu ce que Jean-Salathiel Muntunutwiwe appelle « *un espace communicationnel entre acteurs violents* »⁴¹, dans lequel il y a « *fabrication des acteurs – agents violents* »⁴² et « *appropriation de l'identité meurtrière assignée* »⁴³. Des leaders de groupes ethniques se sont autoproclamés, ont adopté une stratégie terroriste d'assignation de tous les membres de groupes en conflits à résidence identitaire⁴⁴ et ont justifié des violations graves des droits de l'homme, impunément⁴⁵.

Dans cette bagarre généralisée, le combat majeur fut aussi celui de la qualification des événements et donc de la réalité des faits, autrement dit de la vérité. Ainsi par exemple, entre 1993 et 1998, le pouvoir qualifiait la rébellion de « tribalo-terroristes génocidaires » tandis que cette dernière se considérait comme des « combattants de la liberté » tout en réservant à l'armée l'attribut de « ennemis de la démocratie et buveurs de sang ».

C'est dans cet environnement de culpabilisation collective, de peur collective, de haines mutuelles et de **surpolitisation des institutions administratives, judiciaires et policières/militaires pour servir un clivage unique superposé (Hutu-Tutsi)** que l'on peut comprendre l'ampleur des difficultés à trouver la vérité, à établir les responsabilités, à engager les poursuites judiciaires, à accepter les mécanismes de la réparation, etc., bref à accepter la mise en place de la justice transitionnelle. Cette évolution se fera dans un contexte d'établissement des rapports de forces (donc de violences extrêmes) et de négociations (donc d'affirmation de soi à travers les capacités de nuisance).

⁴⁰ Pour l'ampleur des effets de ces crises, voir A. GUICHAOUA sous la dir., *Exilés, Réfugiés, Déplacés en Afrique centrale et orientale* ; Paris, Karthala, 2004 ; *Accord d'Arusha, op cit., Annexe : Rapport de la Commission IV*, pp.112-115 (plus de 200.000 morts ; plus de 360.000 réfugiés ; plus de 800.000 déplacés).

⁴¹J.-S. MUNTUNUTWIWE, *La violence politique au Burundi. Essai d'analyse explicative* ; Thèse de Doctorat de Science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2009, T.1., p.338

⁴²Idem, p.345

⁴³Idem, pp. 348

⁴⁴Selon l'expression de D.-C. MARTIN dans *Cartes d'Identité. Comment dit-on nous e, politique ?*, Paris, PFNSP, 1994. Par ailleurs, sur le modèle rwandais des « ibyitso » (complices, traîtres pour désigner les Hutu qui ne pactisaient pas avec les criminels), au Burundi on connaît l'expression « Aho kwihendawokwihekura » (au lieu de rater une cible-ennemi, il vaut mieux tuer parmi les siens).

⁴⁵J. NIMUBONA, « De l'Accord d'Arusha aux élections de 2005 : le processus de paix au Burundi. Entre Espoirs et inquiétudes », in E. REMACLE, V. ROSOUX, L. SOUR, sous la dir. ; *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?* ; Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007 ; pp. 63-93

2.2.3 Contextes de négociations politiques et d'instrumentalisation des violences

Le 28 août 2000 fut signé à Arusha l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Cet accord est l'aboutissement de négociations serrées entre les principales parties au conflit même si deux acteurs clés du terrain militaire étaient absents à savoir le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL. L'Accord met fin au débat conflictuel sur la nature des conflits et propose une importante sortie. **S'agissant de la nature du conflit**, l'Accord précise qu'il s'agit d'un « *conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes ... découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir* »⁴⁶. Cette définition vient confirmer celle donnée par le rapport de la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale qui disait déjà en 1989 que l'ethnisme, le régionalisme, le népotisme et le clanisme sont les « *fléaux ... qui ont déchiré le tissu social burundais* »⁴⁷.

S'agissant des principaux mécanismes pour sortir des crises, l'Accord d'Arusha préconise la mise en place des mécanismes de Justice transitionnelle. Ces *mécanismes sont à la fois judiciaires et non judiciaires*. En effet, cet Accord, dans ses « Principes et mesures relatifs au génocide, aux crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité »⁴⁸ stipule qu'une « **Commission nationale pour la vérité et la réconciliation** » (CNVR) est créée pour **enquêter** sur les actes de violences graves commis depuis l'indépendance jusqu'à la date de la signature de l'Accord, pour **arbitrer et réconcilier** (Protocole I, chap.II, Art.8, a, b). Il précise que la « Commission n'est pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre » (Protocole I, chap.II, Art.8, al.a). Car, l'Accord prévoit aussi la mise en place d'une **Commission d'Enquête Judiciaire Internationale** (CEJI) chargée d'**enquêter et d'établir** les faits mais aussi de **les qualifier** (Protocole I, chap.II, Art.6, al.10, a,b) ainsi qu'un **Tribunal Pénal International (TPI)** chargé de « **juger et punir** les coupables, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité » (Protocole I, chap.II, Art.6, al.11).

L'Accord d'Arusha touchait là le cœur des problèmes burundais : l'impunité. Surtout, il attaquait directement le vrai sujet à savoir : la recherche de la vérité, le niveau et l'étendue des responsabilités et le déclenchement du mécanisme judiciaire. Dès lors, une question cruciale mérite d'être posée : **à quelles conditions les principales parties au conflit, c'est-à-dire ayant des responsabilités directes, ont-elles accepté la mise en place de ces mécanismes ?**

La première explication peut être recherchée du côté des **pressions des organisations de défense des droits de la personne humaine et surtout de la communauté internationale** agissant à travers les partenaires du Burundi, la Médiation et ce qui a été appelé le « Groupe des Amis », bailleur de fonds du processus de négociation.

⁴⁶ Accord d'Arusha, *op cit.*, Protocole 1, Chapitre 1^{er} : Nature et causes historiques du conflit, Article 4, a, b.

⁴⁷ Rapport de la Commission nationale, *op cit.*, p.86

⁴⁸ Accord d'Arusha, Protocole I, chapitre 2, art.6

La deuxième explication est plus importante et est à situer à l'intérieur des logiques des acteurs. **D'une part, les mécanismes de la justice en général ont été parmi les objets clés de la négociation.** En effet, les acteurs ont vite fait d'évacuer l'approche idéaliste et optimiste consistant à avancer que dorénavant le pays devait être gouverné par les « bons », les « justes », les « blancs -inyange », etc., qui n'ont pas le sang sur les mains. Les auteurs de guerre et de violations de droits devaient être disqualifiés. Ces préalables de la justice surtout réclamés par les églises et les organisations de la société civile n'ont pas été considérés. L'approche idéaliste évacuée, ce fut l'**approche pragmatique ou réaliste** qui triompha.

Selon cette approche qui a été proposée par la médiation et qui arrangeait par ailleurs les négociateurs, il faut partir des **rapports de forces sur le terrain**. Ainsi, après avoir structuré les parties en forces politico-ethniques G7 (partis pro-hutu) et G10 (partis pro-tutsi), il a fallu ensuite créer et considérer les acteurs clés (« key players »). Cette « gestion en paliers » du processus de négociations a entraîné comme effet pervers le recours à l'instrumentalisation des violences. Pour peser sur le processus, le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL ont durci leurs exploits militaires. C'est pendant cette période que, pour convaincre qu'on doit compter avec eux, des attaques les plus meurtrières ont été conduites. Ce faisant, l'approche pragmatique de la négociation sur base de rapports de forces a densifié et amplifié l'usage instrumental de la violence⁴⁹, le clivage ethnique et le jugement collectif qui va avec, la criminalisation des acteurs et des institutions et ainsi compliqué le retour à la justice⁵⁰.

D'autre part, au cours des négociations, il est apparu que **les mécanismes de justice transitionnelle constitueraient des instruments de lutte politique**⁵¹. Les acteurs en négociations, sachant que toute situation de domination définitive d'un groupe sur un autre mettrait l'instrument de la justice transitionnelle au service du vainqueur, les négociations furent dominées par des calculs autour des équilibres et des positions de pouvoirs à offrir à des partis mais surtout à des personnes physiques. C'est de cette manière que l'on a pris le risque de la **dilution des problèmes de génocide et d'autres crimes** ; qu'on est tombé dans le **piège de l'institutionnalisation de l'ethnicité et de criminalisation de l'Etat** en confiant sa gestion à des personnalités qui ont des responsabilités dans les crimes du passé.

Enfin, les acteurs en négociation ont vite compris que sans arrêt de la guerre, il devenait impossible de mettre en place les mécanismes de la justice transitionnelle. C'est pourquoi **aucune condition de nature judiciaire n'a été posée lors des étapes de cessez-le-feu, de cantonnement, de démobilisation et réinsertion, bref de toute la réforme des secteurs de la paix et de la sécurité.** Des mesures politico-judiciaires telles que

⁴⁹F. REYNTJENS, « Talking or fighting ? Political Evolution in Rwanda and Burundi, 1998-1999 »; *Current African Issues*, Uppsala: Nordisk afrika institute, 2005.

⁵⁰J. NIMUBONA, « Le processus de paix au Burundi (1998-2005) : performances et limites de l'approche instrumentale de l'ethnicité », in C. DESLAURIER, D. JUHÉ-BEAULATON, *Afrique, terre d'histoire* ; Paris, Karthala, 2007, pp.497-518, pp.500-504.

⁵¹S. RUBLI, *Transitional Justice as an Instrument of Political Struggles : Dealing with the Past and State – Formation in Burundi* ; Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Bâle, Suisse, juin 2014.

l'immunité provisoire des poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil furent prises le 21 novembre 2003. Même si cette loi ne « concerne pas les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre » (art.2), la question de départ est que s'il n'y a pas de mécanisme pour enquêter et qualifier, la loi tombe dans un vide et sa non applicabilité crée **une situation d'impunité**.

Pour toutes ces raisons, on peut comprendre pourquoi la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle a pris un temps long et l'est avec hésitations, tâtonnements, précipitations et incohérences. C'est parce que ces mécanismes comportent des défis et des enjeux pour les acteurs politiques clés et le système politique et social de manière générale.

Afin de mettre en exergue les défis et enjeux mais également les opportunités créés par la mise en place de la CVR burundaise (III) et de proposer des recommandations en faveur d'une commission respectueuse des standards internationaux (IV), il convient de s'intéresser au préalable au cadre théorique de la justice transitionnelle (I) ainsi qu'au cadre empirique des commissions de vérité mises en œuvre dans le monde dans le but d'identifier les « bonnes pratiques » en vigueur (II).



CHAPITRE I : LE CADRE THEORIQUE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

La justice transitionnelle est un processus global. Cette globalité semble inhérente aux objectifs de justice, de vérité, de réparation, de garanties de non-répétition, de réconciliation qu'elle vise mais aussi aux liens qu'elle tisse avec les politiques de démocratisation, de pacification et, également, de développement⁵². Cette globalité se traduit alors par la variété des droits qu'elle protège et qui découlent à la fois directement des violations graves commises mais aussi des inégalités et discriminations plus structurelles à la société concernée. La protection et la consécration des premiers est interdépendante de celle des seconds. En d'autres termes, les droits et obligations nés de la violation des droits civils et politiques sont interdépendants du respect des droits économiques, sociaux et culturels.

En ce sens, la justice transitionnelle est « temporellement » globale, elle entend apporter une réponse aux violences du passé mais participer également au traitement de celles du présent et du futur. Les standards internationaux des droits de la personne humaine sont alors ceux issus du respect des droits économiques, sociaux et culturels et du respect des quatre piliers de la justice transitionnelle.

La globalité de ce champ est également illustrée par les mécanismes de natures variées auxquels elle recourt. Des instruments judiciaires comme extra-judiciaires sont en effet convoqués afin de rendre effectifs les quatre principes fondamentaux précédemment énoncés. La justice transitionnelle est alors « disciplinairement » globale et, en particulier, elle constitue le lieu de rencontre de visions différentes de la justice.

⁵²V. not.S. BUCKLEY-ZISTEL, *Connecting transitional justice and development, international conference on The contribution of civil society and victim participation in transitional justice processes*, Marburg, 2 déc. 2009; R. MANI, *Dilemmas of expanding transitional justice, or forging the nexus between transitional justice and development*, In *IJTJ, Guest Editorial*, Vol. 2, issue 3, 2008 ; P. DE GREIFF et R. DUTHIE, *Transitional justice and development. Making connections*, Social research Council, 2009.

Section I. Les standards internationaux des droits de la personne humaine en matière de justice transitionnelle

La mise en place de processus de justice transitionnelle suppose la violation grave des dispositions du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'homme (DIDH). Ces dernières impliquent autant d'obligations que doivent respecter les États en situation de transition une fois que le conflit armé a cessé ou que le régime autoritaire en place a été déchu. Le DIH se distingue du DIDH car il ne s'applique qu'en temps de guerre. Il est principalement constitué par les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armés. Cet ensemble de règles applicables en temps de guerre vise à limiter les effets de celle-ci sur la population civile. Ce droit vise la protection des personnes ne participant pas ou plus aux combats ainsi que les restrictions relatives aux armes et aux tactiques de guerre utilisées. C'est en conséquence le DIDH en vigueur en tant de paix et s'appliquant à toute personne qui a constitué le terreau permettant l'édiction de standards internationaux en matière de justice transitionnelle.

Le DIDH est un droit aux mécanismes d'application complexes tant « universels » que régionaux et disposant d'organes de surveillance (Commission des droits de l'homme des Nations Unies), de « rapporteurs spéciaux », de « comités d'experts indépendants » afin de promouvoir et veiller à la protection des droits de l'homme⁵³. En plus des différentes Conventions internationales qui composent le DIDH, le Statut de Rome portant création de la CPI de 1998 a également nourri l'élaboration de standards internationaux en matière de justice transitionnelle. Si des dérogations sont tolérées concernant le respect du DIDH par les États dans certaines circonstances exceptionnelles de conflits ou de troubles, il existe un « noyau dur » des droits de l'homme auxquels il ne peut être dérogé. Celui-ci concerne le droit à la vie, l'interdiction de la torture, des peines et traitements inhumains, de l'esclavage et de la servitude, le principe de légalité et de non-rétroactivité de la loi. Sa composition est évolutive et sujet à débats mais elle correspond au respect des droits civils et politiques.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les deux Pactes, des Droit

⁵³Le DIDH se compose notamment de : la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 ; la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CNUT) de 1984 ; la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) de 1989 ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Ch. ADHP) de 1981 ; la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDF) de 1981 ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 ; la Convention pour la prévention et la répression du génocide (CPRG) de 1948 ; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADE) de 1990 ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) de 1969 ; la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950. V. not. S. TURGIS, *Les interactions entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, Éd. Pedone, Coll. Publication de l'Institut International des Droits de l'Homme, n° 17, 2012, 640 p. ; P. D'ARGENT, *Le droit de la responsabilité internationale complété ? Examen des principes fondamentaux et directives concernant le droit international des droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire*, In *Annuaire français de droit international*, 2005, CNRS Éditions, pp. 27-55 ; V. HAROUËL, *Grands textes du droit humanitaire*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1999, 127 p. ; L. NEEL, *La judiciarisation internationale des criminels de guerre : la solution aux violations graves du droit international humanitaire ?*, In *Criminologie*, vol. 33, n° 2, 2000, pp. 151-181.

Civils et Politiques et des Droits Économiques, Sociaux et culturels de 1966, constituent les fondements de la protection des droits de l'homme. Les droits civils et politiques sont considérés comme des « droits libertés » qui impliquent l'abstention de l'intervention de l'État dans la liberté de chacun. Ils se composent notamment du droit à la vie, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains, ou dégradants, du droit à la liberté et à la sécurité, de l'interdiction de la détention arbitraire, de l'égalité devant les tribunaux, du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et du droit de vote. C'est parce que ces droits sont violés que des processus de justice transitionnelle sont mis en place. Mais ces droits sont indivisibles des droits économiques, sociaux et culturels. Ces derniers sont des « droits créances » pour lesquels les États sont tenus d'intervenir afin de permettre leur réalisation. Ils comprennent notamment les droits du travail et le droit au travail, le droit à l'éducation, les droits culturels, le droit à la santé, le droit à un logement décent, le droit à des conditions de vie décentes ou encore le droit à l'eau. Les discriminations et violences structurelles qui ont contribué à alimenter les conflits violents du passé qui ont éclaté dans des États aujourd'hui en transition persistent. La légitimité et l'effectivité de la justice transitionnelle sont alors conditionnées à l'amélioration des conditions de vie générales de la population ainsi qu'à la qualité des réponses apportées aux violences et injustices sociales du présent. En ce sens la justice transitionnelle est également « préoccupée » par le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

En conséquence, les standards internationaux des droits de la personne humaine en matière de justice transitionnelle sont non seulement ceux liés au respect du droit à la justice, à la vérité, à réparation et aux garanties de non-répétition mais également au respect des droits économiques, sociaux et culturels.

I.1. Les standards liés au respect des « piliers » de la justice transitionnelle

Le droit à la justice, le droit de savoir ou droit à la vérité, le droit à réparations⁵⁴ et les garanties de non-répétition constituent les quatre piliers fondamentaux des processus de justice transitionnelle. C'est le juriste Louis Joinet, qui le premier dans un rapport des Nations Unies sur la lutte contre l'impunité a développé ces quatre « piliers » en 1997 sous la forme de quarante-deux principes⁵⁵. En conséquence, lutte contre l'impunité et justice transitionnelle apparaissent indéfectiblement liées. Ces quatre droits sont également parfois identifiés comme renvoyant aux poursuites pénales (l'exercice de la justice et la reconnaissance des responsabilités) ; à la recherche de la vérité ; aux politiques de réparations et aux réformes institutionnelles (en vue de renforcer l'État de droit et corrélativement la démocratie) mais ils renvoient aux mêmes réalités.

⁵⁴L'expression « droit à réparations » avec un « s » est utilisée pour souligner l'aspect pluriel et global des réparations. Toutefois, les développements pourront également contenir la formule « droit à réparation » sans « s ».

⁵⁵V. L. JOINET, « Question de l'impunité des auteurs de violations des Droits de l'Homme (civils et politiques) », Rapport final révisé établi suite à la décision 1996/119 de la Sous-commission, (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, par. 43) et D. ORENTLINCHER, « Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité », Commission des Droits de l'Homme, Soixante et unième session, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005.

Le caractère global des quatre droits se mesure notamment à cette association d'objectifs aussi ambitieux que sont la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition des violences de masse et qui convoquent des instruments tant judiciaires qu'extra-judiciaires. **Aspirant à être aussi « complète » que possible, la justice transitionnelle en devient paradoxalement insatisfaisante car chacun de ces champs est non seulement porteur de complexités et de dilemmes mais également profondément dépendant des autres.** Au regard de la diversité et de la complexité dont ils sont porteurs, il apparaît pertinent de détailler plus précisément la signification de chacun.

I.1.1. Le droit à la justice

Ce premier droit se décompose selon Louis Joinet en deux catégories : **le droit à un recours équitable et efficace** d'un côté et **les mesures restrictives justifiées par la lutte contre l'impunité** de l'autre.

Cette division implique, tout d'abord, **le droit d'accès à la justice** pour les victimes de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire (DIH) et, plus précisément, à un **tribunal indépendant et impartial** au sein duquel s'appliquent des **procédures équitables** et soumises au principe de célérité. En effet, le droit à la justice est directement hérité du principe fondamental selon lequel « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial* »⁵⁶. Cette règle implique que **les États doivent poursuivre, juger et condamner les responsables de crimes graves.**

Les victimes peuvent également se constituer partie civile et, si nécessaire, prendre l'initiative des poursuites dans les systèmes juridiques qui offrent cette possibilité⁵⁷. Le principe 18 énoncé par Louis Joinet précise en ce sens que « *si l'initiative des poursuites relève en premier lieu des missions de l'Etat, des règles complémentaires de procédure doivent être prises pour permettre à toute victime d'en prendre elle-même l'initiative, individuellement ou collectivement, en cas de carence des pouvoirs publics, notamment en se constituant partie civile. Cette faculté devrait être étendue aux organisations non gouvernementales justifiant d'une action reconnue en faveur de la défense des victimes concernées* ».

⁵⁶Ce principe est notamment posé par l'article 14 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966.

⁵⁷Les systèmes juridiques de tradition romano-germaniques permettent aux victimes de se constituer partie civile, ce qui n'est pas le cas dans les systèmes de commonlaw. Certaines juridictions internationales hybrides offrent cette possibilité aux victimes, c'est le cas des Chambres Extraordinaires au sein des Tribunaux Cambodgiens (CETC). Il existe un débat autour de la question de savoir quels droits pourraient être octroyés aux victimes devant les juridictions internationales procéduralement hybrides, V. not. A.T. LEMASSION, *La victime devant la justice pénale internationale*, thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, 28 avril 2010, Université de Limoges ; N. BRACQ, « Analyse comparée de la participation des victimes devant la Cour Pénale Internationale et devant les juridictions pénales des pays de tradition romano-germanique », In *La Revue des droits de l'homme*, 4/2013, <http://revdh.revues.org>.

La compétence de principe des tribunaux nationaux et celle subsidiaire des tribunaux pénaux internationaux et spéciaux ainsi que de la Cour Pénale Internationale (CPI) participent à cette volonté de parvenir à l'exercice d'une justice efficace et fiable⁵⁸.

La primauté donnée aux cours nationales se justifie par le souci d'une appropriation par la nation elle-même du traitement des crimes du passé et d'une adhésion aux droits de l'homme. La solution subsidiaire proposée à la charge des instances internationales suppose la carence des tribunaux locaux en ce qu'ils ne présenteraient pas les garanties suffisantes à l'exercice d'une justice impartiale et indépendante ou qu'il leur serait impossible de mener des enquêtes ou des poursuites ou de leur absence de volonté en la matière ou qu'ils manifesteraient ou encore en cas d'absence de volonté de leur part en la matière.

Cette règle de subsidiarité suggère également l'exigence d'une lutte contre l'impunité efficiente car transcendant les frontières tout comme la référence à **la compétence universelle** le confirme. L'exercice de cette dernière, s'il est une option à disposition d'un grand nombre d'États signataires des Conventions internationales le prévoyant et ayant été intégrées à leur législation propre n'en reste pas moins timidement appliqué.

Enfin, ce droit suggère que des réformes soient entamées afin que l'appareil judiciaire national soit en mesure de répondre à l'exigence d'administration de la justice découlant du Statut de Rome auquel il a adhéré, le cas échéant, et que sa législation soit conforme aux DIDH applicable.

Concernant les mesures restrictives justifiées par la lutte contre l'impunité, la philosophie qui anime ces dérogations entend éviter l'application de règles de droits qui dans de tels contextes de commission d'exactions de masse pourraient paradoxalement protéger les responsables et les prémunir de toute poursuite et jugement. Par exemple, selon le Statut de Rome de la CPI, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime d'agression et le génocide sont imprescriptibles⁵⁹.

À ce titre, cette exclusion est formulée par le principe 24 du rapport de Louis Joinet, selon lequel « *La prescription pénale, tant en ce qui concerne les poursuites que la peine, ne peut courir pendant la période où il n'existe pas de recours efficace. Elle n'est pas applicable aux crimes graves selon le droit international qui sont par nature imprescriptibles. Lorsqu'elle s'applique, la prescription n'est pas opposable aux actions civiles ou administratives exercées par les victimes en réparation de leur préjudice* ».

⁵⁸Les « principes Joinet » demeurent fondateurs et sont régulièrement repris à l'appui des réflexions autour de la justice transitionnelle. V. not. C. MOTTET, Ch. POUT (Ed.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Dealing with the past-Series, Conferencepaper, 2011, pp. 16-22.

⁵⁹V. Art. 29 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale et Assemblée générale des Nations Unies, *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*, rés. 2391 (XXIII), 26 novembre 1968.

Par ailleurs, selon l'article 20 du Statut de la CPI, une personne qui a déjà été jugée pour la commission de crimes graves par une autre juridiction peut être jugée par la Cour sans contrevenir à la règle *non bis in idem* (« on ne peut être jugé deux fois pour les mêmes faits ») lorsque la première procédure « *avait pour but de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour des crimes relevant de la compétence de la Cour* » ou « *n'a pas été au demeurant menée de manière indépendante et impartiale, dans le respect des garanties d'un procès équitable prévues par le droit international, mais d'une manière qui, dans les circonstances, était incompatible avec l'intention de traduire l'intéressé en justice* ». Cette disposition peut à la fois être liée au souci d'assurer le droit à un recours équitable et efficace ainsi qu'à celui de prévoir des mesures restrictives justifiées par la lutte contre l'impunité.

L'amnistie est également écartée tout comme le droit d'asile⁶⁰ et l'extradition⁶¹ qui ne peut être évitée en arguant du caractère politique du crime commis ou demandée à moins qu'elle vise à éviter la peine de mort à la personne poursuivie ou la prémunir de la commission d'actes de tortures, d'acte de disparition forcée, d'une exécution extrajudiciaire ou de tout risque d'être victime de violations flagrantes des droits de l'homme.

Pour autant, concernant les restrictions liées à certaines de ces mesures et, en particulier, l'amnistie, la question du dilemme entre paix et justice peut se poser avec acuité. **En effet, l'octroi de l'amnistie peut être parfois un atout dans le cadre d'un processus de conciliation entre ennemis du passé.** D'autant plus que l'amnistie n'a pas d'effet sur le droit des victimes à demander réparation. Tout l'enjeu de l'utilisation de telles règles de droit réside dans l'équilibre à trouver entre lutte contre l'impunité et pacification ce qui peut impliquer une application flexible de celles-ci sans toutefois que cette souplesse ne nourrisse une injustice flagrante, terreau de conflits et de violences ultérieures.

C'est précisément ce que souligne le Principe 25 lorsqu'il pose que « *l'amnistie et les autres mesures de clémence doivent être contenues dans les limites suivantes y compris lorsqu'elles sont destinées à créer des conditions propices à un accord de paix ou à favoriser la réconciliation nationale* » :

⁶⁰Le principe 26 pose que « *en application de l'article 1, paragraphe 2, de la Déclaration sur l'asile territorial adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1967 et de l'article 1 F de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, les États ne peuvent faire bénéficier de ces statuts protecteurs, y compris de l'asile diplomatique, les personnes dont on a des motifs sérieux de croire qu'elles sont les auteurs de crimes graves selon le droit international* ».

⁶¹Selon le principe 27 « *Les auteurs de crimes graves selon le droit international ne peuvent, dans le but d'éviter leur extradition, se prévaloir des dispositions favorables généralement attachées aux infractions à caractère politique, ni au principe de non-extradition des nationaux. Toutefois, l'extradition devrait toujours être refusée, spécialement par les pays abolitionnistes, lorsque la personne concernée encourt effectivement la peine de mort dans le pays requérant* ».

a) *Les auteurs des crimes graves selon le droit international ne peuvent bénéficier de telles mesures tant que l'État n'a pas satisfait aux obligations énumérées au principe 18⁶²;*

b) *Elles sont sans effet sur le droit à réparation des victimes prévu aux principes 33 à 36;*

c) *En tant qu'elle peut être interprétée comme un aveu de culpabilité, l'amnistie ne peut être imposée aux personnes poursuivies ou condamnées pour des faits survenus à l'occasion de l'exercice pacifique du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Lorsqu'elles n'ont fait qu'exercer ce droit légitime, tel que garanti par les articles 18 à 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et 18, 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, une loi doit réputer nulle et non avenue à leur égard toute décision de justice ou autre les concernant; il est mis fin sans conditions ni délais à leur détention;*

d) *Toute personne condamnée pour des infractions autres que celles qui sont prévues à l'alinéa c) du présent principe et entrant dans le champ d'application de l'amnistie peut la refuser et demander la révision de son procès si elle a été jugée sans bénéficier du droit à un procès équitable garanti par les articles 10 et 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que par les articles 9, 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou si elle a été soumise, en particulier sous la torture, à des interrogatoires inhumains ou dégradants ».*

S'agissant des éléments pouvant affecter la responsabilité de l'auteur, en matière de crimes graves, l'argument de « **l'obéissance due** » selon lequel la personne a agi sur les ordres d'un supérieur hiérarchique ou de son gouvernement ne peut être retenu. Cet élément peut simplement constituer une circonstance atténuante quant au quantum de la peine qui sera prononcé⁶³.

Les supérieurs hiérarchiques ne peuvent bénéficier d'une exonération de leur responsabilité sous prétexte que les faits ont été commis par des subordonnés s'ils savaient ou avaient des raisons de savoir, dans les circonstances du moment, que ce subordonné commettait ou allait commettre un tel crime et s'ils n'ont pas pris les mesures nécessaires en leur pouvoir pour empêcher ou réprimer ce crime. La qualité officielle de l'auteur même s'il s'agit d'un chef de gouvernement ou d'État ne pourra aboutir à une diminution de peine ou atteindre sa responsabilité⁶⁴.

⁶² Selon le principe 18 « L'impunité constitue un manquement aux obligations qu'ont les Etats d'enquêter sur les violations, de prendre des mesures adéquates à l'égard de leurs auteurs, notamment dans le domaine de la justice, pour qu'ils soient poursuivis, jugés et condamnés à des peines appropriées, d'assurer aux victimes des voies de recours efficaces et la réparation du préjudice subi, et de prendre toutes mesures destinées à éviter le renouvellement de telles violations ».

⁶³ Selon le Principe 29 a) « Le fait, pour l'auteur des violations, d'avoir agi sur ordre de son gouvernement ou d'un supérieur hiérarchique ne l'exonère pas de sa responsabilité, notamment pénale, mais peut être considéré comme un motif de diminution de la peine si cela est conforme à la Justice ».

⁶⁴ Le Principe 29 b) précise que « Le fait que les violations aient-été commises par un subordonné n'exonère pas ses supérieurs de leur responsabilité, notamment pénale, s'ils savaient ou avaient des raisons de savoir, dans les circonstances du moment, que ce subordonné commettait ou allait commettre un tel crime et s'ils n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires en leur pouvoir pour empêcher ou réprimer ce crime. La qualité officielle de l'auteur d'un crime selon le droit international, même s'il agit en qualité de chef d'Etat ou de gouvernement, ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale et n'est pas un motif de diminution de la peine ».

Par ailleurs, les règles relatives à la **divulgaration d'informations ou au repentir** n'exonèrent pas l'auteur de crime grave de sa responsabilité mais pourra contribuer à diminuer sa peine afin de favoriser la manifestation de la vérité. Si ses révélations mettent en danger la personne qui les formule, elle pourra par dérogation bénéficier d'un droit d'asile⁶⁵.

Autre standard, la compétence des tribunaux militaires ne doit se limiter qu'aux infractions militaires commises par des militaires. Cette affirmation contenue au Principe 31 témoigne de la préoccupation relative à une pérennisation de l'impunité à cause d'un manque d'indépendance pouvant exister au niveau des tribunaux militaires et être due au lien de subordination hiérarchique auquel sont soumis les membres de ces instances⁶⁶.

Enfin, en application du **principe du « parallélisme des formes »**, les magistrats nommés selon une procédure conforme à l'état de droit peuvent bénéficier du principe d'inamovibilité qui garantit leur indépendance mais si leur nomination est illégitime ils pourront être démis de leur fonction (Principe 32).

En outre, les dispositions de l'article 14 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966 relatives aux droits des accusés sont également applicables au titre du droit à la justice. Toute personne accusée d'une infraction est ainsi présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit légalement établie (article 14, 2) et a droit à être informée de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle (article 14, 3, a), à disposer du temps et facilités nécessaires à la préparation de sa défense (article, 3, b), à être jugée sans retard excessif (article 14, 3, c), à être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix (article 14,3, d), à interroger ou faire interroger les témoins à charge (article 14, 3, e), à se faire assister gratuitement d'un interprète (article 14, 3, f) et à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable (article 14, 3, g). Certaines de ces dispositions recoupent les règles applicables généralement devant une commission de vérité, à savoir la possibilité d'être assisté d'un conseil juridique, de bénéficier d'un interprète et de ne pas s'auto-accuser. L'article 14, 6 pose que *« Lorsqu'une condamnation pénale définitive est ultérieurement annulée ou lorsque la grâce est accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire, la personne qui a subi une peine en raison de cette condamnation sera indemnisée, conformément à la loi, à moins qu'il ne soit prouvé*

⁶⁵Principe 30 selon lequel « Le fait que l'auteur, postérieurement à la période des persécutions, révèle ses propres violations ou celles commises par d'autres, en vue de bénéficier des dispositions favorables des législations relatives au repentir, ne peut l'exonérer de sa responsabilité, notamment pénale. Cette révélation peut seulement être une cause de diminution de la peine afin de favoriser la manifestation de la vérité ».

⁶⁶Le Principe 31 formule cette inquiétude de la façon suivante : « Afin d'éviter que, dans les pays où ils n'ont pas encore été abrogés, les tribunaux militaires ne contribuent à la pérennisation de l'impunité en raison d'une insuffisante indépendance due au lien de subordination hiérarchique auquel sont soumis tous ou partie de leurs membres, leur compétence doit être limitée aux seules infractions spécifiquement militaires commises par des militaires, à l'exclusion des violations des droits de l'homme qui relèvent de la compétence des juridictions ordinaires internes ou, le cas échéant, s'agissant de crimes graves selon le droit international, d'une juridiction pénale internationale ».

que la non-révélation en temps utile du fait inconnu lui est imputable en tout ou partie ». Les enquêtes menées par une commission de vérité peuvent aboutir à révéler des erreurs judiciaires qui aboutiront à l'application de ce texte. Enfin, l'article 14, 7 rappelle que « *Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays* ». Dans le cadre de la justice transitionnelle et des crimes internationaux, il pourra être dérogé à cette règle dans certaines conditions précédemment énoncées.

Finalement, ce droit à la justice ainsi consacré renvoie à la question de savoir ce qu'est véritablement la justice. Il est possible d'interpréter ce droit de façon restrictive en ne le considérant que sous l'aspect procédural, juridictionnel et judiciaire ou, au contraire, de considérer de manière large en arguant du fait que sa réalisation implique l'exercice des trois autres droits associés à la justice transitionnelle. Ainsi, des instruments extra-judiciaires seraient également source de justice. **La révélation de la vérité, l'octroi de réparations, la mise en œuvre de garanties de non-répétition participeraient aux côtés de la poursuite et de la sanction des responsables à l'œuvre de justice.**

I.1.2. Le droit à la vérité

Le droit à la vérité est un droit en construction dans le paysage des droits de l'homme. Il appartient à une catégorie plus large qui est le droit de savoir et qu'il convient d'analyser afin de situer ce « nouveau » droit à la vérité porteur d'ambivalences, de dilemmes mais également de perspectives.

Louis Joinet utilisait en 1997 l'expression « droit de savoir » qui selon lui renvoyait à quatre principes généraux distincts auxquels il ajoutait huit autres Principes consacrés aux commissions non judiciaires d'enquête.

Au titre des principes généraux figurent :

- Le droit inaliénable à la vérité⁶⁷
- Le devoir de mémoire⁶⁸
- Le droit de savoir des victimes⁶⁹
- Les garanties destinées à rendre effectif le droit de savoir⁷⁰

⁶⁷ Selon le Principe 1 « *Chaque peuple a le droit inaliénable de connaître la vérité sur les événements passés, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'homme, à la perpétration de crimes aberrants. L'exercice plein et effectif du droit à la vérité est essentiel pour éviter qu'à l'avenir les violations ne se reproduisent* ».

⁶⁸ Le Principe 2 précise que: « *La connaissance par un peuple de l'histoire de son oppression appartient à son patrimoine et, comme telle, doit être préservée par des mesures appropriées au nom du devoir de mémoire qui incombe à l'Etat. Ces mesures ont pour but de préserver de l'oubli la mémoire collective, notamment pour se prémunir contre le développement de thèses révisionnistes et négationnistes* ».

⁶⁹ Le Principe 3 pose que « *Indépendamment de toute action en justice, les victimes, ainsi que leurs familles et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime* ».

Il apparaît alors que le droit de savoir se réfère à la fois au droit à la vérité en tant que prérogative individuelle mais aussi à un droit collectif lié à l'écriture consensuelle de histoire. L'État se voit alors investi d'un devoir de mémoire ayant pour but de diffuser et maintenir ce « souvenir » relatif aux violations des droits de la personne humaine commises et, ainsi, de participer à une sorte de prévention générale de la récidive en la matière. À ce titre, l'aspect collectif du droit de savoir participe de la réalisation d'un autre élément fondamental des processus de justice transitionnelle, les garanties de non-répétition mettant une fois de plus en exergue l'interdépendance entre ces quatre champs.

Dans cette perspective, le droit de savoir implique premièrement la mise en place de commissions non judiciaires d'enquête devant présenter des garanties d'indépendance et d'impartialité, en faveur des témoins et des victimes, concernant les personnes mises en cause et supposant la diffusion du rapport final produit. Deuxièmement, pendant le travail effectué par cette institution, les archives liées aux exactions doivent être préservées, accessibles sur le territoire mais également auprès de tout État détenteur de documents liés aux violations concernées et peuvent faire l'objet d'un droit de réponse de la part des personnes mises en cause. Une hypothèse subsidiaire en cas d'absence d'institution dédiée au droit à la vérité est également prévue et consisterait en une documentation établie par la société civile concernant la violation des droits humains et du DIH.

Le droit de savoir est ainsi un instrument de lutte contre le négationnisme, de réconciliation des « mémoires blessées »⁷¹ ou antagonistes, de commémoration et de reconnaissance des souffrances subies par les victimes notamment à travers l'encouragement en faveur de la révélation des vérités individuelles.

En affinant davantage la « dissection » de ce droit de savoir, ses déclinaisons peuvent être distinguées des modalités de son effectivité⁷².

Plusieurs constats découlent de l'étude des catégories ou approches identifiées par Louis Joinet. Tout d'abord, le droit à la vérité découle du droit de savoir et n'est pas exactement assimilé à ce dernier juridiquement puisqu'il correspond au premier principe énoncé, c'est-à-dire le droit inaliénable à la vérité, ainsi qu'au troisième, le droit de savoir des victimes, qui renvoie à la problématique des disparitions forcées. Le droit de savoir serait alors la catégorie plus large qui contiendrait ces prérogatives ainsi que les deux autres principes évoqués que sont le devoir de mémoire et les garanties à son effectivité. En effet, le droit à la vérité. Ensuite, il est appliqué à travers la mise en œuvre d'une institution, une commission de vérité ou une commission d'enquête. Enfin, il se distingue de la préservation des archives bien qu'il participe évidemment à la constitution de ces dernières. Toutefois, le droit à la vérité renvoie également à l'écriture d'une histoire commune et partagée en tant

⁷⁰Le principe 4 suggère très clairement la création de commissions de vérité lorsqu'il affirme qu'« Il appartient aux Etats de prendre les mesures appropriées pour rendre effectif le droit de savoir. Lorsque les institutions judiciaires sont défaillantes, priorité doit être donnée, dans un premier temps, aux-mesures tendant d'une part à la création de commissions non judiciaires d'enquête, d'autre part à la préservation et à l'accès aux archives concernées ».

⁷¹Titre de l'ouvrage d'Antoine Kaburahe, journaliste burundais et directeur du journal Iwacu: A. KABURAHE, *Burundi, la mémoire blessée*, Éd. La longue vue, 2002, 245 p.

⁷²Reprenant les « principes Joinet », voir C. MOTTET, Ch. POUT (éd.), *op. cit.*

qu'il peut également comprendre l'exhumation des corps des disparus retrouvés. Dans ce dernier cas, rendre un hommage et une sépulture décentes aux personnes disparues peut participer du droit à réparations des victimes et familles de victimes.

En conséquence, au plan international, trois niveaux sont distingués concernant le droit de savoir : un droit inaliénable à la vérité issue d'une construction juridique et qui revêt un caractère général ; un devoir de mémoire plus collectif et national qui implique notamment une réécriture de l'histoire ainsi que l'organisation de commémorations ; le droit de savoir des victimes indépendant de toute action en justice et qui est fortement associé au phénomène des disparitions forcées.

À l'effectivité de ces trois registres correspond la réalisation judiciaire du droit à la vérité qui nécessite souvent des réformes législatives, la mise en place clairement suggérée d'une commission d'enquête ou commission de vérité et la préservation ainsi que l'accessibilité aux archives.

Plus précisément, le droit à la vérité est lié au droit à un recours effectif au bénéfice des victimes impliquant l'identification des auteurs des violences subies par elles ou leurs proches, les circonstances et causes de ces actes et, dans le cas de disparitions forcées, le sort des disparus⁷³.

Le devoir de mémoire implique que les familles des victimes et les communautés aient le droit de pleurer leurs morts et de leur offrir une sépulture décente. Cependant, dans cette optique le choix d'une nation peut au contraire résider dans l'exposition des défunts ou de leurs ossements afin d'inviter la société à « ne jamais oublier ». Cette solution a été notamment choisie au Rwanda, l'école technique de Murambi, au sud du pays, où environ 45.000 personnes ont été génocidées est devenue un mémorial du génocide au sein duquel des dizaines de milliers de restes humains sont exposés. Le musée du génocide cambodgien Tuol Sleng (ou la prison S-21), ancienne prison où se sont déroulés des actes de tortures, expose également des crânes humains et les instruments utilisés par les tortionnaires.

Le droit à la vérité est en réalité éminemment pluriel et protéiforme. Il fait l'objet d'un vif débat doctrinal quant à sa définition et les conséquences juridiques qu'il implique⁷⁴. Patricia Naftali démontre qu'il est source de mobilisations diverses et parfois contradictoires à l'endroit des promoteurs de normes dans le champ du droit international des droits

⁷³E. GONZALEZ et H. VARNEY, *Recherche de la vérité. Éléments pour la création d'une commission de vérité efficace*, ICTJ, 2013, pp. 1-4.

⁷⁴V. not., R. A. WILSON, « *Tyrannosaurus lex : the anthropology of human rights and transnational law* », In M. GOODALE, S. E. MERRY (éd.), *The practice of human rights. Tracking law between the global and the local*, Cambridge University Press, 2007 ; S. M. HELMONS, « *La quatrième génération des droits de l'homme* », In *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Éd. Bruylant, 2000 ; D. Groome, « *The right to truth in the fight against impunity* », In *Berkeley journal of international law*, vol. 29, n°1, 2011 ; Y. NAQVI, « *The right to the truth in international law : fact or fiction ?* », In *International review of the Red Cross*, vol. 88/862, 2006.

humains (DIDH)⁷⁵. En effet, il serait à la fois convoqué pour légitimer les politiques rétributives aboutissant à la traduction en justice des responsables de violations graves des droits de l'homme et également à l'appui des initiatives de justice sans châtement⁷⁶ ayant pour emblème les commissions de vérité. Cette dichotomie semble toutefois davantage traduire une divergence conceptuelle qu'une réelle contradiction notamment au regard de la complémentarité qui est parfois instiguée entre elles. **Dans une perspective globale des processus de justice transitionnelle, instruments judiciaires et extra-judiciaires sont censés s'appliquer ensemble, dans l'idéal sans se concurrencer.** Les objectifs de vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition sont à ce titre des aspirations auxquelles répondent de nombreux outils dont la liste n'est pas exhaustive. C'est d'ailleurs cette spécificité de la globalité qui caractérise toute l'originalité de cette forme de justice et qui participe à alimenter les réflexions autour du concept même de Justice.

Dans ce cadre, le droit à la vérité est une notion floue faisant l'objet d'une formalisation ambivalente. Puisant ses origines en Amérique Latine autour du phénomène des disparitions forcées, il a tout d'abord été consacré par la Cour interaméricaine des droits de l'homme en 2001⁷⁷. Ce droit a ensuite été reconnu pour les victimes des violations graves des droits de l'homme par des organisations onusiennes⁷⁸ et

⁷⁵Pour une analyse socio-juridique du droit à la vérité, V. P. NAFTALI, *La construction du droit à la vérité en droit international. Une ressource ambivalente à la croisée de plusieurs mobilisations*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, 2013 ; P. B. HAYNER, *Unspeakable truths : transitional justice and the challenge of truth commissions*, 2^{ème} éd., Routledge, 2010.

⁷⁶V. É. JAUDEL, *Justice sans châtement. Les commissions vérité-réconciliation*, Éd. Odile Jacob, 2009, 191 p.

⁷⁷Cour interam. dr. h., *Affaire Barrios Santos c/ Pérou*, arrêt du 14 mars 2001, la Cour considère notamment que les lois d'amnistie sont incompatibles avec les droits de l'homme consacrés par la Convention Américaine relative aux Droits de l'Homme (CADH), la Cour pose notamment que « ...le droit à la vérité est compris dans le droit de la victime ou des membres de sa famille à obtenir des organes compétents de l'État l'éclaircissement des faits constituant violation ainsi que des responsabilités correspondantes, au moyen d'une enquête et d'un jugement... » (§ 48); V. not. E. LAMBERT ABDELGRAWAD et K. MARTIN-CHENUT, *Réparer les violations graves et massives des droits de l'homme : la Cour interaméricaine, pionnière et modèle ?*, Éd. Société de législation comparée, Coll. Unité mixte de recherche de droit comparé à Paris, Vol. 20, 2010, 334 p. ; K. BONNEAU, « Le droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme : le rôle pionnier de la cour interaméricaine des droits de l'homme », In *Revue Droits Fondamentaux*, n°8, 2007 ; S. CHEVALLIER, « Le particularisme de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme en matière de mesures non pécuniaires de réparation et son influence sur l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », 2012, publié sur le blog *L'État de droit-Perspectives internes, internationales et européennes*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, <http://m2bde.u-paris10.fr>.

⁷⁸V. not. Commission des droits de l'homme, « Promotion et protection des droits de l'homme. Étude sur le droit à la vérité. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme », 8 février 2006, E/CN.4/2006/91 ; Assemblée générale des Nations Unies, rés. « Désignation du 24 mars comme Journée internationale pour le droit à la vérité en ce qui concerne les violations flagrantes des droits de l'homme et la dignité des victimes », 21 décembre 2010, A/RES/65/196 ; Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, « Le droit à la vérité », 21 août 2009, A/HCR/12/19 ; Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies aux

régionales⁷⁹. Il est également évoqué par le Statut de Rome de la CPI en 2002 et plus clairement contenu dans la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées adoptée le 20 décembre 2006 et entrée en vigueur le 23 décembre 2010. **Malgré cette effervescence, le droit à la vérité ne fait l'objet d'aucune convention propre, il est disséminé dans divers textes et résolutions, à travers des jurisprudences régionales et internationales ou encore invoqué par les victimes ou les gouvernements en situation de transition.** Paradoxalement, ce droit difficilement localisable revêt une force contraignante à travers l'article 24, 2° de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées selon lequel « *Toute victime a le droit de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue. Tout État partie prend les mesures appropriées à cet égard* ». En l'occurrence, notons que le Burundi n'a pas encore adhéré à cette convention et que les victimes ne peuvent par conséquent pas s'en prévaloir juridiquement.

Recoupant plusieurs réalités, ce droit à la vérité ne reçoit pas réellement de définition unanimement partagée à l'image de la justice transitionnelle. Louis Joinet propose par exemple un droit inaliénable à la vérité selon lequel « *chaque peuple a le droit inaliénable de connaître la vérité sur les événements passés, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'homme, à la perpétration de crimes aberrants. L'exercice plein et effectif du droit à la vérité est essentiel pour éviter qu'à l'avenir les violations ne se reproduisent* »⁸⁰. L'Assemblée générale des Nations Unies précise « *qu'un droit spécifique à la vérité peut, dans certains systèmes juridiques, être désigné comme droit de savoir ou droit d'être informé ou liberté d'information* »⁸¹ attestant par cette formulation de la nature protéiforme de ce droit en construction. L'organe onusien ajoute qu'il convient d'étudier les liens entre droit à la vérité et droit à un recours effectif, à réparation, d'accès à la justice et d'autres droits de l'homme en cas de violations graves des droits de l'homme et du DIH. Les États ayant mis en place des mécanismes judiciaires et non judiciaires en appui aux premiers, telles que les commissions de vérité, et qui ont rendu leur rapport final public sont par ailleurs « félicités ». Le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-Moon précisait le 19 mars 2014 dans un communiqué de presse relatif à la journée internationale pour le droit à la vérité que « *le droit à la vérité est à la fois un droit individuel et un droit collectif. Chaque victime a le droit de connaître la vérité et de savoir quelles sont les conséquences, pour elle-même, des violations des droits de l'homme, et faire connaître à l'ensemble de la société quelles sont les libertés fondamentales et de quelle façon ces libertés ont été violées est indispensable pour éviter une répétition des violations* »⁸². Il souligne que le droit à la vérité est lié au droit à la justice, à réparations et à des garanties de non-répétition.

Droit de l'Homme sur le droit à la vérité », 28 juillet 2010, A/HCR/15/33 ; Assemblée générale, rés. 68/165, *Droit à la vérité*, 21 janvier 2014, A.RES.68/165.

⁷⁹V. not. Assemblée générale de l'Organisation des États d'Amérique, rés. 2175 (XXXVI-O/06) d 6 juin 2006, rés. 2595 (XL-O/10) du 12 juin 2010.

⁸⁰L. JOINET, op. cit.

⁸¹A.RES.68/165, op. cit.

⁸²Secrétaire général, SG/SM/15720, DH/5174, OBV/1312, 19 mars 2014.

Le droit à la vérité est au carrefour de plusieurs autres droits de l'homme et son effectivité suppose la mise en œuvre de mécanismes divers. Ce caractère pluriel est imposé par la polysémie du terme même de « vérité ».

En ce sens, évoquer la vérité au singulier est trompeur car coexistent en réalité des vérités et toute la difficulté est de rechercher et d'accueillir toutes ces vérités.

Ainsi, la vérité judiciaire, collective, individuelle, historique, mémorielle ou politique constitue autant de revendications différentes, complémentaires ou concurrentes. Une définition commune de la vérité propose que celle-ci soit l'adéquation entre la réalité et l'homme qui la pense⁸³. Or, la réalité peut être vécue par chacun très différemment.

Dans son rapport final, la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) sud-africaine distingue quatre sortes de vérités : la vérité factuelle ou médico-légale, la vérité personnelle et narrative, la vérité sociale ou par le dialogue et la vérité curative et restaurative⁸⁴. La combinaison de ces vérités serait censée aboutir à une vérité efficace selon le document.

La première catégorie consiste en des recherches au niveau individuel concernant des cas particuliers afin de vérifier voire compléter les enquêtes déjà menée par la police par exemple ainsi qu'en un aspect contextuel lié aux causes et aux motifs des violations commises.

La deuxième forme de vérité se réfère aux témoignages des victimes et des auteurs recueillis devant la Commission. Le but était de rassembler le maximum d'histoires de vie, de permettre que leur récit soit donné dans un cadre sécurisé et soit diffusé largement médiatiquement afin de construire une vérité narrative riche de cette diversité et dédiée à la réconciliation nationale.

La troisième vérité est sociale et renvoie à l'objectif de réunir des vérités complexes en transcendant les divisions dans le respect et l'écoute. Le dialogue promu ici avait pour objectif de valoriser les principes de transparence, démocratique et participatifs dans un souci permanent de respect de la dignité et de l'intégrité des personnes.

L'ultime vérité est celle qui permet la reconnaissance des victimes en tant que telles par la révélation de leurs souffrances et la large diffusion auprès des autres citoyens de celles-ci. Cette vérité restaurative ou réparatrice est à la fois due à la catharsis permise par le témoignage donné dans un cadre solennel et valorisé sur un plan individuel mais également à sa publicité au sein de la société en son entier, sur un plan plus collectif.

À travers l'exemple de l'Afrique du Sud apparaît un choix particulier de distinction des vérités recherchées et établies. Cette option n'est pas une panacée et ses propositions ne sont pas exhaustives. **Les enjeux psychologiques, mémoriels et historiques que sous-tend l'application effective du droit à la vérité impliquent l'établissement d'un cadre minimal sans toutefois faire obstacle à une certaine forme de créativité dans le domaine.**

⁸³Dictionnaire Larousse 2014.

⁸⁴V. TRC Report, Volume 1, Chapter 5, § 29-45, pp.110-114 et Impunity Watch, Victimes à la Une, n°1, décembre 2012.

Cette dernière peut également être de mise concernant le droit à réparations, troisième champ fondamental de la justice transitionnelle.

I.1.3. Le droit à la réparation

Le nombre exponentiel de victimes et la gravité des violences qu'elles ont subies rendent extrêmement complexe la question de leur réparation dans le cadre des processus de justice transitionnelle. Selon une vision restrictive des réparations, qui les conçoit uniquement sous leur aspect pécuniaire, octroyer une réparation à des milliers de victimes est tout simplement inenvisageable pour des États en situation de reconstruction, en particulier économique⁸⁵. Les réparations financières des victimes ne constituent pas une priorité pour les sociétés en transition. Ces victimes sont perçues comme encombrantes tant leur revendication apparaît à la fois légitime et irréalisable mais elles peuvent également être instrumentalisées à des fins politiques. Néanmoins, si cette réparation est définie comme étant globale c'est-à-dire financière, psychologique et sociale, l'argument de l'immobilisme tient difficilement.

Pour autant et paradoxalement, face à ces victimes dont l'humanité a souvent été niée et qui sont par conséquent en attente de réparations à la hauteur de leurs souffrances, la réparation véritable ou optimale est impossible. Ce constat ne doit pas être un renoncement mais il participe d'un principe de réalité difficilement contestable selon lequel le retour à un *statusquo ante* pour les personnes ayant vécu des violations graves des droits de l'homme ou du DIH n'est pas envisageable. Cette posture s'inscrit dans une vision spécifique des réparations qui consiste à se demander comment réparer le passé.

Un autre positionnement pourrait plutôt s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour que la victime de crimes de masse vive mieux aujourd'hui et à l'avenir avec ce passé douloureux qui ne peut être oublié ou nié. Ce sont bien les violences du passé qui justifient une réparation pour l'avenir. Au-delà de son aspect strictement juridique qui fonde le droit à réparation, celui-ci est un « laboratoire » au sein de la justice transitionnelle car il n'existe pas de certitude quant à ce qu'est une juste réparation, une réparation suffisante ou une réparation efficace. En ce domaine, s'entremêlent comme pour la vérité des niveaux de réparations distincts, individuels et collectifs, ainsi que des natures différentes, matérielle et symbolique. En outre, la réparation est liée aux questions de mémoires, d'histoire et de vérité. Par exemple, le témoignage porté par une victime en public et la reconnaissance sociale qui en découle peut être une forme de réparation.

C'est l'article 75 du Statut de Rome de la CPI intitulé « *Réparation en faveur des victimes* » qui lui donne compétence en la matière tandis que l'article 79 reconnaît également le rôle du Fonds au profit des victimes. L'article 75-1) précise que « *la Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Sur cette base, la Cour peut, sur demande, ou de son propre chef dans des circonstances exceptionnelles, déterminer*

⁸⁵ V. not., B. JEANGENE VILMER, *Réparer l'irréparable. Les réparations aux victimes devant la Cour Pénale Internationale*, PUF, Mars 2009.

dans sa décision l'ampleur du dommage, de la perte ou du préjudice causé aux victimes ou à leurs ayants droit, en indiquant les principes sur lesquels elle fonde sa décision ».

Cette reconnaissance internationale d'un droit à réparation aux victimes de crimes de masse est le fruit d'un laborieux travail et de débats houleux.

La compétence même de la Cour a été discutée dans la mesure où les réparations peuvent être considérées comme appartenant au domaine de la procédure civile et non pas du droit criminel et qu'elles ne participeraient pas de l'objectif de punition des auteurs, assigné à l'instance. La conception même des « réparations » a ensuite été débattue au sein du comité préparatoire au Statut notamment autour de la question de savoir si cette obligation devait appartenir aux seuls États ou pas et s'ils pouvaient en bénéficier. Finalement, la solution adoptée considère que seules les victimes doivent être bénéficiaires des réparations et qu'un principe de subsidiarité de la responsabilité à réparer doit être introduit.

Le Victim's Rights Working Group of the Coalition for ICC (CICC) créé en 1997 et qui a formulé des propositions dans le sens du renforcement des droits des victimes a participé vivement à cette issue. La Conférence de Rome en 1998 a confirmé l'approche selon laquelle les réparations participent davantage à la paix et à la réconciliation qu'à un objectif rétributiviste et punitif comme il avait été argué lors des débats précédents. Concrètement, les réparations peuvent être versées directement par le Fonds ou peuvent être ordonnées par la CPI par ou sans l'intermédiaire de ce dernier. Ces sommes d'argent proviennent des amendes et confiscations effectuées auprès des auteurs condamnés lorsque la réparation est à l'initiative de la Cour tandis que le Fonds est financé par des contributions volontaires c'est-à-dire des donations.

Au plan international, des directives ont été données quant à ce droit à réparation.

Le HCDH a par exemple consacré un numéro de sa série de publication « *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit* » à cette problématique⁸⁶. Le document part du postulat selon lequel les revendications des victimes ne peuvent être satisfaites individuellement par voie judiciaire à cause de leur nombre et de l'incurie souvent constatée du système juridique. Le document précise, toutefois, que quelques enseignements en la matière peuvent être tirés au regard de l'expérience internationale significative. Il est rappelé qu'il n'existe pas une seule approche valable partout et que l'organisation de consultations publiques auprès de la population, ainsi que les efforts fournis pour éviter le recours à des solutions standardisées sans lien avec le contexte, doivent guider les pratiques en matière de réparation comme de toute autre activité entrant dans le champ de la justice transitionnelle⁸⁷. **Le rapport du secrétaire général des Nations Unies en 2004 précise que les réparations sont principalement destinées aux victimes⁸⁸.**

⁸⁶V. HCDH, « *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Programmes de réparation* », *Rule of law tools*, 2008, 45 p.

⁸⁷V. Conseil Economique et social des Nations Unies, "Final report of the Special Rapporteur, Mr. M. Cherif Bassiouni, submitted in accordance with Commission resolution 1999/33", E/CN.4/2000/62, 18 janvier 2000.

⁸⁸Doc. S/2004/616, op. cit.

Louis Joinet décline le droit à réparation en quatre principes :

- Les droits et devoirs nés de l'obligation de réparer
- Les procédures de recours en réparation
- La publicité des procédures de réparation
- Le champ d'application de droit à réparation

Le premier principe (Principe 33) pose la règle du droit à réparation appartenant à la victime d'une violation d'un droit de l'homme ou à ses ayants droits et le devoir corrélatif de l'État à réparer ainsi que la possibilité d'agir juridiquement contre l'auteur.

Le deuxième principe (Principe 34) consacre le droit à un recours pénal, civil, administratif ou disciplinaire incluant l'accès aux procédures internationales appartenant à la victime ainsi que le droit à une protection contre les représailles et intimidations.

Le troisième principe (Principe 35) propose que les procédures ad hoc grâce auxquelles les victimes peuvent exercer leur droit de recours doivent faire l'objet de publicité large sur le territoire concerné et à l'étranger.

Enfin, selon le dernier principe (Principe 36) l'intégralité des préjudices subis doit être réparée et le droit à réparation se compose de mesures individuelles relatives au droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation et de mesures satisfaisantes de portée générale. Le Principe poursuit en affirmant que « *Dans les cas de disparitions forcées, lorsqu'est élucidé le sort de la personne disparue, sa famille a le droit imprescriptible d'en être informée et, en cas de décès, le corps doit lui être restitué dès son identification, que les auteurs aient ou non été identifiés, poursuivis ou jugés* ».

Les réparations sont pensées comme étant un devoir pour les États et un droit pour les victimes. Les premiers doivent octroyer des réparations sous diverses formes et assurer l'accès à des recours efficaces afin que les secondes puissent exercer leur droit. S'agissant des différentes formes de réparation, la Résolution 60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 précise leur nature. Elle distingue la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition et les définit.

La restitution s'entend des mesures qui visent à rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du DIDH ou les violations graves du DIH ne se soient produites. Une indemnisation devrait en principe être accordée pour tout dommage résultant de violations flagrantes du DIDH et de violations graves du DIH qui se prête à une évaluation économique, selon qu'il convient et de manière proportionnée à la gravité de la violation et aux circonstances de chaque cas, tel que la perte de revenus et le dommage moral.

La réadaptation devrait comporter une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux.

La satisfaction s'entend d'une large catégorie de mesures allant de celles qui visent à faire cesser les violations aux mesures de recherche de la vérité, recherche des personnes disparues, récupération et ré-inhumation des restes, excuses publiques, sanctions judiciaires et administratives, commémoration et mémorisation, formation aux droits humains.

Enfin, **les garanties de non-répétition** constituent une autre grande catégorie qui comprend des réformes institutionnelles visant : à assurer le contrôle des forces armées et des forces de sécurité par l'autorité civile ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à protéger les travailleurs des droits humains ; à assurer la formation aux droits de l'homme ; à promouvoir les normes internationales relatives à ces droits parmi les fonctionnaires, les responsables de l'application des lois, les médias, l'industrie et les services psychologiques et sociaux. Cette dernière forme de réparation constitue également le dernier pilier de la justice transitionnelle. La porosité entre les quatre champs d'intervention est ici peut-être plus qu'ailleurs, car clairement formulée, flagrante.

Selon une conception large des réparations, ces dernières incluent toutes les mesures qui auraient des conséquences réparatrices directes ou indirectes sur les victimes. Selon une conception étroite, les réparations sont l'ensemble des mesures pouvant être mises en œuvre pour accorder directement des prestations aux victimes. En d'autres termes, sont distinguées : d'une part, les mesures pouvant avoir des effets réparateurs et pouvant être obligatoires, comme la punition des coupables ou les réformes institutionnelles, mais qui ne confèrent pas un avantage direct aux victimes elles-mêmes ; d'autre part, les mesures qui offrent des réparations à proprement parler.

Quelle que soit l'approche adoptée, les réparations supposent la mise en œuvre de programmes et de politiques bien particuliers. Ce sont très souvent les commissions de vérité qui ont pour mandat de formuler des recommandations concernant les réparations d'après les enquêtes qu'elles ont menées notamment s'agissant de l'identification des victimes et la qualification des violences. En effet, au-delà de la question de savoir « comment » réparer, « par qui » et « quoi » réparer encore faut-il savoir « qui » réparer. Ce choix implique l'établissement de critères afin de déterminer qu'elles victimes pourront requérir des réparations. Cette sélection peut être source de nouvelles victimisations au regard de l'in-équité qu'elle est susceptible d'instiguer.

Bien que le droit à réparation soit juridiquement établi, il n'en reste pas moins que son effectivité pose question⁸⁹. S'agissant spécifiquement de l'action de la CPI, les réparations sont inévitablement octroyées à un nombre restreint de victimes non représentatives de la masse des personnes susceptibles de requérir de telles compensations. Il ne s'agit que d'une manifestation d'une politique de réparation devant se penser de façon beaucoup plus large à l'échelle d'un pays.

La problématique des programmes de réparation fait écho aux dilemmes et aux défis portés par les processus de justice transitionnelle. Elle questionne le choix d'une approche restrictive ou extensive concernant la nature des réparations, elle s'interroge sur la temporalité de celles-ci (doivent-elles être ponctuelles, durables, permanentes, centrées sur l'amélioration de la vie du bénéficiaire, soucieuses d'une forme de restitution, etc) et elle soulève également le problème du but poursuivi : la lutte contre l'impunité, la paix, la réconciliation, la justice ou les quatre à la fois.

⁸⁹V. not.CICC, « Établir des procédures et des principes pour une réparation effective devant la Cour Pénale Internationale », sept. 2011.

En outre, la question de la participation des victimes au sein du processus de justice transitionnelle, non seulement au stade de la mise en place des mécanismes mais également au niveau de leur fonctionnement effectif et efficace suppose qu'elles soient :

- sensibilisées aux droits dont elles disposent,
- assistées d'un conseil juridique et accompagnées sur le plan psycho-social en tant que personnes vulnérables,
- protégées contre les menaces ou représailles dont elles ou les témoins amenés à témoigner en leur faveur pourraient être la cible.

Finalement, les politiques de réparation sont porteuses d'une large gamme de solutions qui dans l'idéal devraient être applicables pour chaque victime. Elles représentent également une forme de justice tout comme le droit à la vérité et les garanties de non-répétition mais, une justice partielle, qui ne serait optimale que grâce à la conjonction des quatre prérogatives qui innervent la justice transitionnelle.

I.1.4. Les garanties de non-répétition

Les garanties de non-répétition sont parfois assimilées au droit à réparations comme le démontrent les développements précédents relatifs à la catégorisation des formes de réparations⁹⁰.

Ce champ renvoie aux vastes réformes institutionnelles initiées dans les sociétés en transition dans le but d'établir ou de renforcer l'état de droit après la commission de violations graves des droits humains et du DIH, de favoriser la culture du respect de ces droits fondamentaux ainsi que la confiance de la population dans les institutions publiques.

Selon les « principes Joinet » (Principe 37), la dignité des victimes doit être protégée en évitant que ne se reproduisent les violations du passé par la mise en place de trois groupes principaux de mesures :

- Les mesures destinées à dissoudre les groupements armés para-étatiques ;
- Les mesures abrogeant les dispositions d'exception, législatives ou autres, qui favorisent les violations ;
- Les mesures administratives ou autres à prendre à l'égard des agents de l'Etat impliqués dans les processus de violations graves des droits de l'homme.

Le constat du maintien des institutions « criminelles » comme potentielles sources de violences futures justifie ces réformes. Elles agissent dans le secteur judiciaire, de la sécurité mais peuvent également concerner l'éducation nationale et, plus largement, les institutions pour lesquelles la population éprouve une crise de confiance.

⁹⁰ V. Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, soixante et unième session, 8 février 2005, (E/CN.4/2005/102).

En effet, la police, l'armée, la justice, l'éducation ou l'Église ont pu participer, être complices ou instigatrices des exactions subies par les citoyens. Les personnes à l'origine de ces crimes en tant qu'auteur, complice ou donneur d'ordre doivent être démisés de leur fonction afin de garantir la non répétition. Ce processus est appelé « **vetting** » ou « **lustration** », il désigne la procédure par laquelle le passé d'une personne est analysé afin de savoir si celle-ci est apte à occuper un poste au sein de la fonction publique et consiste plus précisément à « assainir » les administrations d'un État en transition de ceux ayant eu des responsabilités dans la commission des crimes du passé⁹¹.

Ces garanties ont pour objectif le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la diffusion des standards internationaux des droits de l'homme auprès des décideurs, du législateur, des fonctionnaires, des médias mais également de la population en général à travers l'éducation nationale.

La prévention de la récurrence de violences de masse peut ainsi prendre différentes formes parmi les réformes institutionnelles à mettre en place. Elle est à la fois l'intégration dans les Codes Pénaux de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la suppression de la peine capitale, la réforme des lois favorisant l'impunité, la formation des magistrats, la restructuration des services de sécurité et de l'armée, etc.

S'agissant de ce dernier point, il est devenu un domaine à part entière des politiques de construction de la paix. **Les processus ou programmes de Désarmement Démobilisation et Réintégration (DDR) font l'objet d'une grande attention dans la mesure où leur succès ou leur échec peut être déterminant dans la reprise ou la cessation des conflits.**

Ils font l'objet de lignes directrices déterminées par les Nations Unies en 2006 dénommées « Normes Intégrées de DDR » (NIDDR ou, plus communément en anglais, IDDRS)⁹². À travers ces programmes DDR intégrés aux politiques de pacifications se pose de nombreux défis tels que celui de la réintégration de personnes ayant eu une position d'autorité ou du moins valorisée lors du conflit et retrouvant une vie civile très souvent caractérisée par la pauvreté voire le rejet social⁹³.

La problématique des femmes ex-combattantes est à ce sujet complexe dans la mesure où leur situation est très variable d'un groupe armé à l'autre. Divers dilemmes ou défis sont alors soulevés notamment concernant leur volonté réelle à prendre part aux combats, la nature de leur participation, leur abandon après la fin du conflit par les compagnons

⁹¹ Louis Joinet détaille les modalités de mise en œuvre des mesures administratives (Principe 41) ainsi que la nature des mesures pouvant être prises à l'égard des agents (Principe 42) au titre desquelles sont répertoriées le retrait d'habilitation pour certaines fonctions, la suspensions, la mutation, la rétrogradation, la retraite anticipée ou la révocation

⁹² V. « *Integrated disarmament demobilization and reintegration standards* », Décembre 2006, <http://www.un.org>.

⁹³ V. not. sur ces questions N. DUCLOS, *L'adieu aux armes ? Parcours d'anciens combattants*, Éd. Karthala, 2010, 432 p. ; M. DEBOS, *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Éd. Karthala, 2013, 264 p. ; P. HAZAN, *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre ?*, André Versailles Editeur, 2010, 127 p.

d'armes devenus père de leurs enfants, l'ostracisme social dont elles peuvent être victimes à cause de leur situation de « fille mère », la remise en cause de leur identité féminine dans des sociétés très codifiées et patriarcales, etc⁹⁴.

La réinsertion sociale des enfants soldats constitue également un défi à relever pour la non-répétition des violences. D'un point de vue criminologique et victimologique, la situation de ces combattants particuliers à la fois victimes et auteurs témoigne plus globalement de l'extrême complexité des conflits du passé qui interdit toute vision manichéenne mais qui nécessite dans le même temps l'identification claire de responsables et de victimes⁹⁵.

En outre, concernant le sigle même de « DDR », si les deux « D » (Désarmement et Démobilisation) qui le composent ne sont pas sujet à débat, le « R » est quant à lui plus controversé. Bien qu'il soit admis par les textes officiels internationaux que cette lettre signifie « réintégration », certains programmes ont pu utiliser d'autres termes. C'est le cas par exemple du processus Désarmement Démobilisation, Réhabilitation et Réintégration (DDRR) au Libéria ou encore du programme Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réinsertion et Réintégration (DDRRR) destiné aux combattants non congolais en RDC. Cette diversité sémantique n'est pas seulement d'ordre orthographique, les mots ont un sens et leur choix joue sur le contenu du processus mis en place. Ainsi, il est possible de se demander ce que signifie la « réintégration » communément admise. En droit pénal, l'un des modèles dominant de justice est le modèle réhabilitatif qui a pour objet la resocialisation des condamnés par le biais de programmes de prise en charge et à l'aide de diverses méthodes. Or, l'un des gages de la réhabilitation serait la diminution de la récidive. Dans cette logique, les programmes de prise en charge à visée réhabilitative des délinquants seraient motivés par le souci de prévenir la récidive.

En suivant ce raisonnement, à l'échelle de la justice transitionnelle et des garanties de non-répétition, deux niveaux d'intervention pourraient être distingués : le niveau « macro » nourri par les vastes réformes institutionnelles de tout ordre et le niveau « micro » alimenté par la formation des fonctionnaires, la sensibilisation aux droits de l'homme auprès des élèves et étudiants en particulier ainsi que la réhabilitation des ex-combattants dans un but de prévention de la récidive.

Cette prévention de la non-répétition des violences de masse se déclinerait à un niveau institutionnel et plus individuel ou interpersonnel.

⁹⁴V. not. S. BUCKLEY-ZISTEL and R. STANLEY (eds), *Gender in transitional justice*, Éd. Palgrave Macmillan, Coll. Governance and limited statehood, 2012, 293 p. ; C. CARDI, G. PRUVOST, *Penser la violence des femmes*, Éd. La Découverte, 2012, 440 p. ; M. FELICES-LUNA, « Déviance et politique : la carrière des femmes au sein de groupes armés contestataires », In *Déviance et Société*, 2008/2, Vol. 32, pp. 133-185.

⁹⁵ Sur la problématique des enfants-soldats, v. not. M. MAYSTRE, *Les enfants soldats en droit international. Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénal*, Éd. Pedone, 2010, 202 p. ; J-H. JEZEQUEL, « Les enfants soldats d'Afrique, un phénomène singulier ? », In *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, 1/2006 (n°89), pp. 99-108.

Prévenir la commission de nouvelles exactions consisterait alors à prendre en charge et à réinsérer ceux qui ont participé aux combats dans le passé. Cette logique doit s'accompagner d'une prise en compte des victimes par le biais de leur implication dans les processus menés, de l'octroi de réparations, d'une reconnaissance des responsabilités des auteurs avec jugement et sanctions, le cas échéant. Une fois de plus, ces garanties de non-répétition participent de l'application de la justice, de la révélation des vérités ainsi que de l'effectivité des politiques de réparations et ne peuvent être envisagées de façon isolée.

Les différents standards relatifs aux quatre « piliers » de la justice transitionnelle peuvent également difficilement être « isolés » des droits économiques, sociaux et culturels dont le respect participe à l'effectivité des processus de justice transitionnelle.

I.2. La prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels

À l'image de la proximité identifiée entre justice transitionnelle et démocratie libérale d'une part et justice transitionnelle et politiques de pacification d'autre part, le champ global qu'est cette justice extra-ordinaire présente également des points de convergences avec le domaine du développement⁹⁶.

Le développement est une notion polysémique qui a évolué au cours de l'histoire, passant de considérations essentiellement économiques à une vision basée sur l'amélioration des conditions de vie des personnes en général. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) définit le développement humain comme « *un processus qui conduit à l'élargissement de la gamme des choix qui s'offrent à chacun. Les plus essentiels sont : vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable* »⁹⁷. Les différents champs d'intervention du PNUD tout comme les huit objectifs du millénaire recoupent plusieurs ambitions assignées à la justice transitionnelle et correspondent aux droits économiques, sociaux et culturels consacrés par le droit international. Le PNUD agit en effet notamment dans le domaine de la réduction de la pauvreté, la gouvernance démocratique, la prévention des crises, l'émancipation des femmes et le renforcement des capacités. Parmi les objectifs du millénaire pour le développement pour 2015 figurent notamment la réduction de l'extrême pauvreté et la faim, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ainsi que l'amélioration de la santé maternelle. En

⁹⁶V. not. J-P. OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Éd. APAD KARTHALA, 1995.

⁹⁷ PNUD, *Rapport sur le développement humain 1990. Le développement humain est associé au développement durable pour former le développement humain durable qui est « un processus qui vise à élargir les choix des individus en leur donnant davantage de compétences et de meilleures opportunités, et cela par des moyens durables au plan économique, social et environnement, afin d'améliorer le présent sans compromettre l'avenir »* (PNUD, *Évoluer avec le monde. Plan stratégique du PNUD pour 2014-2017*, p. 4). La dernière partie du texte correspond à la définition du développement durable donnée par la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement de l'ONU (WCED) en 1987 et selon laquelle « le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir de pouvoir répondre à leurs propres besoins ».

outre, le Rapport sur le développement humain de 2014 se concentre sur la réduction des vulnérabilités et le renforcement de la résilience⁹⁸.

Ces préoccupations rejoignent la volonté de la justice transitionnelle d'assurer un droit d'accès à la justice, aux réparations, à la vérité et aux garanties de non-répétition au profit des plus vulnérables, des victimes, des femmes et des enfants en particulier. Elles sont également liées à l'interdépendance existant entre les violences de masse du passé et les inégalités sociales structurelles du présent. Les garanties de non-répétition des violences en particulier supposent des réformes d'envergure visant la réduction des discriminations et l'amélioration des conditions de vie en général. C'est bien à ce titre que les droits économiques, sociaux et culturels sont également convoqués de façon plus ou moins directe par les processus de justice transitionnelle.

Plus précisément, la protection et l'effectivité de ces droits qui sont le droit au travail et du travail, le droit à l'éducation, le droit à un niveau de santé le plus élevé possible, le droit à un hébergement décent et le droit à des conditions de vie décentes participent à la fois des processus de justice transitionnelle et des objectifs fixés au titre du développement humain. Concrètement la volonté de la justice transitionnelle d'aboutir à un vivre ensemble pacifique suppose que les inégalités sociales et la violence criminelle de droit commun soient prises en compte tout comme le sont les violences politiques. Les pratiques discriminatoires, d'exclusion et de marginalisation dirigées à l'encontre de groupes ou communautés ethniques, sociaux, sexuels ou religieux, lorsqu'elles sont systématiques et délibérées ont pour but d'appauvrir ces populations, de les exploiter ou de les détruire.

Violences politiques, criminelles et injustices sociales sont indissociables. En effet, le cas du Burundi le démontre, les inégalités sociales et les violences du passé soumises à l'impunité sont souvent le terreau des conflits armés et lorsqu'elles sont ignorées elles participent à l'installation de cycles de violences structurelles⁹⁹.

La revendication et l'exercice de leur droit à la vérité, à réparation, à la justice et aux garanties de non-répétition supposent que les personnes aient également accès aux droits élémentaires à la santé, à l'éducation, au travail, à des conditions de vie décentes. En ce sens et spécifiquement, l'accès et l'exercice par les plus vulnérables à ces droits participent de l'efficacité et l'effectivité des processus de justice transitionnelle. Ainsi, la reconnaissance de la place et du statut des victimes au sein du procès pénal, par exemple, est une évolution qui s'inscrit dans l'effort de lutte contre les injustices sociales mais elle est également l'un des chantiers majeurs de la justice transitionnelle.

Au titre des droits économiques, la justice transitionnelle est également légitime à s'intéresser aux économies de guerre et à la corruption qui ont participé à la dégradation de la situation économique d'un pays et de sa population. Lorsque ces crimes ont contribué à

⁹⁸ PNUD, *Rapport sur le développement humain. Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, 2014.

⁹⁹ V. not. J-E. BEURET et D. FINO, *Aide au développement et conflit armé au Burundi. Pourquoi rester, comment agir ?*, Éd. Karthala, Coll. *Développements*, 2009.

l'exploitation des êtres humains et sont directement liés aux conflits armés, il apparaît logique que les responsables participent à la réparation des victimes.

En outre, les inégalités, discriminations et violences sociales et criminelles structurelles en plus d'avoir constitué un terrain propice au conflit armé et aux violations graves des droits humains perdurent également après la fin des hostilités. Le phénomène de banalisation des violences ainsi que la situation de crise économiques et de destruction dans laquelle se trouvent les pays en transition expliquent la multiplication et la pérennisation des vulnérabilités au sein de la population. Après un conflit, les problèmes liés au chômage et à la pauvreté sont par exemple légion, ils sont généralement aggravés lorsqu'ils préexistaient à la situation de violence extrême.

Afin d'endiguer la violence du présent et du futur, il est essentiel de comprendre comment les schémas de violence qui émergent pendant le conflit deviennent endémiques et banalisés dans les sociétés en situation de transition. Le champ de compétence de la justice transitionnelle, s'il est circonscrit aux violences du passé et à la prévention de celles de l'avenir ne peut totalement ignorer les problématiques sociales, économiques et culturelles du présent. Les questions liées au champ du développement peuvent alors être traitées plus directement par les processus de justice transitionnelle à travers la poursuite des violations des droits sociaux, économiques et culturels relatifs aux ressources naturelles, aux terres, à la corruption, à la santé et à l'éducation.

En ce sens, la mise en place de programmes d'assistance judiciaire au profit des plus vulnérables participe de ce souci de protection à la fois des droits civils et politiques mais également des droits économiques sociaux et culturels¹⁰⁰. L'exercice de la justice à travers des instruments aussi divers et holistiques que les tribunaux pénaux internationaux et nationaux, les commissions de vérité, les politiques de réparation, les nombreuses réformes législatives et judiciaires, les initiatives de justice coutumière, associatives ou communautaires témoigne de la poursuite d'un idéal de justice globale.

En matière de justice transitionnelle, il n'existe ni modèle ni solution transposable, chaque processus est unique et, les combinaisons possibles d'application des quatre principes précédemment décrits, multiples. La pluralité ne suppose pas pour autant l'absence de cadre ou plus exactement de lignes directrices. Les « bonnes pratiques » dégagées au fur et à mesure de l'observation et de l'analyse des dispositifs expérimentés dans le monde représentent davantage une boussole plutôt qu'une carte. Au regard de la diversité des violences, des contextes, des gouvernements, de l'histoire, des contraintes propres à chaque État en situation de transition, le mot d'ordre est l'adaptation. Mais cette flexibilité aspire toutefois aux mêmes objectifs de justice, de réparations, de vérités, de garanties de non-répétition et, de façon plus transversale, de la construction d'un nouveau « vivre ensemble » pacifié et démocratique. À la théorie de la justice transitionnelle correspondent alors des mécanismes judiciaires, extra-judiciaires, institutionnels et informels qui se conjuguent pour réaliser en pratique et de façon concrète ces fameuses aspirations.

¹⁰⁰V. not. ASF, *Proposition pour une stratégie d'aide légale au Burundi*, 2012.

Section II. Les mécanismes de mise en œuvre de la justice transitionnelle

En conformité avec la définition donnée par le Conseil de Sécurité des NU en 2004 qui évoquait « *l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre* » comme caractérisant la justice transitionnelle, cette dernière mobilise en pratique des outils de nature variée pour répondre aux violences du passé et prévenir celles du futur. Sa propriété fondamentalement globale aboutit à l'élaboration de systèmes complexes de justice transitionnelle mais également à la rencontre entre approches distinctes de la justice. À ces visions propres correspondent des instruments judiciaires et extra-judiciaires qui potentiellement peuvent entrer en concurrence si leurs relations ne sont pas clairement définies.

II.1. Les implications du caractère global de la justice transitionnelle

L'aspect global de la justice transitionnelle se manifeste par une gamme étendue de mécanismes qui participent à la réalisation du droit à la justice, à la vérité, à réparation et aux garanties de non-répétition. S'agissant plus particulièrement de la Justice, face à l'incapacité des tribunaux à juger tous les criminels et réparer toutes les victimes, la justice judiciaire classique apparaît nécessaire mais insuffisante. Face à ce dilemme, une autre conception de la justice dite restaurative est incluse au sein des processus de justice transitionnelle.

II.1.1. Morphologie d'un processus holistique de justice transitionnelle

La mise en œuvre des principes théoriques de la justice transitionnelle implique la convocation de plusieurs instruments, acteurs, domaines d'intervention, objectifs et enjeux. L'interdépendance qui caractérise les quatre piliers se traduit par le phénomène d'appartenances multiples de certains éléments identifiés.

Dans une perspective globale et systémique des processus de justice transitionnelle, aux quatre champs principaux que sont le droit à la justice, le droit à la vérité, le droit à réparations et les garanties de non-répétition sont associés d'autres éléments que ceux communément repérés et qui sont le plus souvent d'ordre institutionnel. Le tableau ci-dessous donne une photographie indicative de ce que peuvent impliquer en termes d'éléments (dont la liste n'est pas exhaustive) et dans une perspective globale, les processus de justice transitionnelle.

Cette présentation a pour objectif de mettre en exergue la multiplicité des éléments ainsi que la complexité et l'interdépendance de leurs relations. Il s'agit d'une grille de lecture indicative. Néanmoins, s'agissant des développements ultérieurs, nous prendrons en plus spécifiquement l'exemple du droit à la justice et du droit à la vérité dans leur dimension formelle et institutionnelle.

Tableau d'identification des éléments de la justice transitionnelle « élargie » par catégorie d'appartenance¹⁰¹

Catégories Eléments	Champs	Instruments	Acteurs	Objectif	Enjeu
	L'élément constitue-t-il un domaine d'application ?	L'élément peut-il être qualifié d'outil permettant la réalisation de la JT ?	L'élément participe-t-il à l'élaboration de la JT ?	L'élément constitue-t-il une des finalités de la JT que d'autres éléments contribuent à	L'élément est-il susceptible d'influencer la JT dans un sens ou dans un autre ?
Poursuites judiciaires/ Lutte contre l'impunité	X			X	X
Recherche de la vérité	X			X	X
Réformes institutionnelles	X	X			X
Politiques de réparation	X	X			X
Commission de Vérité/ Commission d'enquête		X			
Tribunaux (Tribunaux Pénaux Internationaux, Tribunaux hybrides, Tribunaux militaires, Tribunaux nationaux, Cour Pénale Internationale)		X			
Réparations pécuniaires		X			X
Renforcement de l'État de droit				X	
Communication/information	X			X	X
Médias		X	X		
Approche artistique	X	X			

¹⁰¹E. MATIGNON, *La justice en transition. Le cas du Burundi*, Éd. Institut Universitaire Varenne, Coll. Des thèses, n° 85, 15 déc. 2013, p. 156 (version modifiée).

Justice restaurative	X	X			
Histoire		X			X
Mémoire		X			X
Réconciliation				X	
Église/religion		X	X		
Universitaires/ Recherches	X	X	X		
Population			X		
Justice coutumière		X	X		
Société civile			X		
ONU			X		
Gouvernement			X		
Justices extra- pénales (justice sociale, économique, conflits fonciers, etc.)	X	X			
Spécificités des victimisations (aspect genre, enfant-soldats, etc.)	X				X
Spécificités criminelles des actes criminels	X				X
Journée de commémoration		X			X
<i>Vetting</i> ou lustration		X			X
Programme de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR)	X	X			X
Compétence universelle		X			
Monuments commémoratifs		X			X
Sensibilisation aux droits de l'homme		X			
Magistrats			X		X
Sanctions		X			X
Protection des témoins					X

Parmi les éléments identifiés dans le tableau figure la justice restaurative, laquelle est parfois assimilée à tort à la justice transitionnelle. Porteuse de confusions et de faux-semblants, elle est parfois conçue comme une justice « sans châtement » opposée à la justice judiciaire classique. Le tableau fait également état de la présence des tribunaux nationaux, internationaux, hybrides ou encore des poursuites judiciaires davantage attachées à l'expression d'une justice rétributive. Le caractère global de la justice transitionnelle se manifeste en ce sens à travers la sollicitation de justices différentes.

II.1.2. Rencontre entre théories distinctes de la Justice

La justice restaurative connaît un succès grandissant depuis une trentaine d'années dans les pays occidentaux qui intègrent ses différentes modalités telles que la médiation pénale, les Cercles de Soutien et de Responsabilité (CSR), les Conférences du Groupe Familial (CGF) ou les Rencontres Détenus Victimes (RDV) à leur système de justice criminelle¹⁰².

Les mesures de justice restaurative sont généralement mises en œuvre en complémentarité par rapport à la justice judiciaire mais peuvent prendre la forme d'alternatives aux poursuites et devenir autonomes¹⁰³. Howard Zehr, criminologue et mennonite américain, est considéré comme le « grand-père de la justice restaurative ». Il a grandement contribué à sa théorisation et sa diffusion internationale.

L'engouement autour de cette justice se mesure notamment à la variété des appellations dont elle fait l'objet : justice réparatrice, reconstructive, transformatrice, créatrice, participative, restauratrice, etc. Nous utiliserons l'expression « justice restaurative » qui est la traduction du terme anglais « *restorative justice* ». Malgré quelques spécificités ces diverses dénominations désignent toutes le même concept¹⁰⁴.

Selon Tony Marshall, « *la justice restaurative est un processus par lequel les parties concernées par une infraction donnée décident en commun de la manière de réagir aux conséquences de l'infraction ainsi qu'à ses répercussions futures* »¹⁰⁵. Desmond Tutu a également proposé une définition de cette justice en affirmant « *qu'il existe une autre forme de justice, une justice réparatrice qui était le fondement de la jurisprudence africaine traditionnelle. Dans ce contexte-là, le but recherché n'est pas le châtement ; en accord avec le concept d'ubuntu, les préoccupations premières sont la réparation des dégâts, le rétablissement de l'équilibre, la restauration des relations interrompues, la réhabilitation de victime, mais aussi celle du coupable auquel il faut offrir la possibilité de réintégrer la communauté à laquelle son délit ou son crime ont porté atteinte* »¹⁰⁶.

La justice restaurative constitue en effet une rupture par rapport aux modèles classiques de justice¹⁰⁷. Deux grandes philosophies de la justice pénale sont communément opposées : le rétributivisme et l'utilitarisme.

¹⁰² Pour une description de ces différentes modalités voir notamment H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, Good Books, *The little books of justice and peacebuilding*, 2002, 74 p. Par exemple, la loi française du 15 août 2014 sur l'individualisation des peines a intégré au sein du système de justice criminelle la possibilité de recourir à des modalités de justice restaurative à tous les stades de la procédure pénale.

¹⁰³ V. not. M. JACOUD, « Innovations pénales et justice réparatrice », In *Champ pénal/Penalfield*, <http://champpenal.revues.org>.

¹⁰⁴ Au Québec, par exemple, le concept est désigné par le terme de justice réparatrice.

¹⁰⁵ T. MARSHALL, *Restorative Justice: An Overview*, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, London, UK, 1999, p. 5.

¹⁰⁶ D. TUTU, *Il n'y a pas d'avenir sans pardon. Comment se réconcilier après l'Apartheid ?*, Éd. Albin Michel, 2000, p. 59.

¹⁰⁷ V. not. H. ZEHR, *Changing lenses. A new focus for crime and justice*, Herald Press, Third Edition 2005, 97 p.

S'agissant de **la justice rétributive**, le condamné est puni parce qu'il a commis une faute, la peine est une mesure d'expiation et sa fonction est morale. La punition est la raison d'être de ce modèle.

L'utilitarisme, comme son nom l'indique, se soucie de l'utilité que pourrait revêtir la peine. Dans cette optique, la peine doit être dissuasive et empêcher la commission de nouveaux crimes, isoler le délinquant et/ou le réinsérer afin de protéger la société. Trois objectifs lui sont alors assignés : **la dissuasion ou prévention générale et spéciale, la neutralisation et la réhabilitation**. La dissuasion générale se réalise par le prononcé par le juge d'une sanction sévère à l'égard du délinquant qui revêt une valeur d'exemple pour l'ensemble de la société.

La **dissuasion spéciale ou individuelle** s'attache à faire renoncer le condamné à commettre de nouvelles offenses par l'infliction d'une peine « douloureuse ».

La **neutralisation** a pour ambition de protéger la société de l'individu considéré comme étant un ennemi. L'emprisonnement est en l'occurrence considéré comme le moyen le plus adéquat pour prémunir la collectivité d'un éventuel risque ou danger de récidive.

La **réhabilitation** implique une individualisation de la réponse pénale à apporter ainsi qu'une volonté de « changer » l'auteur de l'infraction en un individu respectueux des lois établies et réintégré socialement.

Selon l'objectif privilégié par l'utilitarisme, la défense de la société ou la resocialisation du délinquant primera. Le modèle réhabilitatif est souvent considéré comme étant une forme de justice propre, indépendante de l'utilitarisme et du rétributivisme¹⁰⁸.

La justice restaurative se distingue des précédents modèles par son approche holistique du conflit pénal et ses ambitions à resocialiser l'auteur de l'infraction, restaurer ou réparer la victime et rétablir l'harmonie sociale. En considérant les justices rétributive, utilitaire et réhabilitative comme appartenant à la catégorie de la justice classique et en les comparant à la justice restaurative, l'originalité de cette dernière apparaît clairement.

Alors que la justice classique définit le crime comme une atteinte à l'État, la justice restaurative le conçoit comme une atteinte aux droits d'une personne par une autre personne, à leurs relations interpersonnelles ou intra-communautaires. Dans cette optique, l'infraction n'est plus seulement définie en termes légaux mais replacée dans son contexte moral, social, économique et politique.

Une autre vision de la justice est proposée, une approche multidisciplinaire et humaniste plutôt qu'une démarche formelle et légaliste. **La philosophie restaurative est très liée au champ de la pacification « par le bas » et du mouvement de l'alternative**

¹⁰⁸V. not. R. CARIO, *Justice restaurative. Principes et promesses*, Éd. L'Harmattan, 2010, pp. 27-49

dispute resolution¹⁰⁹ ce qui peut expliquer que le crime soit considéré non plus comme un acte isolé mais comme un conflit pénal à résoudre. L'accent est mis sur les besoins de chaque protagoniste, les obligations, le présent et l'avenir, les responsabilités, le volontariat est l'un des principes centraux de la justice restaurative et l'approche holistique est privilégiée.

Howard Zehr a identifié cinq lignes directrices de la justice restaurative comme autant de guides à son application : focaliser sur les torts et les besoins consécutifs, aussi bien des victimes que des communautés et des auteurs ; déterminer les obligations qui découlent de ses torts ; mettre en œuvre des procédures d'inclusion, de collaboration ; impliquer tous ceux qui possèdent un intérêt légitime : victimes, auteurs, membres de la communauté, société ; chercher à redresser les torts¹¹⁰. En outre, la bonne conduite des mesures restauratives suppose que le tiers, médiateur ou facilitateur, ayant pour mission de les mener à bien ait reçu une formation de qualité.

En opposition au procès pénal qui traite le conflit dans la verticalité et l'adversarialité, la justice restaurative entend instaurer un échange dans l'horizontalité afin d'établir une justice négociée, consentie et non pas imposée ou contrainte.

Tableau comparatif des différents modèles de justice

	Modèle rétributif	Modèle utilitariste	Modèle réhabilitatif	Modèle restauratif
Cible(s)	Acte	Acte/Individu	Individu	Acte/Personnes
Moyens	Culpabilité	Responsabilité	Responsabilité	Responsabilisation
Résultats	Élimination	Neutralisation	Resocialisation	Harmoniesociale

(R. CARIO, *Justice restaurative. Principes et promesses*, Éd. L'Harmattan, 2010, p. 79)

Les tensions pouvant exister entre une conception punitive ou répressive de la justice à travers le recours aux instances judiciaires pénales et une vision plus négociée nécessitent une recherche permanente d'équilibre et de complémentarité entre le modèle de justice rétributif et le modèle restauratif.

Cette dichotomie fait écho au dilemme central entre paix et justice qui anime les processus de justice transitionnelle¹¹¹. **Selon une analyse caricaturale, les instruments judiciaires serviraient un objectif de justice tandis que les commissions de vérité seraient consacrées à la paix.** Cette lecture adopte une vision restrictive de la justice que seuls les tribunaux pourraient représenter et laisse à penser qu'un choix devrait être réalisé entre paix et justice. **Or, le pari de la justice transitionnelle est précisément la conciliation entre ces deux aspirations, une ambition d'envergure qui nécessite**

¹⁰⁹ V. not. S. LEFRANC, *Convertir le grand nombre à la paix... Une ingénierie internationale de pacification*, In *Politix*, 2007/4 (no 80), pp. 7-29.

¹¹⁰ H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, op. cit., pp. 64-69.

¹¹¹ V. not. Ch. SRIRAM et S. PILLAY, *Peace versus Justice? The dilemma of transitional justice in Africa*, University of Kwazulu-Natal Press, 2010, 373 p. ; N. ROHT-ARRIAZA and J. MARIEZCURRENA, *Transitional justice in the twenty-first century. Beyond truth versus justice*, Cambridge University Press, 2006, 346 p.

des ajustements constants ainsi qu'une claire détermination des missions et compétences de chaque organe.

II.2. Entre concurrence et complémentarité des outils de la justice transitionnelle

Aux conceptions diverses de la justice correspondent logiquement des instruments différents. Une première catégorie peut être identifiée s'agissant des outils judiciaires et une seconde concernant les mécanismes extra-judiciaires et, en particulier, en ce qui nous concerne les commissions de vérité. Le point central qui anime la coexistence entre ces deux groupes en plus spécifiquement entre tribunaux et commission de vérité est celui des relations qu'ils entretiennent entre eux.

II.2.1. La variété des instruments judiciaires de la justice transitionnelle

Le droit à la justice est interprété comme renvoyant à la reconnaissance juridique des responsabilités des auteurs ou l'exercice de poursuites judiciaires à leur encontre à travers la compétence de tribunaux.

Ces derniers peuvent prendre diverses formes. Il s'agit d'abord des **tribunaux nationaux qui bénéficient d'un principe de primauté** lorsqu'ils sont indépendants et affichent une volonté claire de lutte contre l'impunité en rassemblant toutes les garanties procédurales précédemment décrites.

Malheureusement, très fréquemment ces instances locales ont subi les conséquences de la guerre ou des affrontements du passé. Les bâtiments sont parfois tout simplement détruits. Le pouvoir judiciaire est également très souvent un outil de la répression et participe à légitimer la « chasse » menée contre les opposants politiques. Dans cette hypothèse, les magistrats sont eux-mêmes parties aux violations des droits de l'homme. Enfin, les législations et les procédures peuvent également être discriminatoires et liberticides. Les personnels, quant à eux, n'ont pas toujours reçu une formation adéquate. Tous ces indicateurs lorsqu'ils se conjuguent ne présagent pas d'un exercice impartial, indépendant et efficient de la justice par les Cours nationales.

En cas de carence de leur part, des **tribunaux internationaux**, tels que le Tribunal Pénal International pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY), le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) ou le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL) peuvent exercer cette mission. **Des tribunaux dits internationalisés ou hybrides** sont également parfois créés, telles que les Chambres Extraordinaires au sein des Tribunaux Cambodgiens (CETC) ou le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone (TSSL).

De plus, **la compétence universelle** donne la possibilité à tout État ayant intégré cette option dans sa législation de poursuivre pénalement les auteurs de crimes internationaux pour des atteintes commises dans un pays tiers. C'est ainsi, par exemple, qu'Augusto Pinochet, ancien dirigeant chilien dont le régime autoritaire est marqué par de multiples violations des droits de l'homme, a été poursuivi entre autres en 1999 au Royaume-Uni. Les poursuites étaient fondées sur la violation des obligations conventionnelles relatives à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984. L'exercice de la compétence universelle varie selon le pays qui la met

en œuvre¹¹². La Belgique a par exemple institué des conditions souples à son application qui ont permis le dépôt de plaintes relatives au génocide rwandais, aux exactions commises au Guatemala, à l'affaire Hissène Habré au Tchad ou encore au cas Pinochet.

En effet, la loi belge de compétence universelle s'applique sans considération du lieu où l'auteur présumé est localisé, la plainte est réalisée par la simple constitution de partie civile par la victime présente sur le territoire belge et l'immunité ne met pas fin aux poursuites. En Espagne, le juge Baltazar Garzon a inculqué l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet par le biais d'un mandat d'arrêt international car le droit espagnol reconnaît le principe de compétence universelle envers, notamment, les crimes de terrorisme, de génocide, crime de guerre¹¹³. Les crimes pouvant faire l'objet de poursuites sous l'égide la compétence universelle et qui en font l'objet plus largement dans le cadre des processus de justice transitionnelle sont les crimes graves selon le droit international, c'est-à-dire « *les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et à leur Protocole additionnel de 1977 et d'autres violations du droit international humanitaire qui constituent des crimes selon le droit international, des génocides, des crimes contre l'humanité et d'autres violations des droits de l'homme protégés internationalement qui constituent des crimes selon le droit international et/ou dont le droit international exige des États qu'ils les sanctionnent pénalement, comme la torture, les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires et l'esclavage* ». ¹¹⁴

Autre instrument associé au droit à la justice, **les justices coutumières** peuvent également être intégrées aux processus transitionnels. Ce fut le cas au Rwanda avec l'institutionnalisation et la judiciarisation des *Gacaca* ainsi qu'en Ouganda à travers le recours au *matooput* Acholi au Nord du pays. L'utilisation de ces modes coutumiers de résolutions des conflits pose inévitablement la question de leur dénaturation. En effet, à l'origine dédiés à la résolution de conflit de faible intensité ou de voisinage, leur réappropriation dans le cadre du traitement de crimes graves est sujet à débat tout comme leur intégration dans un système juridictionnalisé alors qu'ils sont par essence informels. Le Rwanda a fait l'expérience de cette mise en conformité aux modèles judiciaires « occidentaux » de sa justice coutumière devenue plus répressive que négociée¹¹⁵.

En Ouganda, le *matooput* a été jugé trop circonstancié à une communauté particulière et à une région précise ainsi que trop dérogoire aux standards internationaux de lutte contre

¹¹²V. not. Z. LINGANE, *Punir, amnistier ou nier : le crime international de Nuremberg à La Haye*, Ed. L'Harmattan, 2014, pp. 227-284.

¹¹³V. not. J. SEROUSSI, *L'internationalisation de la justice transitionnelle : l'affaire Hissène Habré*, In *Critique Internationale*, n° 30, janvier-mars 2006, pp. 83-101 ; B. STERN, « Pinochet face à la justice » In *Études*, 1/2001 (Tome 394), pp. 7-18 ; « Compétence universelle », In *Revue internationale de droit pénal*, 3/2009 (Vol. 80), pp. 533-536.

¹¹⁴Définition donnée par Diane Orentlicher dans son rapport relatif à la lutte contre l'impunité, (E/CN.4/2005/102), op. cit.

¹¹⁵V. not. PenalReform International (PRI), *La contribution des juridictions Gacaca au règlement du contentieux du génocide Apports, limites et attentes sur l'après Gacaca*, 2010, 60 p. ; PRI, *Huit ans après... le point sur le monitoring de la Gacaca au Rwanda*, 2010, 80 p. (<http://www.penalreform.org>) ; V. également V. ROSOUX et A. SHYAKA MUGABE, *Le cas des gacaca au Rwanda. Jusqu'où négocier la réconciliation ?*, In *De Boeck Université, Négociations*, 2008/1, n° 9, pp. 29-40.

l'impunité voire contradictoire par rapport aux procédures initiées par la CPI¹¹⁶.

La justice coutumière a également été sollicitée à la suite du travail d'une commission d'enquête au Burkina Faso sous la forme du Collège des sages mis en place en 1999¹¹⁷. Créé à la suite de l'assassinat du journaliste Norbert Zongo auquel a succédé une crise puis des troubles, le Collège est composé de seize membres dont des chefs coutumiers. Le mandat de cette institution était « *d'œuvrer à la réconciliation nationale en vue de rétablir la paix sociale* » et de « *proposer des recommandations* ». Celles-ci ont notamment concerné la réforme et la redynamisation de l'appareil judiciaire, la création d'une Commission pour la relecture de la Constitution, l'écriture d'un projet d'indemnisation et la mise en place d'une Commission Vérité Justice pour la réconciliation nationale. Cet exemple démontre comment les « valeurs coutumières ou traditionnelles » propres à une société et portées par des personnalités recueillant respect et confiance auprès de la population ont pu être sollicitées dans le cadre du traitement de violences du passé.

II.2.2. Les Commissions de Vérité, instrument extra-judiciaire de la justice transitionnelle

S'agissant du droit à la vérité en tant que champ de la justice transitionnelle, l'institution emblématique qui lui est attachée est celle des **commissions de vérité**. La mise en place d'institutions telles que les commissions d'enquête ou les commissions de vérité afin de rendre effectif le droit de savoir est clairement suggérée aux États en situation de transition par les rapports et résolutions onusiens et internationaux. La distinction entre commission d'enquête et commission de vérité ne semble pas très nette. L'expression « commission d'enquête » serait la catégorie générique à laquelle appartiendraient les commissions de vérité. La dénomination « *commission de vérité* » sera utilisée de façon générique comme désignant cette expression particulière de justice extra-judiciaire même si une grande majorité des Commissions créées dans le monde ont adjoint également le terme « *réconciliation* » à leur titre.

Plus d'une trentaine de commissions de vérité ont été mises en place depuis le milieu des années quatre-vingt et plusieurs sont en projet. Elles sont très souvent assimilées au modèle de justice restaurative lui-même inspiré des pratiques de justice coutumière des communautés Inuits du Canada, de Nouvelle-Zélande et plus généralement des approches

¹¹⁶V. not. T. ALLEN and K. VLASSENROOT (eds.), *The Lord's Resistance Army : myth and reality*, Éd. Zed books, 2010, 352 p. ; Office of the United Nations, High commissioner for human rights, *Making peace our own, Victim's perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda*, United Nations, 2007 ; S. PERROT, *Northern Uganda : a "Forgotten Conflict", Again ? The Impact of the Internationalization of the Resolution Process*, In T. ALLEN & K. VLASSENROOT (eds.), *The Lord's Resistance Army, War, peace and Reconciliation*, Éd. Zed books, 2010, pp. 187-204 ; Refugee Law Project (RLP), *Whose Justice ? Perceptions of Uganda's Amnesty Act 2000 : The Potential for Conflict Resolution and Long-Term Reconciliation*, RLP Working Paper n° 15, February 2005, 32 p. (<http://www.refugeelawproject.org>).

¹¹⁷Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), « *Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone* », guide pratique, 2013, pp. 84-86.

négoziées de résolution des conflits¹¹⁸. Pour autant, ces émanations d'une justice restaurative internationale n'épousent pas en totalité les principes qu'il sous-tend¹¹⁹. En effet, l'expérience sud-africaine comme celle des *Gacacawandais* démontrent une distorsion par rapport à la justice restaurative.

Les principes irriguant la CVR sud-africaine embrassent assez fidèlement ce concept de « *restorative justice* » à l'exception de l'amnistie qui n'est pas accordée sur des principes de négociations éclairées entre les protagonistes mais conditionnée par un aveu dont la sincérité est difficilement « sondable ». La justice restaurative vise à aboutir à l'équité dans l'application d'une réponse ou d'une solution qui aura pour fonction, non pas la punition de l'auteur, mais sa responsabilisation (laquelle peut passer par l'application d'une sanction), non pas la réparation pécuniaire de la victime mais sa réparation globale, non pas la protection de la société mais son implication dans la résolution du conflit. Le danger d'une approbation de l'impunité est, au regard du fonctionnement de la CVR, une éventualité bien réelle et fait craindre la reproduction des violences du passé. Si la justice restaurative a la capacité de produire de l'équité, la justice pénale classique est, elle, source de Droit, au singulier comme au pluriel, et c'est bien l'addition de ces deux « ingrédients » qui conduit à la réalisation de l'Œuvre de justice. La critique la plus cinglante à opposer à la CVR réside peut-être davantage dans le manque de réactivité dont le système judiciaire a fait preuve lorsque l'amnistie était refusée ou n'avait pas été demandée¹²⁰.

Les *Gacaca* qui étaient à l'origine une justice négociée ayant pour objet les infractions de droit commun, telles que le vol de bétail, le conflit foncier ou les agressions physiques plus sérieuses ont été institutionnalisés et intégrés au système judiciaire rwandais afin de traiter le contentieux du génocide de 1994. Le recours à cette justice coutumière était justifié davantage par la nécessité d'accélérer le cours de la justice face à un nombre incalculable de victimes et d'auteurs que par l'adhésion aux principes restauratifs. Si les résultats en termes de célérité de la justice sont tout à fait concluants, le dispositif a toutefois essuyé de nombreuses critiques.

En effet, ces « juridictions » sont détentrices de pouvoirs judiciaires contraignants et attentatoires aux libertés individuelles en l'absence de juge professionnel ou de droits de la défense. En outre, la procédure d'aveu et de plaider de culpabilité en vigueur devant les *Gacaca* donne lieu à de faux témoignages et à des dénonciations infondées. Désignés comme l'expression d'une justice participative, empruntant au concept restauratif, les *Gacaca* n'ont pas pour autant rencontré la ferveur populaire escomptée. Leur mise en place en 2001, soit à peine sept ans après le génocide, l'ampleur des massacres, la proximité entre auteurs et victimes tout comme la culture rwandaise peu encline à la révélation publique des souffrances peuvent expliquer ce manque d'engouement.

Cependant, il apparaît pertinent de comprendre ce qu'est la justice restaurative

¹¹⁸V. not. M. JACOUD, « Innovations pénales et justice réparatrice », In Champ pénal/Penalfield, *Séminaire Innovations Pénales*, 2007, <http://champpenal.revues.org>.

¹¹⁹V. not. E. MATIGNON, *Les dispositifs restauratifs mis en œuvre à la suite de victimisations de masse*, In R. CARIO, P. MBANZOULOU (Dir.), *La justice restaurative. Une utopie qui marche ?*, Éd. L'Harmattan, Coll. Controverses, 2010, pp.69-89.

¹²⁰É. MATIGNON, *Justice en transition*, op. cit., p. 506.

afin de mieux saisir l'esprit des commissions de vérité et leurs relations avec la justice judiciaire.

Au plan international dans le cadre spécifique des crimes de masse, les commissions de vérité sont conçues comme un complément à la justice judiciaire et si elles représentent une certaine expression de justice, elles n'ont pas vocation à se substituer aux tribunaux. Elles ne sont pas subsidiaires ou optionnelles mais ont tendance à devenir de plus en plus nécessaires au même titre que les poursuites judiciaires. Le rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Grieff, confirme l'hypothèse de la complémentarité entre les quatre domaines de la justice transitionnelle¹²¹. Il insiste sur la nécessité d'adopter une approche globale pour faire face aux violations flagrantes des droits humains et du DIH. Les quatre piliers de la justice transitionnelle sont, dans cette perspective, liés entre eux et peuvent se renforcer mutuellement. Le rapporteur évoque également l'importance de renforcer les liens entre ces mesures et les interventions relatives au développement ou à la sécurité.

Les quatre champs de la justice transitionnelle visent alors deux objectifs indirects, la reconnaissance des victimes et la promotion de la confiance entre les citoyens et envers les institutions, ainsi que deux objectifs finaux, la contribution à la réconciliation et le renforcement de l'état de droit. L'importance centrale de la participation des victimes ainsi que celle de la prise en compte des spécificités liées au genre et à l'enfance dans la réalisation des mesures sont rappelées. Pablo de Grieff insiste également sur le fait que l'efficacité des processus de justice transitionnelle suppose la mise en place concomitante ou du moins connectée des quatre droits et non pas leur mise en œuvre disjointe afin d'épouser une approche toujours plus globale et intégrée.

S'agissant des commissions de vérité, leur nature est spécifique car elles ne sont pas exactement des modalités de justice restaurative telles qu'elles sont appliquées dans un cadre national et individuel même si elles s'inspirent grandement de cette philosophie pour l'adapter à une dimension plus collective, politique sociétale mais aussi internationale¹²². Cette distinction s'opère à cause de la nature du crime qui a été commis dont l'ampleur et la gravité impliquent un traitement d'envergure.

Malgré la variété des instances, deux éléments décisifs caractérisent toutefois les Commissions de Vérité : elles surgissent dans des lieux qui ont connu une violence extrême et la violation systématique des droits de l'homme ; elles surviennent, le plus souvent, dans un contexte de transition politique, où les protagonistes chargés de négocier la résolution d'un conflit armé interne s'engagent dans des compromis et des arrangements.

Les commissions sont alors justifiées par deux nécessités pressantes (et parfois

¹²¹ V. not. Conseil des Droits de l'Homme, « Rapport du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Grieff », 21^{ème} session, A/HCR/21/46, 9 août 2012.

¹²² V. not. S. LEMAN-LANGLOIS, *Réconciliation et justice*, Éd. Athéna, 2008, 192 p. ; S. LEMAN-LANGLOIS, *Le modèle « Vérité et réconciliation »*. Victimes, bourreaux et institutionnalisation du pardon, In *Informations sociales*, n° 127, pp. 112-121 ; S. LEFRANC, *Politiques du pardon*, PUF, 2002, 384 p.

contradictoires) : un grand nombre de personnes demandent réparation pour les maux infligés ; ceux qui négocient la transition voient dans l'établissement d'une telle commission le moyen d'éviter les poursuites en justice pour les crimes commis, c'est-à-dire une possibilité de se faire amnistier. Le degré de transformation politique interne au pays, ainsi que le niveau des pressions internationales, influencent les pouvoirs et les méthodes de chaque commission de vérité. Malgré cela, une fois mise en place, celle-ci acquiert théoriquement son indépendance, quelles que soient les conditions ayant concouru à sa naissance¹²³.

L'un des points saillants caractérisant les processus de justice transitionnelle réside dans la nature des relations entre instruments judiciaires et extra-judiciaires, c'est-à-dire entre les commissions de vérité et les tribunaux représentant des visions distinctes de la Justice. Cette question fera l'objet d'une analyse des enjeux en la matière pour le cas du Burundi mais il convient au préalable de la traiter de façon générale.

II.2.3. Les relations entre justice judiciaire et justice extra-judiciaire

De façon commune et générale, une commission de vérité agit en complémentarité avec le système pénal judiciaire¹²⁴. Elle n'établit pas de responsabilité individuelle mais s'intéresse plutôt au contexte global, historique et sociologique de la perpétration des violences. Néanmoins, elle recueille des témoignages individuels et des informations voire des preuves pouvant aider les services judiciaires dans leur travail de poursuite. Cette duplicité met en exergue le dilemme porté par la conciliation entre différentes vérités : collective, historique, individuelle, politique. La « petite » histoire de la victime ou de l'auteur s'inscrit inévitablement dans la « grande » histoire du pays. L'une et l'autre s'influencent, se contredisent, se font et se défont.

Les commissions de vérité et les instances judiciaires ne devraient pas être concurrentes dans la mesure où leurs compétences sont distinctes. Les premières n'ont pas de pouvoir juridictionnels, elles ne procèdent pas à des mises en accusation, ne prononcent pas de peines et ne désignent pas les responsabilités individuelles contrairement aux secondes. Cependant, afin de comprendre le contexte des violences, une commission sera conduite à identifier les victimes et les responsables de ces exactions. La révélation des noms des personnes impliquées à travers la publication du rapport final de la commission peut avoir une incidence au niveau judiciaire. Le principe selon lequel les révélations produites devant une commission ne peuvent servir de preuve au bénéfice d'une procédure judiciaire ultérieure constitue une forme de garantie.

Néanmoins, cette dernière s'avère fragile lorsque l'auteur présumé aura accepté de témoigner au cours d'une audience publique. Il sera en effet difficile pour les services de police et judiciaire ne pas ouvrir d'enquête à l'encontre de la personne qui révèle sa participation à la commission de violations graves des droits humains ou du DIH. Cette

¹²³ V. É. MATIGNON, *La justice en transition. Le cas du Burundi*, op. cit., pp. 33-34.

¹²⁴ V. ASF, *Towards a comprehensive and holistic transitional justice policy for Uganda. Exploring linkages between transitional justice mechanisms*, août 2013.

hypothèse concerne alors logiquement les auteurs bénéficiant d'une garantie d'immunité. Dans les autres cas de figures, le jeu de l'accord de confidentialité permet de restreindre la publicité autour de l'identité des auteurs présumés. En outre, les victimes et témoins qui témoignent devant la commission peuvent également être menacés dans la mesure où ils révèlent la responsabilité de telle ou telle personne.

Dans une perspective holistique de la justice transitionnelle et dans l'hypothèse où chaque mécanisme répond aux standards internationaux d'équité, d'impartialité et d'indépendance, cette « concurrence » entre commission de vérité et instance judiciaire ne devrait pas jouer. D'une part, les activités d'une commission ne sont pas l'expression d'une justice au rabais qui court-circuite l'exercice de la justice judiciaire et, d'autre part, les poursuites menées par les tribunaux ne sont pas des instruments de répressions arbitraires mais des outils participant à la lutte contre l'impunité. Cet idéal, induit une complémentarité entre les commissions et les tribunaux ainsi qu'une définition précise du mandat de chacun. Il ne s'agit pas de confondre « complémentarité » avec « collaboration ». La commission n'est pas une instance d'investigation permettant l'instruction de dossiers qui seront soumis à la justice. Le cas de la Sierra Leone dans lequel la commission a fonctionné en même temps que le tribunal spécial (TSSL) démontre qu'en l'absence de distinction claire des mandats, la première peut être perçue par la population comme une instance d'enquête préalable à la saisine des juridictions¹²⁵. L'expérience sierra léonaise démontre également que le tribunal peut permettre à des individus inculpés de témoigner à huis clos devant la commission. Il s'agit d'un exemple de collaboration conditionnée.

En résumé, il apparaît pertinent de séparer ou cloisonner le rôle et le mandat de chacun de ces instruments de justice transitionnelle tout en les envisageant en complémentarité au sein du processus global. Les règles de confidentialités devant les commissions, à travers le huis clos et l'anonymisation des auteurs, victimes ou témoins dans le rapport final, sont de nature à ne pas empiéter sur le mandat d'un tribunal et à protéger les personnes des éventuelles menaces et représailles.

Toutefois, lorsque, comme au Burundi, aucun instrument judiciaire ou aucune référence au mandat des tribunaux internes n'est prévu, le rôle de la commission de vérité mérite une attention toute particulière afin d'être précisé. En effet, les mécanismes extra-judiciaires de recherche de la vérité sont soumis à des règles et des principes issus des expériences pratiques et qui constituent un ensemble de « bonnes conduites » qu'il convient d'étudier afin de tenter d'apporter un éclairage à la situation burundaise.

¹²⁵*Ibid.*, p. 57.



CHAPITRE II : LE CADRE EMPIRIQUE DES COMMISSIONS VERITE

La mise en place d'une commission de vérité est de plus en plus courante et elle peut, dans certains cas, représenter un véritable moyen de lutte contre l'impunité lorsque le déclenchement de poursuites envers les responsables de crimes graves s'avère impossible à cause d'un système d'amnistie ou de l'incompétence des instances nationales¹²⁶.

L'Amérique du Sud est considérée comme le berceau de ces commissions avec pour emblème la commission argentine de 1983 dénommée « Commission nationale sur les personnes disparues » (CONADEP). Toutefois, la première a été créée en Afrique, en Ouganda en 1974. Il s'agissait de la « Commission d'enquête sur les disparitions de personnes en Ouganda depuis le 25 janvier 1971 ». Établie par le gouvernement d'Idi Amin sur les violations duquel elle enquêtait, elle est considérée comme un échec dû au contexte de sa création caractérisé par un manque de volonté politique notoire en faveur d'une réelle protection des droits de l'homme¹²⁷.

La plus médiatique des commissions de vérité demeure la CVR sud-africaine créée par le charismatique président Nelson Mandela et présidé par Desmond Tutu. Cette commission est, paradoxalement, celle qui déroge peut-être le plus au droit international étant donné qu'elle avait le pouvoir d'accorder l'amnistie aux auteurs de crimes graves à la condition que ces violations aient été commises pour un motif politique et non par pure « cruauté » et que tous les faits soient révélés. Cette commission est à la fois considérée comme un modèle et comme une solution induplicable, propre au pays et aux acteurs politiques qui l'ont conçue.

Le réel succès d'une commission se situe dans la réussite de son appropriation, accapuration et adhésion de la part des peuples qu'elle est censée servir. Tout le défi est de concilier cet enracinement national avec le respect de standards internationaux.

¹²⁶V. Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH), « Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité », New York et Genève, 2006, 36 p. ; Conseil des droits de l'homme, (E/CN.4/2005/102), *op. cit.*

¹²⁷Une seconde commission a été créée en Ouganda en 1986 mais elle a été, tout comme la première, instrumentalisée par le régime du président Yoweri Museveni afin de discréditer les précédents régimes. Malgré l'organisation d'audiences publiques, la commission ne rencontra qu'une faible adhésion de la population.

Effectivement très distinctes d'un pays à l'autre, ces commissions sont toutefois, généralement et de plus en plus, animées par des règles communes. **Elles sont créées dans le but d'établir les circonstances des exactions de masses commises sur un territoire donné, de révéler les vérités et d'empêcher la destruction ou la disparition des preuves de ces violations.**

L'importance du recueil des témoignages est ici centrale, en particulier concernant les auteurs et les victimes « vieillissants ». Cette contrainte suggère une plus grande efficacité de la part de commissions créées rapidement après les faits. Toutefois, une commission de vérité mise en place consécutivement aux exactions peut également se heurter au mutisme des citoyens pour qui les événements apparaissent trop récents et encore « menaçants ». Encore une fois, selon l'histoire propre à chaque pays le séquençage optimal s'agissant du moment propice au regard des circonstances à la mise en œuvre d'une commission est à rechercher.

Si de nombreux États considèrent ces commissions comme des outils de réconciliation, elles n'en sont qu'une étape qui n'en assure pas la garantie. C'est pourquoi l'utilisation du mot « réconciliation » peut être dangereux et source de victimisations secondaires pour celles et ceux qui ont déjà souffert des crimes du passé et qui fonderaient des espoirs démesurés dans ce type d'institution. En outre, la proximité temporelle entre l'établissement d'une commission et l'organisation d'élections, par exemple, ou entre la publication de son rapport et la tenue du scrutin électoral peut être source d'instrumentalisations du moins générer un impact politique certain.

Dans tous les cas, les commissions sont l'objet d'une politisation. Stéphane Leman-Langlois constate notamment que la nature des commissions de vérité a évolué d'une institution essentiellement dédiée à l'enquête et la découverte des faits vers un dispositif centré sur les victimes, s'inspirant de la philosophie restaurative et aspirant à l'instauration d'un dialogue national. La mutation qu'il analyse serait liée à la définition des commissions de vérité par rapport au paradigme restauratif en opposition au système judiciaire rétributif, à l'attention croissante consacrée aux droits des victimes, à l'utilisation de la notion de « post-conflit » par les commissions et, enfin, à l'opposition construite des notions de vérité et justice. Il révèle en réalité les paradoxes qu'est susceptible de créer le jeu politique s'exerçant pendant les transitions démocratiques¹²⁸.

De façon plus pragmatique, trois conditions générales préalables président la mise en œuvre d'une commission :

- Une réelle volonté politique à mener des enquêtes d'ampleur sur les violations du passé doit exister ;
- Le conflit doit avoir cessé ou du moins un niveau relativement satisfaisant de paix doit avoir été atteint au risque de contaminer le travail de la commission ;
- Les victimes, les témoins et la société civile en général doivent être motivés et impliqués dans ce projet.

¹²⁸S. LEMAN-LANGLOIS, *Réconciliation et justice*, op. cit., p. 139 et s.

Il convient de rappeler que les commissions de vérités sont un des rouages d'un processus global et complexe de justice transitionnelle, elles ne sont pas la justice transitionnelle mais simplement l'un de ses outils.

Par ailleurs, l'importance de **vastes processus consultatifs** se justifie par une hypothèse simple : plus la population sera associée par le recueil de son opinion et de ses perceptions au processus de mise en œuvre de la commission plus celle-ci aura de chances de recueillir l'adhésion et la confiance du plus grand nombre et, par conséquent, de produire des effets positifs.

Ces consultations spécifiques ne doivent pas être confondues ou entièrement assimilées aux consultations nationales organisées dans le but de recueillir les observations générales de la population sur le processus de justice transitionnelle dans son ensemble comme ce fut par exemple le cas au Burundi en 2009¹²⁹. Certes, ces consultations font partie de l'effort général d'implication de la population mais elles n'en sont qu'une initiative, conséquente bien sûr, mais qui s'inscrit dans une démarche plus globale et constante.

La récente loi du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) burundaise ne prévoit pas spécifiquement cette hypothèse participative et inclusive tout au long de l'exercice de la commission. Néanmoins, plusieurs de ces dispositions concordent avec les règles coutumières internationales, d'autres manquent de précisions et enfin d'autres encore semblent y contrevenir à cause de leur rédaction ou sont simplement absentes. L'analyse du texte de loi burundais s'inscrira en filigrane tout au long des développements ultérieurs afin de mettre en exergue les contradictions, les concordances ou encore les imprécisions et les perspectives que porte cette loi.

Chaque instance étant unique et singulière, l'appropriation du mécanisme par le pays concerné dans le respect des droits de l'homme est essentielle. La formule propre à chaque culture, contexte et histoire est à trouver par ceux-là mêmes qui en sont les acteurs. En outre, la volonté politique est cruciale pour envisager une bonne collaboration avec les pouvoirs publics et forger la confiance en la sincérité des objectifs poursuivis. Enfin, le rôle du soutien financier international est également central dans la mesure où les États ayant pour projet la mise en action de telles institutions ne disposent pas la plupart du temps du budget requis. Au-delà des généralités, l'étude des « meilleures pratiques » en ce domaine implique que soient analysés dans un premier temps les principes régissant la phase d'installation des commissions avant d'aborder ceux relatifs à son fonctionnement.

S'agissant des étapes de création d'une commission, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) propose le tableau explicatif suivant¹³⁰ :

¹²⁹ V. « Les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi. Rapport », Bujumbura, 20 avril 2010, 119 p. ; HCDH, « Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Consultations nationales sur la justice en période de transition », Rule of lawtool, New York et Genève, 2009, 34 p.

¹³⁰ OIF, *op. cit.*, p. 25.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES ÉTAPES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS			
Commission vérité ou institution équivalente	Installation	Activité	Restitution
Organisation	Élaborer un règlement intérieur Création de sous-commissions Recrutement et formation des délégués	Recours éventuels aux experts	
Fonctionnement	Plan d'action pour la levée des fonds Stratégie de communication (phase de sensibilisation des acteurs et de la société civile)	Stratégie de communication (accréditation des journalistes)	Stratégie de communication sur les conclusions (plan média)
Procédure		Base de données des dépositions et témoignages (archives) Définir la procédure et les modalités des auditions	Identification d'une instance de suivi des recommandations
Fond	Poser une hypothèse historique initiale	Sensibilisation des commissaires au mandat Identification des moments clefs de la période à investiguer Auditions et audiences foraines	Remise du rapport final et publication Établir la liste des recommandations

I Section I. Etude comparative autour des règles régissant l'installation des commissions de vérité

Cette étude comparative implique que soient premièrement et préalablement identifiés les principes généraux communément attachés à la création d'une commission de vérité. Dans un second temps, la question cruciale de l'indépendance et de l'impartialité que doit incarner la commission fera l'objet de développements particuliers. Enfin, les tâches à accomplir concrètement pendant la phase d'installation d'une commission seront décrites et analysées.

I.1 Principes généraux présidant à la création d'une commission de vérité

Les tendances générales évoquées dans ce paragraphe feront l'objet d'analyses plus précises au cours des développements ultérieurs. Leur présentation permet de poser le cadre général relatif aux commissions de vérité.

I.1.1 Définition des commissions de vérité

Les commissions de vérité sont des mécanismes institutionnels officiels et non judiciaires qui sont établis de façon temporaire afin de déterminer les causes, faits et conséquences des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé¹³¹.

Une attention particulière est accordée aux victimes et à la libération de leur parole. C'est en ce sens que l'institution présente d'étroites connexions avec la philosophie restaurative. Comme nous l'avons précisé précédemment, elles ne sont que l'un des rouages de processus de justice transitionnelle holistiques et leur impact est d'autant plus important et optimal lorsque d'autres instruments sont mis en œuvre en complémentarité avec elles.

La loi burundaise de 2014 ne déroge pas à la règle en posant en son article 5 que « dans l'accomplissement de son mandat la Commission est guidée par le souci d'établissement de la vérité, de la réconciliation nationale et du rétablissement de la dignité des victimes ».

I.1.2 Mode de création des commissions de vérité

Ces institutions sont le plus souvent établies par une loi ou un décret présidentiel au cours de périodes de transitions politiques après la chute d'un régime autoritaire ou la fin d'un conflit armé¹³².

¹³¹Diane Orentlicher propose la définition suivante : « ...organes officiels, temporaires et non judiciaires chargés d'établir les faits, qui enquêtent sur un ensemble d'atteintes aux droits de l'homme ou au droit humanitaire généralement commis au cours d'un certain nombre d'années », *op. cit.*

¹³²Les commissions de vérité de la Sierra Leone, du Guatemala, de Tunisie, de République Démocratique du Congo, d'Afrique du Sud, d'Argentine, du Ghana, de Madagascar et du Rwanda ont été créées par une loi. Les commissions de vérité d'Haïti, de Bolivie, du Chili, du Mali, du Maroc, du

La décision de mettre en place une commission est souvent contenue dans des accords de paix mais il ne s'agit que d'un principe qui doit ensuite déboucher sur un texte précisant la nature, le mandat et la procédure de cette instance.

C'est en ce sens que le Burundi a dû transformer l'engagement de principe pris lors des accords de paix d'Arusha en 2000 et, après l'avortement de l'initiative prise en 2004, en réelle action législative par la rédaction et la promulgation de la loi du 15 mai 2014 portant création de la CVR.

Le choix entre une initiative législative ou exécutive dépend du contexte politique et institutionnel du pays concerné. La plupart du temps une loi aura plus de légitimité qu'un décret car elle aura été votée par les représentants du peuple et supposera un plus large soutien politique. Néanmoins, des décrets peuvent également être perçus comme légitimes et auront l'avantage de participer d'une procédure plus rapide que l'adoption d'une loi. Bien que ces hypothèses soient généralisables à la quasi-totalité des États ayant mis en place une commission de vérité certains pays font exception. C'est le cas du Canada dont la commission de vérité et de réconciliation a été créée par voie judiciaire en 2008. Au Guatemala, une commission non officielle a été établie sur l'initiative de la société civile, le REMHI (Projet inter-diocèses sur la récupération de la mémoire historique). Elle a publié son rapport intitulé « *Nuncamás* » (« Plus jamais ») portant le même nom que le fameux rapport argentin en 1998. Ce rapport a largement influencé la mise en place de la commission officielle de 1999, la Commission pour la Clarification Historique, malgré les intimidations dont le REMHI fut l'objet et l'assassinat de son initiateur.

I.1.3 Organigramme des commissions de vérité

Bien qu'il n'y ait pas de règles absolues en la matière et que les structures organisationnelles varient selon le mandat des commissions, **il est possible également d'identifier des unités « principales » telles que la recherche, la sensibilisation et l'aspect administratif ainsi que des bureaux régionaux et des équipes mobiles en tant que composantes d'une commission de vérité**¹³³. L'organigramme pourrait comprendre un secrétaire exécutif responsable de la gestion du budget, de l'administration et de la coordination ; un directeur de recherche responsable des unités d'investigation et d'analyse ; un directeur de la communication et de la sensibilisation chargé de la communication auprès du public et des partenaires ; et un directeur administratif chargé du budget, des finances, de la logistique et des ressources humaines.

La loi burundaise portant création de la CVR prévoit en son chapitre V que la Commission se compose d'une Assemblée plénière, un Bureau et des Sous-commissions. Le Bureau exécutif réunit un président, un vice-président et un secrétaire respectant les équilibres ethniques, sociaux et régionaux dans un souci de représentativité de la société par cet organe. Il est précisé que la Commission doit se doter d'autant de sous-commissions

Togo et de Côte d'Ivoire ont quant à elles été établies par décret présidentiel, royal (pour le Maroc) ou suprême (pour le Chili et la Bolivie).

¹³³E. GONZALEZ et H. VARNEY, *op. cit.*, pp. 43-45.

que de besoins ce qui atteste de l'esprit d'adaptation devant présider ce type d'institutions. Des services administratifs et techniques centraux, y compris une unité de protection des victimes et des témoins, des services d'experts nationaux et internationaux et services décentralisés sont désignés comme étant des services d'appui sous la coordination de Secrétaire exécutif. Un bureau par province, une unité de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins sont également identifiés mais il n'est pas fait mention d'une unité recherche bien qu'il soit question de dépositions et d'enquêtes dans la loi. Le texte prévoit en outre que l'Assemblée plénière élabore le règlement d'ordre intérieur.

Aucune unité de communication et sensibilisation n'est annoncée et, d'une manière générale, l'organisation proposée demeure floue ou, du moins très générale, tout en laissant une marge de manœuvre considérable puisqu'il n'est clairement pas proposé de liste exhaustive. Les décrets d'application attendus devront apporter des précisions sur ces points. L'absence d'unité de communication serait très regrettable voire préjudiciable au regard de la pertinence à inclure, préparer et informer la population et les partenaires aux activités de la commission. Lors des consultations nationales de 2009, plusieurs personnes consultées ont assimilé le procédé à la commission de vérité et ont pu être heurtés lorsque les enquêteurs leur ont dit qu'ils n'étaient pas missionnés pour entendre le récit de leurs souffrances au moment où elles commençaient à raconter leur histoire.

I.1.4 L'objet soumis aux enquêtes des commissions de vérité

Autre tendance, l'objet sur lequel travaille une commission de vérité est les violations graves des droits de l'homme. Or, ce ne fut pas toujours le cas. Les premières commissions se sont plutôt concentrées sur les cas de tortures, d'emprisonnements illégaux et de disparitions. Ce choix appartient aux commissaires qui le réaliseront lors de la rédaction de leur mandat. Dans tous les cas, la détermination des violences à propos desquelles la commission devra rechercher les vérités représente un enjeu de poids. Les périodes étudiées sont généralement longues et impliquent d'adopter une perspective historique dans l'analyse des violences afin de découvrir quelles sont les racines de celles-ci.

La combinaison entre le caractère massif des violences et la prise en compte d'un temps long aboutit à ce que la commission récolte très souvent des informations extrêmement nombreuses. Le nombre de témoignages est par exemple un indicateur même s'il varie grandement d'un pays à l'autre selon la nature des violences et les méthodologies privilégiées.

La CVR sud-africaine a par exemple recueilli le témoignage d'environ 20 000 personnes, la commission chilienne a entendu 4000 récits, la Sierra Leone 1370, le Tchad 1700, la Timor Leste 7760, le Libéria a rassemblé 22 000 témoignages écrits, le Maroc a instruit 16 800 cas et l'Argentine a enquêté sur 8960 cas de disparitions forcées. Autre caractéristique commune aux commissions, l'approche centrée sur les victimes dont découle la nécessité d'apporter aide, soutien et assistance à ces dernières ainsi qu'aux survivants ou à leurs proches.

I.1.5 Les pouvoirs des commissions de vérité

L'équité procédurale que doit respecter une commission de vérité est en lien avec le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial. Elle n'est pas une instance judiciaire mais son mandat, ses fonctions et ses pouvoirs en font un mécanisme hybride, parfois qualifié de « para-judiciaire » ou « quasi-judiciaire » qui justifie ce souci d'équité.

Bien que les commissions ne soient pas des tribunaux et ne doivent pas s'y substituer, elles sont généralement dotées d'un certain pouvoir de coercition afin de mener à bien leur objectif de révélation des vérités.

Elles peuvent recourir à la force publique afin de procéder à des comparutions, avoir accès à tous lieux nécessaires aux investigations ou obtenir des documents pertinents. Elles ont également la possibilité de requérir le concours de la justice afin de protéger une personne menacée et qui est visée ou concernée par les investigations ou encore pour éviter la disparition de preuves¹³⁴.

Les enquêtes diligentées par la commission ne sont pas restreintes par le statut officiel de la personne dont la participation aux violations des droits humains est alléguée ou par la nature de son implication (auteur principal, complice, instigateur). Si les premières commissions se sont concentrées sur les violations commises par des agents de l'État ou autres représentants de la force publique, notamment concernant les disparitions forcées et les actes de tortures, les considérations ont évolué sur ce point. Il est en effet admis que toute violence, en particulier grave, doit être soumise à investigation qu'elle soit à l'initiative de personnalités officielles ou de toute autre personne, notamment les leaders et membres de rébellion ou le citoyen lambda.

La nature des violations soumises à leur mandat n'est pas restreinte même si la priorité est donnée aux crimes graves ayant ciblé les femmes et les personnes vulnérables.

Les preuves rassemblées par la commission doivent être absolument conservées et pourront éventuellement être fournies à la justice selon ce que prévoit le mandat. Dans tous les cas, elles devront être préservées au même titre que les archives qui seront constituées au fur et à mesure du travail. La question de leur accès et de la confidentialité à laquelle elles devront être soumises ou pas doit obtenir une réponse rapide.

I.1.6 Protection et garantie des droits des auteurs, des victimes et des témoins devant les commissions de vérité

Des garanties sont par ailleurs à fournir aux personnes mises en cause. Avant d'identifier publiquement les auteurs des violences, les commissions ont pour mission de

¹³⁴ Selon la partie III (relative aux fonctions de la commission) point 8, 1, h de la Truth and Reconciliation Commission Act portant création de la Commission vérité et réconciliation de Sierra-Leone, « the commission shall have power generally to organise its work and shall, in its operations, have power to request and receive police assistance as needed in the enforcement of its powers ». L'article 40 de la loi organique tunisienne du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation prévoit que « pour accomplir ses missions, l'instance (Instance de la Vérité et de Dignité) dispose des prérogatives suivantes : le recours à l'assistance des agents des autorités publiques pour l'exécution de ses missions d'investigation, d'instruction et de protection ».

procéder à une vérification des informations reçues à propos de ces personnes. Ces dernières ont un droit de réponse et peuvent faire valoir leur version des faits. Lorsque leur sécurité est menacée, ils doivent également pouvoir bénéficier d'une protection.

Par ailleurs, la protection des victimes et des témoins est une problématique qui préoccupe au plus haut point les commissions dans la mesure où elles doivent assurer leur sécurité physique mais également psychologique. Redire les violences subies équivaut très souvent à les revivre. L'exercice du témoignage implique une atmosphère apaisante et bienveillante que les commissaires doivent contribuer à créer. Le principe central est celui de la participation volontaire des témoins et des victimes. Leur présence ne doit jamais être contrainte. Dans l'idéal, un service d'accompagnement psychologique et social doit être mis à leur disposition. Une assistance globale, juridique et psycho-sociale, doit leur être fournie en particulier lorsque les révélations des vérités sont particulièrement délicates et sensibles, notamment s'agissant des violences sexuelles. Témoins et victimes doivent pouvoir témoigner dans leur langue maternelle, les dépenses engagées pour leur déplacement doivent être remboursées et toute demande de confidentialité formulée relativement à leur témoignage respectée.

I.1.7 Le rapport final des commissions de vérité

S'agissant de la légitimité qu'elle doit inspirer et afin de garantir sa crédibilité et son indépendance, la commission doit faire preuve de transparence concernant son financement et doit pouvoir bénéficier de moyens suffisants afin d'assurer au mieux sa mission. Cette dernière inclut la **rédaction d'un rapport final** contenant des recommandations relatives aux réformes législatives pertinentes ayant vocation à lutter contre l'impunité mais aussi les dispositions visant l'amélioration de la condition des femmes.

Ces recommandations sont destinées à engager l'État à prendre les mesures adéquates mais ne le lient pas, elles sont des suggestions. Cependant, l'objectif d'une commission est que ses recommandations soient mises en application par le gouvernement qui démontrerait ainsi sa volonté de rompre avec les habitudes regrettables de ses prédécesseurs ou avec un passé de troubles cycliques et de prouver son adhésion aux principes démocratiques de l'état de droit.

Enfin et afin de revêtir un impact le plus large possible, **le rapport doit être publié et diffusé** dans le pays concerné et au-delà à destination de la diaspora ou des autres États impliqués d'une manière ou d'une autre dans les violations. **Par souci de protection des témoins et des victimes, certaines informations peuvent être gardées confidentielles.**

Le souci de communication et d'information du public anime les commissions tout au long de leur existence, à partir de l'idée de leur création jusqu'après la fin de leur exercice.

I.1.8 Réconciliation et commissions de vérité

Les commissions véhiculent des valeurs humanistes qui sont par exemple révélées par l'objectif qui est attaché plus ou moins explicitement aux commissions de vérité. Cette ambition est parfois inscrite au titre du mandat de l'institution, la commission ghanéenne

avait, par exemple, pour objet la recherche et la promotion de la réconciliation nationale parmi le peuple du Ghana tandis que la commission guatémaltèque d'éclaircissement historique devait encourager la paix¹³⁵. Elle est également souvent affichée à travers la dénomination de la commission.

À ce titre, beaucoup utilisent le terme « **réconciliation** » alors même que ce concept est éminemment polysémique et sujet à des interprétations et/ou compréhensions très différentes.

En effet, plus de la moitié des commissions créées depuis trente ans se dénomment « Commission Vérité et Réconciliation ». L'adjonction du terme réconciliation peut être interprétée comme représentant l'objectif général et final des processus de justice transitionnelle.

Néanmoins, la réconciliation est une aspiration ambitieuse à laquelle peut certainement participer une commission de vérité en créant les meilleures conditions à sa réalisation mais qui ne se décrète pas. Il s'agit d'un processus complexe, individuel et intime qui suppose qu'un pardon ait été formulé par un auteur et accordé par une victime. Ce processus est également long et possiblement laborieux, il se déroule sur des générations, il ne peut alors être ni une obligation ni un objectif à court ou moyen terme. La réconciliation peut également se lire à un niveau plus politique et social.

Le rapport de la CVR sud-africaine précise à ce sujet que la réconciliation désigne notamment le retour à un vivre ensemble pacifié, plus précisément à une unité nationale impliquant la paix sociale, la capacité de fonctionner comme une nation et la confiance restaurée envers l'État. Le rapport conclut que sur ce plan au regard de la durée, le mandat et les ressources limités de la commission, il est impossible de réconcilier la nation.

Par ailleurs, très souvent il ne s'agit pas de travailler à un « retour » à un état d'harmonie sociale car celui-ci ne préexistait pas, il est donc davantage à construire ou à inventer.

Louis Joinet préfère parler de conciliation comme préalable à une véritable réconciliation lointaine et toujours incertaine¹³⁶. La conciliation est l'étape pendant laquelle les parties aux conflits décident de négocier et de trouver des compromis. Elle est cette douloureuse décision ressentie par les protagonistes comme une lourde trahison qui consiste à emprunter le chemin d'une transition démocratique au détriment d'un combat

¹³⁵ *La National Reconciliation Commission Act portant création de la commission de vérité ghanéenne et entrée en vigueur le 11 janvier 2002 et pose dans la section relative aux objectifs de la Commission dans la partie première de la loi concernant l'établissement et les fonctions de l'institution que « The object of the Commission is to seek and promote national reconciliation among the people of this country », (Voir The National Reconciliation Commission Act, 2002). DCW S'agissant du Guatemala, l'Accord sur l'Etablissement de la Commission pour la Clarification Historique du 23 juin 1994 prévoyait notamment comme objectif de la Commission de formuler des recommandations spécifiques pour encourager la paix et l'harmonie nationale au Guatemala, V. not. D. ROTHENBERG, *Memory of silence : the guatemalan truth commission report*, Palgrave Macmillan, 2012.*

¹³⁶ V. P. MÔ BLEEKER, « La justice transitionnelle dans le monde francophone : état des lieux », *Dealing with the past-series, conference paper*, 2007, pp. 3-17.

jadis perçu comme légitime. Elle suppose un renoncement aux raisons qui ont justifié une lutte, une révolution, un exercice autoritaire du pouvoir, un génocide, des violations massives des droits de l'homme et ce dernier rend ces violations illégitimes aux yeux de ceux qui les ont perpétrées ou soutenues. Elles doivent devenir inacceptables pour tous. Elles supposent une remise en cause qui ne se limite pas aux seules négociations de paix mais qui se poursuit sur un bien plus long terme. Ce renoncement à un statut de combattant, la plupart du temps valorisé et assorti de privilèges, suppose également un retour brutal à une vie civile beaucoup moins « glorieuse ». Enfin, ce renoncement suppose surtout et avant tout de négocier avec son ennemi. Le chemin de la paix, de la démocratie et, plus humblement, de la transition apparaît alors douloureux et impose à tous du courage voire de l'abnégation¹³⁷.

Les efforts fournis pour parvenir à un tel processus de justice transitionnelle exigent que les instruments qui le servent, en particulier ici les commissions de vérité, présentent de réelles garanties de fiabilité afin qu'elles puissent susciter une confiance la plus large possible.

I.2. Précautions nécessaires à la garantie de légitimité et d'indépendance des commissions de vérité

Garantir une entière indépendance par rapport au pouvoir politique, établir des procédures transparentes d'investigation, instaurer le dialogue avec la société civile et, en particulier, les associations de victimes sont autant de « bonnes pratiques » à adopter pour favoriser la légitimité d'une commission¹³⁸.

La légitimité d'une commission peut en effet être fragilisée par le manque d'indépendance politique d'une commission. La commission doit être en mesure

¹³⁷V. intervention de J-P. MASSIAS, « Les préalables à la négociation de paix », prononcée à l'occasion du TEDx- Basque Country à Bayonne en 2010 (vidéo disponible sur <http://www.youtube.com>).

¹³⁸La Commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme mise en place en 1986 en Ouganda par le gouvernement de Yoweri Museveni est par exemple emblématique d'un dispositif dépendant du pouvoir politique ayant pour objectif de discréditer les régimes précédents et entraînant une perte de confiance de la population. La commission chilienne pour la vérité et la réconciliation de 1990 est un autre exemple d'influence politique faisant obstacle aux travaux d'une commission. En l'occurrence, le général Augusto Pinochet, encore puissant à l'époque (il est chef des armées jusqu'en 1997), avait notamment participé à restreindre la portée des investigations. La collaboration des commissions du Libéria et de Sierra Leone avec des associations de victimes et de la société civile en général a permis à ces instances d'orienter son travail envers les abus sexuels, les violences faites aux enfants mais aussi de recueillir des témoignages en dehors du territoire national par exemple. Le phénomène des « mères de la place de mai » en Argentine illustre notamment l'importance du dialogue entre une commission et les associations de victimes. En l'espèce, le mouvement des « mères de la place de mai » s'est insurgé contre les manques de la commission et l'impunité dont ont bénéficié les responsables afin de réclamer la justice et la vérité. Leur radicalisation est une réponse aux insuffisances des mécanismes transitionnels. Les associations de familles des disparus en Algérie formées en collectif (Collectif des familles de disparus en Algérie) s'inscrivent dans une même dynamique de réclamation de la justice et de la vérité face à des mécanismes inopérants ou défaillants. La Commission du Timor Leste a également collaboré avec une coalition d'ONG ce qui lui permet d'obtenir des témoignages de victimes.

d'appliquer son mandat sans pression, menace ou faveur exercée sur ou reçue par ses commissaires. Elle ne doit pas subir de pression, d'interférence ou d'immixtion de la part de personnes ou d'institutions¹³⁹. De plus, l'indépendance au politique ne suppose pas l'absence de relations avec lui. Les commissions ont besoin du soutien des agences de l'État et, en ce sens, un travail de collaboration, notamment concernant l'accès aux documents ou aux lieux pertinents pour la recherche des vérités, doit être accompli.

En plus de l'indépendance politique, une autonomie financière, administrative et opérationnelle doit être assurée. L'indépendance financière renvoie au montant du budget de la commission qui doit être suffisant et autonome. La commission doit pouvoir affecter ses fonds aux opérations qu'elle aura priorisées et déterminées. Son budget doit se penser en termes d'efficacité et de sécurité.

Le personnel doit être spécialement formé et l'instance doit pouvoir disposer d'équipements et d'installations adéquats. La publication des informations financières peut notamment rassurer la population sur le sérieux du travail effectué, participer à son implication et son information.

L'indépendance opérationnelle suppose quant à elle que les commissaires puissent interpréter leur mandat, établir des priorités et des méthodes pour les enquêtes ainsi que gérer librement leur personnel. Mais les questions d'indépendance et d'autonomie ne sont pas ponctuelles, elles doivent animer la commission tout au long de son existence.

La crédibilité d'une commission peut en particulier se travailler au niveau de la sélection de ses membres, lesquels devraient revêtir une réputation morale et professionnelle irréprochable.

Un processus transparent de nomination des commissaires doit être élaboré et des garanties légales doivent régir leur destitution motivée par des raisons précises et justifiées. Ces mêmes commissaires doivent être protégés contre les menaces et représailles.

De façon concrète, les membres de la commission doivent inspirer confiance à la population notamment par les valeurs qu'ils incarnent ainsi que la certitude entourant leurs compétences en matière de droits humains notamment. L'éthique est alors également un souci permanent de la commission afin qu'elle gagne le respect des citoyens. Les commissaires devraient par exemple observer un certain code de conduite car ils représentent en quelque sorte des valeurs d'exemplarité éthique. Leur indépendance doit également être assurée par un système d'inamovibilité pendant la durée de leur mandat auquel il ne sera dérogé qu'à cause de comportements incompatibles avec leur fonction. Ces commissaires doivent également bénéficier d'immunités et de privilèges afin d'assurer leur protection.

¹³⁹ La commission d'enquête ougandaise de 1974 a par exemple était la cible de représailles de la part du gouvernement d'Idi Amin envers ses commissaires. Son rapport n'a jamais été publié. En ce sens, le choix de commissaires ou présidents particulièrement charismatiques et reconnus comme indépendants peut contribuer à amoindrir les risques de pressions. Dans tous les cas, une commission bénéficiant d'une marge de manœuvre importante et d'une indépendance par rapport notamment aux pouvoirs politique et judiciaire sera plus à même d'effectuer un travail de qualité.

Le Kenya a fait l'expérience d'une erreur de choix concernant l'un des commissaires de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) de 2008 qui fut remercié au cours de l'exercice du mandat de l'instance après qu'une affaire d'acquisition illégale de terres ait été révélée. La crédibilité de la commission en fut particulièrement touchée. La commission sud-africaine a par exemple sollicité un processus de consultation extensive par le Parlement ayant pour but de discuter le projet de la loi portant sa création. Les consultations peuvent prendre diverses formes telles que des réunions auprès des communautés sous la supervision d'associations de la société civile, des conférences, des rencontres individuelles avec des personnes ressources, etc. En l'absence, d'une telle volonté de transparence les risques d'illégitimité sont grands comme ce fut le cas pour la commission créée en République Démocratique du Congo en 2004 pour laquelle les commissaires avaient été choisis bien avant son établissement légal et étaient clairement perçus comme étant affiliés à des partis politiques déterminés.

L'équitable ou l'adéquate représentation des femmes ou de tout autre membre d'un groupe ou d'une communauté particulièrement touché par les violences s'inscrit également dans l'évolution du droit international en général qui témoigne d'un souci toujours plus grand en pratique pour le respect des droits des femmes et des peuples autochtones notamment, des personnes vulnérables de façon plus globale¹⁴⁰.

La loi burundaise prévoit sur ce point en son article 10 que la commission est une institution indépendante de tout pouvoir national, neutre dans son fonctionnement et crédible aux yeux de la population, représentative et inclusive et que sa composition doit tenir compte des équilibres constitutionnels. Elle ajoute que ses commissaires au nombre de onze comptent au moins quatre femmes et un représentant de la communauté Batwa.

Cette précision ne représente pas pour autant une garantie quant à l'équitable participation et représentation des femmes et des Batwa au sein de l'instance et tout au long de ses activités. Cette affirmation pourrait être complétée par l'élaboration de programmes de sensibilisation spécifiquement destinées aux femmes et aux Batwa, les informant sur leur droit à témoigner devant la Commission, sur la procédure à suivre s'agissant des dépositions et sur l'opportunité de cette participation afin que soient prises en compte leurs souffrances et la spécificité des violences commises en leur rencontre. Des séances thématiques pourraient par exemple être organisées et un ou plusieurs commissaires pourraient être en charge de ces questions.

¹⁴⁰ La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes date de 1979 mais la prise en compte de « l'aspect genre » est devenue une préoccupation constante des droits humains et se retrouve dans le domaine de la justice transitionnelle, notamment à travers l'adoption d'une perspective sexospécifique, V. Conseil des droits de l'homme, A/HCR/21/46, op. cit. La déclaration sur les droits de peuples autochtones de 2007 confirme la tendance du droit international des droits de l'homme à prendre en considération les communautés vulnérables et à protéger leurs droits.

Afin d'assurer la légitimité des commissions, une approche consultative et inclusive est fortement conseillée voire nécessaire¹⁴¹. Le HCDH précise qu'elles devraient se présenter sous la forme d'un « *dialogue dynamique et respectueux qui offre aux parties consultées un espace pour s'exprimer librement, dans un environnement sûr, en vue de concevoir ou améliorer les programmes de justice transitionnelle* »¹⁴².

Cette démarche, au moment de la création d'une commission, suppose que des discussions soient menées entre le gouvernement, la société civile, les associations de victimes et tout autre groupe concerné par son travail. Il est essentiel de recueillir la confiance des victimes.

Il s'agit à la fois de sensibiliser la population, de donner un maximum d'informations pour la compréhension du fonctionnement de la commission, d'aiguiser l'intérêt public mais également de s'assurer de la pertinence de son mandat.

La société civile est à ce titre un partenaire essentiel des commissions, elle participe à la sensibilisation concernant leurs missions, à la diffusion d'informations, aux formations à dispenser ou encore à la recherche concrète d'éléments relatifs aux violences. La société civile est très souvent l'interface, le médiateur, entre la commission et la population. Les associations de la société civile peuvent par exemple aider au recueil du ressenti des communautés dont elles sont les plus proches et qu'elles connaissent le mieux.

Ces consultations peuvent durer plusieurs mois et être continues pendant le travail de la commission. Un dialogue permanent doit être instigué entre la commission et la société civile, en particulier ceux qui ont le plus souffert des violences, afin de construire en interaction et ensemble un outil le plus pertinent possible.

Les ONG nationales jouent ici un rôle central par leur aide à la rédaction des textes officiels, les propositions qu'elles peuvent formuler ou les réserves qu'elles émettent. Ces consultations sont d'autant plus importantes que la défiance témoignée envers les institutions en général, et les enquêtes officielles, en particulier, de la part de la société civile s'explique par l'histoire de répression et de violence qui caractérise les pays concernés par la mise en place d'une commission de vérité. Il convient alors non seulement de susciter la confiance envers une nouvelle institution mais également de lutter contre la défiance générale envers les instances étatiques. Cette confiance est par nature fragile et doit se construire.

Les consultations nationales menées en 2009 au Burundi ont démontré une volonté claire de la part de la population de participer au processus de justice transitionnelle. Le rapport des consultations fait notamment état du désir des Burundais de prendre part au choix du comité de sélection des membres de la CVR en ayant la possibilité d'élire ses membres pour les tiers des personnes consultées¹⁴³. En outre, l'une des recommandations formulées par le Comité de Pilotage Tripartite (CPT) organisant les consultations souligne le « vœu exprimé par les populations consultées de voir leurs

¹⁴¹ V. Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH), *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Consultations nationales sur la justice en période de transition, Rule of law tool*, New York et Genève, version française, 2009, 34 p.

¹⁴² Ibid., p. 3.

¹⁴³ « Les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi. Rapport », Bujumbura, 20 avril 2010, p. 44.

opinions et attentes prises en compte dans le processus de mise en place des mécanismes de la justice de transition »¹⁴⁴

Au-delà des consultations nationales, le Groupe de Réflexion sur la Justice Transitionnelle (GRJT) créé en 2006 et constitué d'organisations de la société civile burundaise a formulé des recommandations concernant le projet de loi sur la CVR qui n'ont finalement pas été prises en compte sauf dans de rares cas. Le gouvernement burundais ne s'inscrit pas dans un esprit de consultation auprès de ce groupe ou des autres organisations de la société civile. Il s'agit davantage d'un plaidoyer formulé par le GRJT et d'une démarche d'accompagnement ou de suivi des actions gouvernementales. Cette relation fondée davantage sur la rhétorique du débat que du dialogue s'explique par l'histoire de la société civile burundaise qui a pu et peut parfois encore remplir les fonctions d'un véritable contre-pouvoir. Cette configuration n'est pas exceptionnelle mais représente plutôt une norme dans les pays en transition, elle ne doit pas empêcher le dialogue et les diverses consultations à mener.

La sélection des commissaires revêt une importance cruciale car ils seront l'image de la commission, son « visage » public et ils la définiront. Ils incarneront la commission, détermineront ses politiques, méthodes et enquêtes. Ils devraient être choisis à travers un processus transparent et consultatif. Dans certains cas, une présélection est effectuée avant de procéder à la nomination finale et la population participe à cette sélection. Les commissaires doivent inspirer le respect et être reconnus pour leur neutralité. Différentes professions et confessions religieuses peuvent être représentées afin d'épouser au mieux la diversité d'une société donnée. La sélection ne doit pas avoir lieu tant que le mandat de la commission n'a pas été défini notamment très rapidement après la signature d'un accord de paix au risque d'entraver le travail de la commission. La propension à y faire siéger des représentants politiques ou membres de partis ou anciens groupes armés devrait être contenue. Le public devrait pouvoir proposer des noms ou du moins participer d'une manière ou d'une autre à la sélection. L'Afrique du Sud a notamment procédé à un entretien public des commissaires finalistes.

Par exemple, la plupart des commissions sud-américaines ont choisi leurs commissaires sur des critères de compétences personnelles, de prestige et de moralité recherchant ainsi le plus large consensus populaire possible. Ce fut le cas de l'écrivain argentin Ernesto Sabato, élu président de la CONADEP. À l'inverse, la plupart des autres commissions, hors Amérique du Sud, ont privilégié des représentants de communautés vulnérables et/ou minoritaires telles que les femmes, les groupes ethniques, religieux ou raciaux particuliers. Il s'agissait d'une forme de lutte contre les discriminations et la marginalisation. La CVR sud-africaine qui comptait dix-sept commissaires et avait pour président l'archevêque Desmond Tutu était animée par un souci de représentativité. Elle se composait de sept Noirs, six Blancs, deux Métis et deux Indiens parmi lesquels figuraient six femmes.

Le souci de représentativité de la société par les commissaires permet qu'une parole soit donnée de manière équitable à des perspectives très différentes. Le

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.68

nombre des commissaires se situe entre trois et dix-sept selon les pays. Il doit être suffisant pour permettre le débat mais pas trop important pour favoriser le travail de consensus. L'indépendance et la neutralité des commissaires doivent également s'envisager par rapport aux enquêtes. Ils ne doivent pas être impliqués dans les violences perpétrées. Généralement, le travail à plein temps des commissaires est justifié par l'ampleur de la mission à accomplir ainsi que la crédibilité qu'ils doivent conquérir. Cette dernière peut parfois être renforcée par la présence de commissaires étrangers ou « dits » internationaux qui pourront être plus facilement préservés du soupçon de partialité. Néanmoins, ces commissaires devraient attester de compétences expertes concernant la situation socio-politique du pays où ils exerceront, les violences spécifiques commises sur ce territoire ou par exemple le domaine de la justice transitionnelle ou la résolution des conflits. En résumé, ils devraient justifier de leur légitimité à siéger au sein d'une instance nationale au même titre que les commissaires nationaux.

La composition hybride des commissions a abouti à de bons résultats en Sierra Leone, aux Îles Salomon, au Kenya ou encore au Guatemala.

Dans tous les cas, ils doivent être disponibles et ne pas être tenus par des activités annexes. Lorsqu'ils sont fonctionnaires, l'État doit autoriser leur mise à disposition pendant le mandat de la commission. Ils devraient également pouvoir se prévaloir d'une expertise dans des champs aussi divers que l'histoire, le droit, l'économie, le journalisme, la médecine, la psychologie, l'anthropologie, entre autres. Enfin, la présence des femmes commissaires aux audiences, en particulier concernant le recueil de témoignages d'autres femmes victimes de violences sexuelles peut s'avérer être d'une aide précieuse.

La loi burundaise prévoit en son article 12 que « *la commission est composée de personnalités reconnues pour leur probité, leur intégrité, leurs compétences techniques et leur capacité à transcender les clivages de toute nature* ». Son article 46 précise également que « *au-delà de leurs opinions personnelles, préférences ou affiliations politiques, les Commissaires doivent remplir leur mission avec impartialité et objectivité en toute bonne foi et sans être soumis à aucune influence. Ils ne peuvent ni solliciter ni accepter faveurs, dons ou promesses dans l'exercice de leurs fonctions* ». Des sanctions sont également prévues en cas de conflits d'intérêt concernant une affaire dans laquelle un commissaire serait impliqué. Le texte pose également plusieurs critères dont celui de la nationalité. Tous les commissaires doivent être de nationalité burundaise.

Ce choix n'est pas guidé par les résultats des consultations nationales de 2009 selon lesquels 53% des personnes consultées étaient favorables à des membres nationaux et 44% à des personnalités étrangères. Ces chiffres n'interdisaient pas que la CVR se dote d'une composition hybride. En outre, la majorité des Burundais consultés souhaitaient que les membres de la Commission soient issus de la société civile (92,69%), des confessions religieuses (91,84%), des professions libérales (85,96%) et du gouvernement (72,91%) et que le président ou la présidente, si elle ou il est de nationalité burundaise, provienne de la société civile (85,28%) ou des confessions religieuses (80,14%)¹⁴⁵. Ces tendances datent de

¹⁴⁵Ibid., pp. 72-76.

2009 et mériteraient d'être actualisées mais elles témoignent toutefois d'une réelle volonté d'appropriation du processus par la population ou du moins, du refus d'une commission « gouvernementale » ou politisée.

Le Burundi a décidé de mettre en place une commission paritaire ad hoc désignée par le Bureau de l'Assemblée Nationale et par celui du Sénat afin de procéder à la sélection de trente-trois candidatures parmi celles qui lui seront présentées. Les onze commissaires seront ensuite désignés à la majorité simple par l'Assemblée Nationale. La participation de la population dans cette sélection est en conséquence extrêmement indirecte et peu exclusive. Reste à savoir si le choix définitif et imminent de ces commissaires correspondra aux vœux populaires.

Dans ce contexte, l'intérêt à choisir des personnalités non controversées et recueillant un respect et une reconnaissance de leurs compétences par la majorité est d'autant plus important et peut déterminer la légitimité de l'institution.

La loi prévoit également que les commissaires exercent leur fonction à temps plein et qu'ils bénéficient d'un détachement par rapport à leur emploi d'origine lorsqu'ils proviennent du secteur public. Ils jouissent également d'une immunité pendant l'exercice de leur mandat.

Une question demeure, lorsque la loi précise que la composition de la commission devra respecter les équilibres constitutionnels, il n'est nulle part mentionné clairement comment concrètement cette règle sera respectée. Ce flou est susceptible de rendre la CVR plus exposée aux manipulations et aux accaparements politiques.

La CVR burundaise, lorsque la sélection de ses commissaires sera réalisée, pourra entamer la phase cruciale dite préparatoire ou préalable à ses activités principales d'enquêtes, d'investigations et de rédaction du rapport final. Cette étape ne doit pas être minimisée, elle est une préparation essentielle au bon déroulement et à l'efficacité des travaux ultérieurs c'est pourquoi elle nécessite une attention toute particulière.

I.3. Tâches principales liées à la phase préparatoire des commissions de vérité

L'importance de la bonne gestion de la phase préparatoire a une influence sur le temps consacré à la phase opérationnelle. En effet, la préparation à la mise en place d'une commission peut rapidement être chronophage et prendre plusieurs mois.

Des questions logistiques et administratives telles que la location des locaux ou le recrutement du personnel peuvent nécessiter beaucoup de temps ainsi que la campagne de sensibilisation auprès de la société civile ou l'élaboration d'un plan de travail et les opérations de levée de fonds. L'exemple de la Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation (CDVR) ivoirienne est en ce sens parlant. En effet, installée depuis le 28 septembre 2011, ses premières audiences publiques se sont tenues en septembre 2014. Son président, Charles Konan Banny a expliqué le 1^{er} novembre 2013 lors de son discours pour la cérémonie de remise du premier rapport au président Alassane Ouattara que la phase préparatoire « a été particulièrement longue parce qu'il a fallu organiser des consultations nationales et créer les conditions psychologiques de la réalisation du processus ». L'une des particularités de la commission ivoirienne tient à son mandat d'organiser des consultations

nationales et à la mise en place de trente-sept commissions locales¹⁴⁶. La formation des collaborateurs ainsi que la collecte de données précédant les investigations auprès d'ONG nationales ou internationales sont également des tâches entrant dans cette étape. Afin d'améliorer l'efficacité de la commission, son mandat peut prévoir de contenir cette période préparatoire dans un laps de temps bien défini, entre trois et six mois.

Les tâches qui occuperont les commissaires pendant cette période sont nombreuses. Ils devront s'accorder quant à **l'interprétation de leur mandat** afin d'adopter une ligne d'action commune. Cette phase est également le temps de la **sensibilisation des partenaires de la société civile, des victimes et du gouvernement** concernant leur mandat. Il s'agit en outre de **rédiger les termes de références nécessaires à l'embauche du personnel** de la commission et, en particulier, celui qui sera chargé de la gestion administrative, des recherches et de la sensibilisation. Ils doivent surtout réfléchir et élaborer les **normes d'organisation et de fonctionnement** de la commission. Concrètement, il peut s'agir d'un règlement intérieur réglementant le mode de prise de décision, un organigramme précisant les rapports hiérarchiques entre les personnes, un plan de travail comprenant les prévisions des besoins en termes de temps, de ressources humaines et matérielles et de budget, des approches méthodologiques ainsi que les plans de recherches et d'investigations à mener, les plans de sensibilisation et d'éducation pour communiquer sur le mandat et les opérations de la commission et enfin une déclaration de principe qui détermine les relations entre la commission, les autres institutions publiques, la société civile, les citoyens et les associations de victimes¹⁴⁷.

La loi du 15 mai 2014 consacre son article 51 à l'énumération des tâches à accomplir lors de cette phase. Il est prévu que soit adopté l'organigramme, que soit organisée la formation des commissaires, que ces derniers s'approprient la présente loi, que l'ordre intérieur, le règlement financier, le budget de fonctionnement et le chronogramme des activités soient adoptés. Le recrutement des experts et des personnels occupera également cette période comme la conception du logiciel de bases de données et l'élaboration de la stratégie de communication de la commission. Notons qu'il est fait allusion à cette dernière sans préciser qu'elle sera coordonnée par une unité à part entière.

C'est également lors de la phase préparatoire que la commission prendra des mesures d'accompagnement et de protection des victimes et des témoins, élaborera le guide de recueils des dépositions des enquêtes et investigations et formera les enquêteurs et investigateurs. Le texte de loi semble distinguer enquêtes et investigations pourtant il leur donne une même définition à l'article 1-j, à savoir la recherche méthodologique de la vérité par l'audition des témoins et l'accumulation des informations.

Enfin, il conviendra également de prendre des mesures pour le recueil, la protection et la gestion des archives ainsi que des dispositions visant l'identification et la protection des fosses communes. Cette liste non exhaustive de tâches (la loi utilise le terme « *notamment* ») devra être précisée et complétée, elle ne précise pas par exemple que soit

¹⁴⁶V. le site internet de la commission : <http://www.cdvr.ci>.

¹⁴⁷V. E. GONZALEZ et H. VARNEY, *op. cit.*, p. 31.

pensé un plan de recherche, un *mapping* des violations ou que soit procédé au recueil des études scientifiques ou de plaidoyer existantes sur les crimes commis au Burundi pendant la période soumise à enquête.

Les recherches préliminaires au début des investigations peuvent consister à établir la liste des sources d'informations disponibles relatives aux violences. Les ONG ont, par exemple, très souvent mené des recherches en la matière et ont en leur possession des rapports documentés.

Concernant les ONG ou organisations qui décideront potentiellement de collaborer avec la Commission à condition de bénéficier de garanties s'agissant de l'utilisation des données en leur possession, il apparaît important de ne pas se concentrer sur Bujumbura qui ne doit pas être confondue avec l'ensemble du Burundi. La capitale burundaise rassemble beaucoup d'associations et d'émulations mais il est essentiel de prendre en compte les spécificités régionales et locales de violations et des victimisation en impliquant le plus possible les communautés concernées.

Le gouvernement, les NU, les organismes divers des droits de l'homme ainsi que les médias nationaux et internationaux sont autant de sources d'informations qui pourraient participer au travail de la commission. Cette tâche préalable devrait être réalisée en collaboration avec les organes précités. Elle implique un dialogue, un partage d'analyses voire le recours à des experts si nécessaire afin d'établir un plan de recherche réalisable.

Des groupes de travail thématiques peuvent être constitués afin d'instiguer rapidement une dynamique d'action et de recherche. Le travail en réseau peut en ce sens être primordial. La CVR canadienne a par exemple été conseillée par un conseil de sages autochtones, la commission péruvienne a associé des associations de victimes et la commission de Sierra Leone a bénéficié de l'appui d'un réseau d'associations de protection des droits humains.

La loi burundaise prévoit la création d'un **Conseil consultatif international** composé de cinq hautes personnalités jouissant d'une grande autorité morale (article 24). Ce Conseil est conçu par la loi comme un soutien éthique, pouvant formuler des recommandations ainsi qu'un facilitateur entre la commission et les partenaires nationaux et internationaux. Ce Conseil est susceptible d'apporter une aide en matière technique et de communication tandis que le recrutement d'experts nationaux et internationaux, pluridisciplinaires prévus par le texte (article 36) pourrait correspondre davantage au travail de recherches préliminaires. Cette tâche suppose la création de réseaux et de groupes de travail, dans tous les cas une réflexion sur la façon d'organiser l'élaboration d'un état des lieux préliminaire.

Pour les commissaires, en particulier étrangers, mais pas uniquement, il est également important de prendre connaissance de la culture et des coutumes locales.

La situation particulière des peuples autochtones, sa prise en considération récente et

croissante par les instances et organismes internationaux ont rendu central ce souci de la diversité des perceptions¹⁴⁸.

Au-delà du cas particulier des peuples autochtones, il s'agit de prendre en compte le pluralisme. Ce dernier peut se trouver dans les modes de résolutions des conflits, dans la pratique de la justice comme dans l'importance accordée à un rituel ou une manière de s'exprimer. Cet intérêt envers le fonctionnement d'une société donnée en dehors des règles institutionnelles et au niveau communautaire doit être intégré au fonctionnement d'une commission. Leur connaissance permet de comprendre plus profondément ce qui compose, anime et définit une société.

Au Burundi, par exemple, les valeurs incarnées par le *Bushingantahe*, la poésie, les danses, la musique traditionnelle pourraient être sollicités d'une manière ou d'une autre. La créativité en la matière est un des meilleurs outils d'appropriation d'une telle institution.

Par ailleurs, l'objectif d'une commission étant de rassembler des éléments sur les violations commises, l'outil cartographique apparaît pertinent afin de localiser les violences et d'en représenter l'ampleur en indiquant le nombre de victimes estimées par exemple. Il convient de déterminer la nature ou la typologie de ces violences, leur chronologie et leur géolocalisation. Plus précisément, une commission peut tenter de répondre à une série de questions simples relatives aux exactions : **Quoi (nature) ? Combien (ampleur) ? Quand (chronologie) ? Qui (identité des victimes) ? Par qui (identité des auteurs probables) ? Où (localisation précise) ?**

Les réponses apportées à ces questions doivent être complétées par l'étude des initiatives menées en matière de justice, de soutien aux victimes. En ce sens, les démarches informelles et faisant appel à des formes de justices autres qu'institutionnelles doivent être répertoriées. À ce stade, peuvent déjà être envisagées des sources de preuves qui corroborent les événements identifiés. Une aide à l'élaboration d'une telle carte des violences, lorsqu'elle n'existe pas déjà, peut être demandée auprès des associations de la société civile ou des universités. D'où l'importance de la création de groupes de travail ou la constitution de réseaux rapidement.

Une autre préoccupation occupe une commission de vérité à ce stade : son budget.

La plupart du temps créée en période de transition, faisant suite à un conflit ou à l'exercice d'un régime autoritaire souvent dispendieux, les caisses de l'État sont généralement vides. L'importance de l'aide des organisations internationales et des donateurs est alors cruciale pour assurer le fonctionnement d'une commission. L'aide de l'État est modeste et les solutions se trouvent plutôt à l'étranger. La commission du Timor Leste, comme celle de Sierra Leone, ont bénéficié de la générosité internationale mais cas original, plus de la moitié du budget de la commission péruvienne a été financé par les comptes secrets de fonctionnaires corrompus¹⁴⁹.

¹⁴⁸V. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 septembre 2007.

¹⁴⁹ICTJ, Recherche de la vérité. Eléments pour la création d'une commission de vérité efficace, op. cit., p. 32. La liste des donateurs ayant participé au financement de la CAVR du Timor Leste est par

Les salaires des commissaires et du personnel devraient être raisonnables mais surtout pas démesurés dans de tels contextes de difficultés budgétaires avérées¹⁵⁰. Un financement provisoire pourrait être alloué à la commission, lequel serait réajusté au cours de son exercice. Cette solution suppose que le budget provisoire et prévisionnel élaboré pendant la phase préparatoire soit le plus réaliste dans la mesure du possible.

La loi du 15 mai 2014 atteste ces difficultés en prévoyant en son article 43 que « *les fonds de fonctionnement de la Commission proviennent du Gouvernement par la voie de la loi des finances et des partenaires nationaux et internationaux* ». La disposition suivante semble toutefois omettre un poste de dépense important lorsqu'elle précise que « *les dépenses de la Commission sont constituées par les émoluments des commissaires, les rémunérations du personnel et les charges sociales y afférentes ainsi que les frais de fonctionnement* ». **L'essentiel n'apparaît pas : les activités d'investigation et de recherche de la Commission**, à moins que les frais de fonctionnement renvoient à celles-ci. Le texte manque de précision sur ce point et la définition des postes de dépenses demandera une méticulosité et un souci d'anticipation certains.

Les commissions de vérité devraient également consacrer de l'énergie à leur mission de sensibilisation du public consistant à informer les personnes quant au mandat, à leurs droits, leur participation aux enquêtes, aux auditions, etc.

Certains groupes devraient recevoir une sensibilisation spécifique en considération de leur particulière vulnérabilité par exemple. Divers supports peuvent être utilisés pour répondre à cette mission et, ici encore, la créativité est bienvenue. L'organisation de réunions, de conférences, la diffusion d'émissions de télévision, de radio, les représentations théâtrales, le chant, la danse et la presse sont autant d'options à envisager.

Le Burundi travaille dans le domaine de la sensibilisation à la justice transitionnelle depuis plus d'une décennie. Ce travail d'information a été compliqué et discontinu dans la mesure où il a dû s'adapter aux aléas politiques, à la non application de la première CVR dont la loi fut adoptée en 2004, aux épisodes de tensions et violences électorales en 2005 et, surtout, en 2010, aux incertitudes quant au contenu concret du processus de justice transitionnelle tant attendu, en somme, aux espoirs déçus, aux remises en question et aux doutes. La promulgation de la loi de 2014 a d'ailleurs été une surprise pour beaucoup. Elle est pourtant promulguée et la poursuite ou la réorientation du travail de sensibilisation et de communication devrait stimuler les énergies et initiatives.

exemple consultable sur le site internet de la commission (<http://www.cavr-timorleste.org>). Voir également le site internet de la TRC de Sierra Leone (<http://www.sierraleonetrc.org>) et celui de la Commission péruvienne (<http://www.cverdad.org.pe>).

¹⁵⁰ Les principales catégories budgétaires d'une commission se répartissent entre les salaires (commissaires et équipes juridiques et interdisciplinaires d'experts) ; les opérations (activités de recherche, sensibilisation et communication, prise de dépositions, création d'un système de gestion de données, campagnes de sensibilisation, production de publications) ; investissements en capital (bureaux, véhicules) ; frais administratifs (locations, audit), E. GONZALEZ et H. VARNEY, *op. cit.*, p. 32.

Enfin, concernant le recrutement du personnel, il peut viser des profils très variés comprenant des juristes, des historiens, des sociologues, des psychologues, des médecins, des interprètes, des informaticiens, des gestionnaires, du personnel administratif, etc. Les commissions emploient entre plusieurs dizaines et quatre cents personnes et leur nombre varie pendant l'exercice de l'activité de l'institution¹⁵¹, il s'adapte aux besoins. Des consultants peuvent également être sollicités sur des thèmes spécifiques tels que l'exhumation de corps. La Commission sud-africaine employait jusqu'à 400 personnes au plus fort de son activité. Ce recrutement doit correspondre aux opérations que la commission a définies. Selon le mandat adopté, peuvent être envisagées différentes équipes et unités : une ou deux équipes de juristes pour identifier les types de violences ; des équipes pluridisciplinaires de chercheurs en sciences sociales pour étudier le processus politique et le contexte relatifs aux violations ; une unité pour la prise de déposition et le traitement des données, la conception des procédures et des formulaires de prise de déclarations, les procédures d'accès aux archives, les procédures applicables aux témoins spéciaux ; une unité consacrée aux victimes, à leurs droits et leur protection ; une unité de communication, sensibilisation et éducation ; une unité administrative pour gérer le budget et organiser les audiences publiques¹⁵².

Pour le moment, la loi du 15 mai 2014 prévoit la création d'une unité de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins (article 37) qui fera l'objet de développements ultérieurs. D'autres unités pourraient être créées par décret et compléter la structure organisationnelle de la Commission.

Le budget et le recrutement du personnel peuvent également tenir compte de la possibilité de **décentraliser les activités** de la commission et d'établir des bureaux régionaux qui pourront recueillir des données ou organiser des audiences publiques. Cette optique participe d'un souci de proximité avec les populations et les lieux où se sont produits les événements.

La loi burundaise prévoit également cette possibilité avec la création d'un bureau par province composé de trois personnes (article 38), elle répond en ce sens à ce souci de proximité et d'ancrage régional ou local. En effet, la décentralisation permet la réalisation d'un travail au plus près des communautés en collaboration étroite avec le tissu associatif local. Elle fait sens au regard de la conciliation à trouver entre vérités individuelles et collectives.

¹⁵¹La Commission canadienne employait par exemple 19 personnes en 2010, 43 en 2011, 47 en 2012, 25 en 2013 et son effectif s'élève à 15 employés en 2014 (<http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/ssa-pop-fra.asp>).

¹⁵²*Ibid.*, p. 37.

I Section II. Etude comparative autour des règles générales de fonctionnement des commissions de vérité

La phase d'activités qui succède à la phase d'installation ou préparatoire d'une commission de vérité cristallise deux points essentiels : le mandat et la procédure en vigueur.

La détermination du mandat, c'est-à-dire de la mission décomposée en fonctions, assigné à une commission de vérité appartient à ses commissaires. Néanmoins, comme à l'accoutumée des constantes sont repérables. Ce mandat révèle l'orientation d'une commission et les questions qu'elle a décidé d'aborder de façon plus spécifique. La prise en compte de l'aspect genre, des droits de l'enfant ou des peuples autochtones constitue l'une des « meilleures pratiques » identifiée au niveau international mais varie d'une commission à l'autre selon les priorités et le contexte. La procédure revêt quant à elle une importance particulière en termes de protection des droits des personnes qui viendront s'exprimer devant cette instance quasi-judiciaire ou qui seront concernées par elle de manière plus ou moins directe. Encore une fois, les options choisies divergent selon les pays mais leur analyse donne des indications sur le panel de possibilités que le Burundi a à sa disposition.

II.1. Le mandat et les fonctions des commissions de vérité en lien avec l'aspect genre

Le mandat d'une commission de vérité peut se composer d'éléments répondant à quelques questions simples à l'image de celles identifiées pour l'élaboration d'une carte des violences commises dans un pays donné.

II.1.1 La durée du mandat

À la question de savoir « **pendant combien de temps ?** » la commission devra fonctionner, correspond la détermination de la durée des travaux. En général, la durée considérée comme étant optimale se situe entre un an et demi et deux ans et demi d'activités.

La loi burundaise prévoit un exercice de **quatre ans** à compter de la prestation de serment des commissaires avec la possibilité de proroger un an la durée des travaux (article 4). Si cette période semble longue *a priori*, la prise en compte des tâches à effectuer pendant la phase préparatoire ainsi que la longue période de violence à investiguer lui donnent un aspect plutôt raisonnable¹⁵³.

II.1.2 La période à enquêter

Ensuite, il convient de savoir « **quand ?** » ou sur quelle période la commission devra enquêter et mener ses recherches. Ce temps peut être plus ou moins long.

L'Afrique du Sud a par exemple choisi de débiter ses travaux à partir d'un événement particulier du régime d'Apartheid, le massacre de Sharpville en mars 1960, jusqu'à

¹⁵³À titre de comparaison, ce mandat correspond à celui choisi par l'Instance de la Vérité et de Dignité (IVD) tunisienne créée en juin 2014 et qui mène des enquêtes sur les violations commises entre 1955 et 2013, soit une période de cinquante-huit ans.

l'établissement du gouvernement provisoire en décembre 1993 et non pas à partir du début du système répressif en 1948.

De nombreuses commissions ont été créées suite à un événement précis (des violences électorales au Kenya ou en Côte d'Ivoire, l'assassinat d'un membre de la société civile au Burkina Faso, la chute d'un régime autoritaire ouvrant un espace de « liberté » au Chili, en Argentine ou en Bolivie, suite à un génocide au Rwanda ou au Cambodge) mais leur mandat a souvent couvert une période longue dépassant ledit événement qui est l'occasion finalement de lire le passé troublé, parfois très lointain (la commission canadienne s'intéresse au cas des enfants amérindiens enlevés à leur famille et placés dans des pensionnats entre 1870 et 1990) d'une nation.

D'autres commissions ont choisi d'identifier plusieurs périodes. Le Commission de Réconciliation Nationale du Ghana a par exemple établi un rapport sur les violations infligées au peuple ghanéen par les détenteurs de fonctions officielles et les institutions publiques du 24 février 1996 au 21 août 1969, du 13 janvier 1972 au 23 septembre 1979 et du 31 décembre 1981 au 6 janvier 1993. Ce fractionnement des périodes soumis aux enquêtes peut présenter des inconvénients, notamment le risque d'omettre des crimes et d'aboutir à ce que des victimes se sentent lésées ou oubliées. Il convient également de veiller à ne pas oublier une exaction de nature ou d'ampleur équivalente à celles prises en compte dans le mandat de la commission.

La délimitation trop hermétique des épisodes de violences peut également susciter des conflits d'interprétation historique et être, plus généralement, source de polémiques. Les périodes continues, quant à elles, sont souvent très longues et impliquent des enquêtes longues et complexes.

Le Burundi qui a identifié une période s'étalant **du 1^{er} juillet 1962 au 4 décembre 2008** soit **quarante-six ans**, il s'agit d'une des périodes les plus longues parmi celles soumises aux travaux d'une commission. La Commission Vérité Justice et Réconciliation du Togo a couvert une période de quarante-sept ans allant de 1958 à 2005 et l'Instance Vérité et Dignité tunisienne prévoit de mener ses enquêtes pour les faits commis entre 1955 et 2013. Pour autant, le caractère cyclique et interconnecté des violations commises au Burundi paraît justifier ce choix afin d'aboutir à une compréhension holistique du phénomène criminel.

II.1.3 La nature des violations

Une autre interrogation à laquelle le mandat devra répondre est celle de savoir « **quoi ?** », c'est-à-dire quel type de violences sera soumis aux investigations.

Les formulations générales sont ici à privilégier afin de ne pas restreindre la marge d'interprétation des commissaires qui voudraient inclure des violences non spécifiquement identifiées. Ainsi, il est possible de donner une priorité à des violations déterminées telles que « *le génocide et autres violations graves du DIDH et du DIH* » ou encore « *les tortures et autres blessures graves* » (la commission péruvienne a utilisé cette formulation et a inclus dans ses recherches les violences sexuelles).

Les commissions sud-américaines se sont plutôt spécialisées sur les disparitions forcées commises par les agents de l'État. La commission du Libéria a enquêté sur les violations graves du DIDH et du DIH ainsi que sur tout autre abus incluant les violences sexuelles, les crimes économiques, les massacres et exécutions extra-judiciaires. Une certaine tendance à englober toutes violations ayant eu un impact sur la société semble se dessiner au regard des mandats des commissions les plus récentes.

La loi burundaise du 15 mai 2014 prévoit d'enquêter et d'établir la vérité sur « *les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire* » ainsi que des enquêtes visant à « *élucider les violations des droits politiques, civils, économiques et sociaux majeurs* ». **La définition est large et peut potentiellement inclure la corruption, le conflit foncier, les violences sexuelles, voire les inégalités sociales structurelles comprenant les discriminations. Selon l'interprétation adoptée par les commissaires le mandat peut s'avérer plus ou moins étendu.** Les termes « *majeurs* » et « *graves* » impliquent toutefois qu'une priorité soit donnée à certaines violations considérées comme étant d'une importance particulière. La liberté d'interprétation reste à la discrétion des commissaires qui peuvent également décider, par exemple, que le phénomène des violences sexuelles est majeur et grave au regard du nombre de victimes qu'il provoque et de l'étendue des souffrances et séquelles qu'il engendre. La loi fait d'ailleurs allusion aux violences sexuelles lorsqu'elle prévoit de prendre des mesures spéciales pour aider, entre autres, les victimes de ces crimes (article 49).

Dans tous les cas, les crimes en priorité visés par une commission de vérité sont les crimes d'ampleur et d'une particulière gravité se distinguant des crimes de droit commun, il s'agit donc des crimes contre l'humanité, du crime de génocide et des crimes de guerre. En d'autres termes, les commissions s'intéressent aux crimes pour lesquels la CPI est compétente et ceux qui peuvent faire l'objet d'une procédure de compétence universelle. Ainsi, les crimes contre l'humanité sont définis par le Statut de Rome (article 7) comme les actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque. La liste non exhaustive d'actes visés par cette catégorie de crimes comprend :

- le meurtre,
- l'extermination,
- la réduction en esclavage,
- la déportation ou le transfert forcé de population,
- l'emprisonnement,
- la torture, le viol,
- l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable,
- la persécution d'un groupe identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste,
- la disparition forcée de personnes,
- le crime d'apartheid,
- les autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale.

Le crime de génocide se définit quant à lui (article 6) comme l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- meurtre de membres du groupe,
- atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe,
- soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique ou partielle,
- mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe,
- transfert forcé d'enfants du groupe à un autre

Le crime de guerre (article 8) est constitué par les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et aux lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux. Les actes entrant dans cette catégories sont notamment les attaques dirigées contre les populations civiles.

Les actes de torture, les disparitions forcées et les exécutions extra-judiciaires constituent également des crimes graves selon le droit international dont la CVR doit pouvoir connaître.

Il est à noter que les violations des droits culturels ne figurent pas dans la loi. Il est possible de se demander s'il s'agit d'un choix délibéré ou d'un oubli de la part du législateur. En effet, la Déclaration de Fribourg de 2007 sur les droits culturels définit en son article 2 le terme « culture » comme recouvrant *« les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement »*¹⁵⁴.

Cette définition pourrait correspondre à la situation des Batwa, les pygmées du Burundi qui ont été persécutés pendant les différents épisodes de violence qu'a connu le pays. L'intégration des violations des droits culturels dans le mandat de la Commission burundaise aurait pu constituer un fondement aux enquêtes relatives aux exactions perpétrées contre les Twa. Le mandat large de la commission permet évidemment d'inclure ces violations mais cette caractérisation particulière aurait pu mettre en exergue la spécificité des violences.

Le terme « culturel » peut également être interprété comme désignant les deux communautés présentes au Burundi, les Hutu et les Tutsi. Cet amalgame serait totalement faux étant donné que les Hutu et les Tutsi partagent la même histoire, la même culture et la même langue et ainsi ne constituent pas des ethnies du point de vue scientifique. En outre, la transmission de l'identité Hutu ou Tutsi est basée sur patrilinéarité et ne tient pas compte de l'appartenance de la mère. L'absence des violations des droits culturels peut être due à ce souci d'éviter toute confusion.

Par ailleurs, l'une des questions à laquelle devront répondre les commissaires est celle de l'inclusion ou pas dans leurs enquêtes des crimes liés au **conflit foncier** qui est d'une importance majeure au Burundi. L'existence de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) n'exclut en rien la compétence de la commission de vérité sur ce point.

¹⁵⁴Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, 2007, p. 5.

Ce conflit étant au carrefour des violences cycliques perpétrées au Burundi, à la fois source et conséquence de ces exactions, il semble essentiel de l'aborder malgré et, précisément, à cause de sa complexité.

Il apparaît important que les compétences respectives de la CNTB et de la CVR soient clairement définies s'agissant du conflit foncier résultant des contentieux de sang.

II.1.4 Les auteurs des violations

Le mandat d'une commission de vérité suppose également l'identification des auteurs des violations et la réponse à la question « **qui ?** ». Si certains sont facilement repérables (les « gros poissons ») et peu nombreux, la masse des autres, les « hommes ordinaires », commande de procéder à des enquêtes plus approfondies. La plupart du temps, les instigateurs des violations appartenant au régime criminel du passé sont les plus susceptibles d'être traduits devant un tribunal international ou national. Leur condamnation a valeur de symbole mais ne représente en rien l'ampleur et la complexité des responsabilités en jeu. En outre, la qualité d'agent de l'État apparaît trop restrictive pour rendre compte de l'ensemble des implications. Pour autant, tous les auteurs ne peuvent être jugés. C'est à ce titre que les commissions de vérité participent à la lutte contre l'impunité en identifiant les responsabilités.

Selon la loi burundaise, les enquêtes devront viser à « *établir les responsabilités individuelles et celles des institutions étatiques, des personnes morales et des groupes privés* ». La distinction entre le niveau individuel, étatique, entre les personnes morales et les groupes n'appartenant pas à l'État fait clairement écho à une volonté de rechercher toutes les responsabilités. Le terme « *groupes privés* » peut renvoyer aux différentes rebellions ayant perpétré des violences. **Néanmoins, lorsque la loi envisage « d'établir les responsabilités individuelles », elle fait naître une ambiguïté entre son rôle de recherche de la vérité et celui d'un tribunal qui serait précisément d'établir ces responsabilités.**

II.1.5 Les lieux des violations

Une autre question doit animer les commissions de vérité, « **où ?** », c'est-à-dire les lieux sur lesquels ses enquêtes seront menées. Il s'agit toujours du territoire national.

Cette restriction n'est pas une obligation, il est possible d'imaginer des enquêtes menées à l'extérieur du pays pour des cas spécifiques, des massacres particulièrement marquants pour la population ou des assassinats perpétrés dans des camps de réfugiés établis à l'étranger.

Il est également envisageable d'inclure des personnes ayant quitté le pays après les violences mais dont le témoignage aiderait le travail de la commission. La commission libérienne a par exemple tenu des audiences publiques au sein de sa diaspora réfugiée aux États-Unis en partenariat avec des organismes implantés sur le sol américain.

Si l'approche globale quant à la période des violences, la nature des violations et le statut des auteurs à enquêter est considérée comme étant une « bonne pratique » pourquoi en serait-il autrement de la géographie de ces violences en particulier lorsque celles-ci sont précisément interdépendantes entre les pays

concernés et traversent les frontières. La possibilité d'une démarche régionale apparaît particulièrement pertinente. Cette option suppose toutefois des moyens conséquents et une collaboration entre États qui ne va pas toujours de soi.

La loi burundaise ne fait pas mention de l'aspect géographique, elle ne restreint donc pas les recherches au seul territoire burundais en théorie, du moins il s'agit d'une interprétation possible à l'absence d'indication.

II.1.6 Les victimes des violations

Enfin, la question de savoir « **contre qui ?** » ces violences ont été perpétrées implique que soient identifiées les victimes. La loi burundaise de 2014 ne donne aucune définition de la victime alors même que ce statut est très convoité et les revendications qui en découlent aboutissent à une véritable concurrence des victimes¹⁵⁵. De façon caricaturale, les auteurs de violences s'estiment victimes et ont tendance à expliquer leur action à l'aune des victimisations qu'ils ont subi. Cette rhétorique lorsqu'elle nie la responsabilité des auteurs mène à l'hypothèse d'une population exclusivement composée de victimes et lorsqu'elle lie la commission d'exactions aux souffrances vécues dans le passé révèle également le phénomène d'interchangeabilité des rôles entre victimes et auteurs.

Le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP) évoque cette problématique dans un rapport de 2010 à travers le constat selon lequel les mémoires sélectives et la lecture biaisée de l'histoire sont un obstacle à la réconciliation¹⁵⁶. Selon le document « *les versions biaisées du passé sont transmises de générations en générations et continuent à cristalliser l'identité ethnique et des ressentiments à l'égard de l'autre ethnique* », empêchant ainsi la construction d'une conscience nationale. Chaque groupe ethnique se considère comme victime et accuse l'autre d'être responsable de ses souffrances confirmant l'hypothèse de la concurrence des victimes. La revendication du statut de victime passerait ainsi par la disqualification du récit des souffrances de l'autre, sous-entendu celui qui appartient à l'autre groupe¹⁵⁷.

¹⁵⁵V. not. V. J-M. CHAUMONT, *La concurrence des victimes. Génocide, identité, reconnaissance*, Éd. La Découverte poche, n° 124, 2010.

¹⁵⁶CENAP, *Traiter du passé et construire l'avenir : la place de l'histoire dans la thérapie collective*, Mars 2010. Le document s'appuie sur des recherches documentaires complétées par l'organisation de Focus Group et d'enquêtes individuelles.

¹⁵⁷Le rapport précise que « dans des milieux Tutsi, la crise de 1972 marque ce qu'ils considèrent comme le début d'un génocide contre eux, alors que chez les Hutu, c'est l'aboutissement d'un plan dit « Plan Simbananiye » monté en 1968 pour les exterminer ». Ce plan, ajoute le rapport, a été évoqué officiellement pour la première fois dans la lettre numéro 093/100/CAB/68 du Commandant Ndayahoze Martin (Hutu), ministre de l'information et Secrétaire Général de la Maison du parti UPRONA au président Michel Micombero (sources : <http://www.abarundi.org>). Les massacres de 1988 à Ntega et Marangara séparent également les burundais Tutsi et Hutu quant à l'identification des responsabilités. Les tueries de 1993 divisent encore une fois les burundais autour de « la douleur sélective et des récits variables selon l'appartenance ethnique ». Dans les milieux Tutsi, un génocide préparé avec la manifestation de signes précurseurs est évoqué dans les discours des candidats des partis Hutu lors de la campagne électorale de 1993 tandis que les milieux Hutu évoquent un plan d'extermination planifié politiquement par l'ancien parti unique UPRONA et exécuté par l'armée contre les Hutus mais qui se serait soldé finalement par un échec.

Il n'existe pas de définition commune et partagée de la « victime », deux approches sont toutefois à distinguer. Une conception « étroite » ou légale de la victime et une conception large.

D'un point de vue juridique, « *On considère comme victime toute personne physique ayant subi un dommage occasionné par une infraction pénale, comprenant la lésion physique comme la lésion psychique, la souffrance morale et le préjudice économique. Le terme victime peut également inclure, le cas échéant, la famille immédiate ou les personnes qui sont à la charge de la victimes directe* »¹⁵⁸.

Dans une perspective plus globale, « *doit être considérée comme victime toute personne en souffrance(s). De telles souffrances doivent être personnelles (que la victimisation soit directe, indirecte ou collatérale ; individuelle ou collective ; atteigne une personne physique ou morale) ; réelles (c'est-à-dire se traduire par des blessures corporelles, des traumatismes physiques ou psychologiques, des dommages matériels et/ou sociaux avérés) ; socialement reconnues comme inacceptables (transgression d'une valeur sociale essentielle ; événement catastrophique, scandale sanitaire) et de nature à justifier une prise en compte des personnes concernées, passant, selon les cas, par la nomination de l'acte ou de l'événement (par l'autorité judiciaire, administrative, sanitaire ou civile), par la participation processuelle à la manifestation de la vérité, par des informations d'ordre juridique, par des soins médicaux, psychothérapeutiques, un accompagnement psychologique, social et/ou une indemnisation* »¹⁵⁹.

S'agissant des victimes de crimes graves ou de masse au Burundi amenées à témoigner devant la CVR, deux critères peuvent être retenus pour les définir :

- toute personne ayant souffert, directement ou indirectement, de la violation des actes graves prohibés par le droit international ;
- les souffrances à prendre en compte et à réparer peuvent être d'ordre physique, psychologique, moral, social et/ou économique.

Si une personne est à la fois identifiée comme auteur et comme victime, les victimisations subies ne doivent pas être un argument visant à nier ses responsabilités ou à les atténuer. La complexité des situations vécues implique qu'elles puissent être comprises et révélées à travers la lecture historique de l'interchangeabilité des rôles mais s'agissant des différents épisodes de violences des victimes et des auteurs doivent pouvoir être identifiés pour chacun.

Les commissions de vérité qui ont à remplir de tels mandats ont à leur charge diverses fonctions. Elles doivent nécessairement produire un rapport final faisant état du résultat de leurs recherches. Ce rapport est l'aboutissement du travail de la commission mais également un document devant aider le gouvernement à travers les recommandations formulées à mener une politique de lutte contre l'impunité pour éviter que de telles

¹⁵⁸ASF, *Proposition pour une stratégie d'aide légale au Burundi*, 2012, p. 18. Cette définition est issue des Règles de Brasilia sur l'accès à la justice des personnes vulnérables de 2008.

¹⁵⁹R. CARIO, *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, Ed. L'Harmattan, 4^{ème} éd., 2012, p. 39.

exactions ne se reproduisent. Le rapport peut également être utilisé dans le cadre de programmes d'éducation comme ce fut le cas en Argentine avec le fameux « *Nunca Más* ». Les commissions ont également pour mission la collecte d'informations à travers le recueil de témoignages et la récolte de documents divers et variés. Elles doivent également veiller à la protection et le bien-être des victimes, collaborer avec le système judiciaire et accompagner des initiatives de promotion de la réconciliation au plan communautaire et national. Les implications liées à ces fonctions feront l'objet de développements relatifs à la procédure en vigueur devant ces instances.

Outre leur mandat et leurs fonctions, les commissions de vérité devraient accorder une attention particulière à la problématique du genre, de l'enfance et des peuples autochtones. Les développements suivants seront consacrés au genre, les aspects relatifs à l'enfance¹⁶⁰, tel que la problématique des enfants soldats¹⁶¹, et aux peuples autochtones étant plus résiduels dans le cas du Burundi.

Néanmoins, les enfants du présent ont également leur place au sein de commissions de vérité qui révèlent l'histoire de leurs parents ou grands-parents et de la société au sein de laquelle ils vivent. Ils sont dans tous les cas impliqués dans ce processus car l'oubli, le silence, le sentiment de vengeance, la colère, la douleur leur ont été transmis d'une manière ou d'une autre. Ils sont les héritiers d'un passé de violences qui fait pleinement partie de leur histoire individuelle. C'est pourquoi leur participation au dialogue relatif aux violations au sein des communautés doit être encouragée. Ils sont également un public à sensibiliser par la voie des programmes éducatifs. La Sierra Leone a par exemple publié une version abrégée de son rapport en cinquante pages à destination des enfants. Des bandes dessinées ou d'autres supports peuvent être utilisés pour informer les enfants d'un pays sur leur histoire.

II.1.7 Aspect genre et commission de vérité

Le « genre » est un concept utilisé en sciences sociales pour désigner les différences non biologiques entre les femmes et les hommes.

Appliquée aux commissions de vérité et aux violences de masse, cette perspective permet de comprendre que les rôles assignés aux femmes et aux hommes ont une influence sur les perceptions de la violence.

Les violences que subissent les femmes ne sont pas les mêmes que celles que connaissent les hommes. Par exemple, les abus sexuels commis pendant des conflits, des génocides et, plus généralement, des troubles de toute nature ont longtemps été considérés, et le sont encore parfois, comme étant des dommages collatéraux regrettables mais inévitables, ou pire, comme « normaux », faisant partie d'un exercice massif de violences et ne s'en distinguant pas. Récemment, le viol a été analysé médiatiquement comme une véritable

¹⁶⁰ UNICEF, « Enfants et Commission Vérité », Centre de Recherche Inocenti, ICTJ, Janvier 2011, 117 p. (<http://www.unicef-irc.org>).

¹⁶¹ V. not. M. A. DRUMBL, *Reimagining child soldiers in international law and policy*, Oxford University Press, 2012, 239 p.

« arme de guerre », notamment à travers les violences systématiques commises envers les femmes dans l'Est du Congo et au Rwanda pendant le génocide. Cependant, il ne constitue pas un phénomène récent mais a toujours été pratiqué au cours des conflits armés. Ce qualificatif « arme de guerre » désigne l'automatisme de l'utilisation du viol, la cruauté qui l'accompagne et les motifs qui l'animent, à savoir la destruction du tissu social d'une communauté donnée¹⁶². Le viol est qualifié par l'ONU de crime de guerre lorsqu'il est planifié et orchestré comme une tactique de guerre. En outre, le viol peut également porter des motifs divers tels que la discrimination à travers le viol « curatif » commis à l'encontre des femmes homosexuelles dans certains pays, en particulier en Afrique du Sud, qui a pour but de les « guérir ».

Il ne doit pas pour autant faire oublier les autres formes de violences sexuelles qui sont complexes et multiples. Toutes violations des droits sexuels et reproductifs des femmes devraient être prises en compte. Au regard de l'ampleur et la systématicité du phénomène, les commissions de vérité pourraient inscrire clairement ce type de violations comme faisant partie de leur mandat. En outre, les femmes ou jeunes filles ayant perdu leurs parents lors de conflits et étant obligées de fuir pour sauver leur vie se retrouvent souvent chef de famille. Elles peuvent également être déplacées ou réfugiées. Ce statut de « femme seule » peut entraîner des formes de stigmatisations et de violences à leur encontre. L'abandon des « filles mères » par le père de leur enfant ou par leurs familles est également un phénomène à prendre en compte et qui peut aboutir à la prostitution de ces femmes par exemple. Ces réalités sont à la fois influencées par les violences de masse mais sont également dues aux inégalités sociales et culturelles ancrées dans une société donnée, c'est-à-dire structurelles. **Une commission de vérité, sans trop étendre son mandat, pourra les analyser afin de comprendre leurs sources et de proposer des solutions au gouvernement.**

La perspective du « genre » inclus également l'étude du rapport à la virilité. Par exemple, les enfants enrôlés par les forces armées gouvernementales ou rebelles sont le plus souvent des garçons car le combat est considéré comme une activité virile réservée au genre masculin. A contrario, il existe des réticences à reconnaître qu'une fille peut choisir de s'engager volontairement en tant que combattante car cette position ne correspond pas à l'idée socialement construite par rapport à son « genre ». S'agissant des enfants soldats, une vision caricaturale du phénomène consiste à considérer que les filles enrôlées servent d'esclaves sexuels ou s'occupent de nourrir les combattants mais ne participent pas aux combats. La réalité est plus complexe et les filles peuvent également épouser la cause pour laquelle le groupe en question livre bataille¹⁶³. S'agissant du caractère volontaire ou contraint de l'engagement au combat, la perception de la guerre comme étant une entreprise virile peut influencer la décision des garçons à y prendre part afin d'affirmer leur identité masculine par exemple. La cruauté est également affiliée à une démonstration de

¹⁶² Pour une analyse historique du phénomène, v. not. R. BRANCHE et F. VIRGILI (dir.), *Viols en temps de guerre*, Éd. Payot et Rivages, 2013, 359 p.

¹⁶³ V. not. L. BUCAILLE (dir.), *Femmes combattantes*, (Dossier), In *Critique internationale*, n°60, juillet-sept. 2013 ; S. SHEPLER, « Les filles soldats : trajectoires d'après-guerre en Sierra Leone », In *Politique Africaine*, n°80, décembre 2002, pp. 49-62.

force et de virilité. À l'inverse, les violences sexuelles commises sur les hommes demeurent un tabou persistant car elles contreviennent précisément à cette image sociale de virilité.

L'aspect genre constitue un outil pertinent de compréhension et de prise en compte des violations ainsi que des réalités sociales. Il doit également guider le fonctionnement d'une commission de vérité et nécessite une formation spécifique des commissaires ou de l'un d'entre eux dédié à ces questions ainsi que du personnel.

La manière de mener des entretiens auprès de groupes de femmes victimes de violences sexuelles doit par exemple être animée par le souci de ne pas revictimiser les personnes. En outre, si un ou une interprète est nécessaire lors de la récolte des témoignages, il ou elle doit absolument être préparé(e) et formé(e) à recevoir ces paroles traumatisées et traumatisantes sous peine d'en subir de lourdes conséquences psychologiques.

La règle simple consistant en ce que des femmes recueillent la parole de femmes victimes d'abus sexuels pour des raisons de confort psychologique est évidente. Elle suppose tout de même que l'hypothèse selon laquelle telle femme ou tel groupe de femmes préfère être interviewée par une autre femme soit vérifiée.

Il convient de s'adapter à chaque situation et d'user de souplesse afin de prévenir les victimisations secondaires.

La **confidentialité** doit être dans cette perspective proposée afin d'éviter les stigmatisations et le rejet dont serait victime une femme ou un homme ayant subi des agressions sexuelles. Cette question délicate touche à l'intimité profonde des personnes et doit être maniée avec précaution.

Enfin, l'aspect genre concerne également la participation des femmes en tant que commissaires ou membre du personnel. Elles ne peuvent pas être considérées comme de simples bénéficiaires passifs, comme des êtres vulnérables mais, au contraire, en tant que victimes elles doivent pouvoir se libérer de ce statut une fois leurs souffrances reconnues et réparées pour redevenir des actrices. Elles apportent leurs vérités et leur expérience, lesquelles seront incluses dans l'histoire globale que cherche à éclaircir une commission de vérité. Il est possible en ce sens et afin de respecter la particularité des violences subies par les femmes d'organiser des audiences thématiques.

La commission du Libéria a par exemple privilégié une approche centrée sur les femmes, les enfants et les populations vulnérables. La commission de Sierra Leone a quant à elle adopté une démarche spécifique en faveur des enfants. Ces choix s'expliquent par le contexte des conflits de ces deux pays et le phénomène massif des enfants soldats qui s'y est ancré.

L'idée forte et récurrente qui préside les développements précédents est celle de l'adaptation à la diversité et la spécificité des violences subies, des personnes victimes et des cultures en présence. Ce principe de souplesse dans le souci du respect des droits de chacun innervé également les procédures en œuvre au sein des commissions de vérité.

II.2. Les procédures des commissions de vérité en lien avec les droits des victimes, des auteurs et des témoins

Les activités essentielles d'une commission de vérité se répartissent entre le recueil des dépositions des victimes et des auteurs, l'établissement d'une base de données, les recherches et les enquêtes, les audiences publiques, l'information du public et la communication (devant tenir compte de l'exigence de confidentialité pour certains cas) et, enfin, la rédaction du rapport et des recommandations.

L'exercice de ces activités implique des pouvoirs soumis à des procédures particulières. Le premier d'entre eux est celui **d'enquêteur**. Il suppose à la fois la coopération et l'aide des autorités mais aussi l'exercice de pouvoirs de contrainte, de procédures médicaux-légales et de l'obligation de coopérer. En d'autres termes, la commission devrait pouvoir assigner les personnes à comparaître afin qu'ils produisent des preuves ou tout document nécessaire aux investigations.

Dans cette perspective, la commission emprunte le caractère judiciaire des tribunaux dont elle pourrait demander l'aide si les personnes refusent de se soumettre à ces requêtes.

Cette option paraît toutefois délicate à mettre en œuvre lorsque sont convoqués des auteurs « probables » n'ayant reçu aucune garantie d'immunité ou d'amnistie (pour les crimes autres qu'internationaux) de la part des autorités judiciaires. Cette limite suppose que les relations entre commission de vérité et tribunaux nationaux ou internationaux soient claires, établies et complémentaires.

La loi burundaise a consacré un chapitre VII à la procédure applicable devant la Commission au sein duquel figure le rappel du principe d'indépendance et d'impartialité des commissaires, du statut de leader du président qui doit conduire et orienter les travaux ainsi qu'une section dédiée à la nécessité de protéger les victimes et les témoins. Le chapitre distingue ensuite par section les tâches afférentes à la phase préparatoire, des dépositions, des enquêtes, des audiences et, enfin, des réparations et de la réconciliation.

S'agissant des pouvoirs de la CVR, ils sont énoncés au titre des prérogatives assignées à la Commission qui pourra « *convoquer et écouter toute personne et exploiter tout témoignage* » (article 7-a), « *accéder aux archives, documents, rapports et autres informations (...)* » (article 7-b) et « *requérir l'intervention des pouvoirs publics, du Ministère Public et des Forces de l'ordre si besoin pour donner effet aux pouvoirs de coercition et de sanction lui reconnus par la présente loi* » (article 7-c). Le texte prévoit en effet des sanctions pénales et administratives à l'encontre de tout agent de l'État qui détruirait ou refuserait de communiquer des documents demandés par la commission. En outre, le secret professionnel et de correspondance ne pourra s'opposer à la commission et « *nul ne pourra se prévaloir de sa fonction, de ses privilèges et immunités, de l'amnistie ou de la prescription ou de tout autre motif pour refuser de collaborer avec la Commission* » (article 9). La commission peut également diffuser par tout moyen la liste des personnes faisant obstruction à ses travaux (article 8).

À la lecture de ces dispositions, il apparaît que la CVR burundaise disposera d'un pouvoir coercitif et de sanction à l'encontre de ceux qui refuseront de collaborer avec elle. Si elle a le pouvoir de convoquer des personnes, il n'est pas clair que cette convocation soit équivalente à la collaboration à laquelle le texte semble

plutôt associer la fourniture de documents. En d'autres termes, il n'est pas explicitement affirmé que la CVR dispose d'un pouvoir coercitif s'agissant de la convocation des personnes.

Concernant les procédures médico-légales évoquées par les règles internationales coutumières, elles renvoient à la possibilité d'exhumer des corps. La loi burundaise fait clairement état de cette possibilité (article 6-d) lorsqu'elle prévoit d'identifier et cartographier les fosses communes.

La loi prévoit une phase de dépositions pendant laquelle les victimes, auteurs présumés, témoins ou toute autre personne physique ou morale peut saisir la commission en remplissant une fiche distribuée par les agents de collecte des dépositions. Cette fiche confectionnée par la commission contiendra l'identité, la qualité du déposant, les violences subies ou commises ainsi que sa signature ou son empreinte digitale. Ces documents seront analysés afin de sélectionner les affaires soumises à enquête. La commission peut également se saisir d'office.

Cette démarche suppose une implication et une participation spontanée des personnes qui impose une sensibilisation préalable, un accompagnement et une assistance par les équipes d'enquêteurs ou les agents assignés à la récolte de ces formulaires. Il sera également important d'organiser des lieux de rencontres où les Burundais pourront remplir leurs fiches et les déposer avec l'aide d'agents. Ce préalable à la phase d'enquête est susceptible de créer une confusion entre la déposition et l'audience si le travail d'explication et de préparation n'est pas suffisant.

La commission a également pour activité principale **l'organisation d'audiences publiques.**

Ces dernières devraient pouvoir être diffusées le plus largement possible par le biais de différents canaux (radios, télévision, presse). Le huis clos est toutefois requis pour les enfants au regard de leur intérêt supérieur et les cas de violences sexuelles. Dans ce dernier cas, cette possibilité doit faire l'objet d'une information auprès des personnes concernées afin qu'elles puissent choisir de divulguer ou non leur récit.

Certaines victimes de violences sexuelles, notamment des femmes rwandaises lors de procès tenus en Belgique, font le choix de parler publiquement afin que leur situation serve d'exemple et permette à d'autres victimes de s'exprimer, de faire tomber le tabou et de lutter contre l'impunité des auteurs.

Les témoignages souvent douloureux livrés devant la commission impliquent un accompagnement ou du moins un suivi psychologique des victimes. En outre, le nombre de victimes étant exponentiel, des critères de sélection sont souvent établis pour éviter un engorgement et un ralentissement du travail de la commission. Qu'ils soient basés sur une volonté de représentativité ou qu'ils se concentrent sur une ou plusieurs communautés de victimes particulières, ils doivent être rendus publics pour éviter l'incompréhension d'autres victimes.

La loi burundaise prévoit l'élaboration d'un **protocole de conduite des audiences** (article 56) et la possibilité de tenir des séances à huis clos en particulier concernant les victimes de violences sexuelles.

S'agissant du protocole, la loi indique déjà que les personnes auditionnées devront prêter serment en jurant de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité à l'image de ce qui se fait devant un tribunal. Ce protocole devrait également inclure des informations de base telle que la déclinaison de l'identité de la personne auditionnée, le récit des événements avec des précisions de lieux, date et contexte précis mais également son ressenti face à ces violences. Il pourrait laisser la place à tous les commentaires que voudrait formuler la personne. Le protocole de conduite des audiences doit certes préciser des éléments formels ainsi que leur chronologie mais il pourrait également inclure des considérations d'ordre psychologiques au regard de la qualité des personnes auditionnées, en particulier les victimes et les témoins.

Les commissaires devront manifester un comportement bienveillant inspirant la confiance sans préjudicier à leur impartialité.

Le texte envisage aussi l'organisation d'audiences thématiques sur les « grandes violations commises dans le passé ». De telles audiences pourraient également être organisées sur des violations de types particuliers comme les violences sexuelles faites aux femmes ou sur les violences commises envers les aînés qui ne sont quasiment jamais évoquées.

Lors des audiences, des règles procédurales doivent être respectées. Elles tiennent en trois points généraux : le droit d'être entendu, le droit de ne pas s'auto-incriminer et le droit à une représentation juridique.

Les victimes ne sont pas les seules à témoigner devant la commission, les auteurs et les témoins sont également amenés à s'exprimer. Ainsi, le droit d'être entendu renvoie au droit d'une personne de formuler des observations en audience concernant une décision de la commission le mettant en cause ou pouvant lui nuire.

De la même façon, si un témoin convoqué devant la commission révèle son implication dans des violences en répondant aux questions posées, il ne peut être poursuivi en justice sur la base de son récit. Enfin, toute personne amenée à témoigner devant une commission devrait avoir droit à une représentation légale.

Cette règle implique un système d'assistance judiciaire pour les plus démunis. Elle est aussi de nature à renforcer la proximité entre la commission de vérité et le tribunal. Elle témoigne de la judiciarisation croissante de ces instances « quasi-judiciaires » et conduit à s'interroger sur ce qu'elles sont réellement.

L'étendue des pouvoirs qui leur seront accordés dépend du contexte dans lequel elles sont mises en place. S'il existe un blocage total au niveau des institutions judiciaires pour traduire en justice les auteurs de crimes de masse, la commission de vérité pourrait avoir tendance à compenser cette insuffisance. Au contraire, lorsque les rôles entre instances judiciaire et extra-judiciaire sont définis et opérationnels, la commission de vérité est

d'avantage susceptible de ne pas se confondre avec l'exercice d'une justice rétributive ou du moins judiciaire.

La loi burundaise se conforme au principe selon lequel le témoignage d'une personne ne pourra pas être retenu contre lui en précisant que « *les éléments de preuve recueillis par la Commission ne peuvent être utilisés contre les victimes, témoins, présumés auteurs ou tout autre déposant* » (article 57). **Néanmoins, la loi de 2014 ne consacre pas spécifiquement le droit à être défendu, elle y fait seulement allusion en son article 8 en précisant que la procédure en vigueur devant la commission est équitable et transparente et que les personnes concernées font prévaloir leurs moyens de défense devant la commission. Ce point mérite d'être élucidé et son analyse s'inscrit plus largement dans le manque de clarté concernant les rapports entre la commission et les tribunaux. Ce manque peut être interprété comme une lacune de la loi potentiellement préjudiciable à l'exercice de ses fonctions.**

Au regard de l'absence de système d'aide légale institutionnalisé au Burundi, la « bonne pratique » consistant en l'assistance juridique des victimes, auteurs et témoins apportant leur témoignage devant la CVR semble difficilement applicable. En effet, les dispositions du code de procédure pénale burundais qui prévoient une assistance judiciaire gratuite et obligatoire en faveur des présumés auteurs d'infractions demeurent lettre morte. Au regard de ce dilemme, la création de la CVR pourrait être l'occasion de mettre en place un système d'aide légale institutionnalisé afin de répondre aux exigences posées par la loi de 2014 mais également à celle des règles applicables à la justice de droit commun. Ces efforts pourraient s'appuyer sur l'expérience du réseau œuvrant dans le domaine, ayant déjà proposé une telle démarche nationale en 2012, et répondrait justement à l'approche globale qui caractérise les processus de justice transitionnelle et l'effectivité du droit à la justice en particulier¹⁶⁴.

S'agissant des **témoins**, ils reçoivent souvent des menaces ou font l'objet d'intimidations ce qui hypothèque leur participation au processus et ne favorise pas le bon déroulement de la justice qu'elle soit extra-judiciaire ou judiciaire.

L'étude du traitement du « contentieux de 93 » par les juridictions burundaises met notamment en exergue l'influence du contexte de guerre sur la participation des témoins aux enquêtes et aux procès¹⁶⁵. En effet, le constat de cette difficulté s'explique par « *des problèmes pratiques de moyens et d'infrastructure qui peuvent particulièrement limiter les témoignages (transports vers le tribunal, dangers des routes, etc.)* ». La force probante des témoignages est également à relativiser à cause de « *l'oubli légitime des événements précis*

¹⁶⁴ *Avocats Sans Frontières à travers son programme d'aide juridique et d'assistance judiciaire aux plus vulnérables a notamment mis en place des boutiques de droit à Bujumbura, Gitega, Ngozi et Makamba et a également recours au système des caravanes juridiques. V. ASF, Proposition pour une stratégie nationale d'aide légale au Burundi, op. cit.*

¹⁶⁵ *V. en ce sens, D. BERNARD, D. SCALIA et T. SLINGENEYER, Justice en transition. Étude de capitalisation des programmes d'assistance judiciaire d'ASF au Burundi (1999-2004), Avocats Sans Frontières, juin 2013. Le rapport fait notamment état d'actes de tortures et de subordination de témoins expliquant que la confiance en la police judiciaire à l'époque ait été ébranlée.*

(surtout vu la nature traumatisante des événements et lorsque les procédures sont très longues), la crainte des représailles et une possible subornation (fort envisageables dans un contexte socio-politique aussi instable que celui des années 1993-1994 au Burundi)»¹⁶⁶. Ces limites éprouvées par les instances judiciaires doivent être prises en compte par la CVR.

Le souci de la protection des témoins doit donner lieu à l'élaboration de programmes efficaces selon les contextes. Elle peut simplement tenir au principe de confidentialité. Leur identité n'apparaissant dans aucun document rendu public et l'audience à laquelle ils témoignent étant tenue à huis clos. Mais cette protection peut aller jusqu'à l'octroi d'une nouvelle identité et un déménagement dans une autre région ou un autre pays.

Pour le Burundi, cette dernière option semble illusoire au regard de la taille du pays et de la proximité entre les personnes. En effet, un mécanisme de protection des témoins avec changement d'identité et réintégration des individus en danger dans un nouveau lieu de vie n'est pas envisageable au Burundi pour des raisons budgétaire mais surtout au regard de la taille du territoire qui ne permet pas de telles procédures.

La question de la protection des victimes et des témoins nécessite la constitution d'une équipe mixte au sein de l'unité dédiée de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins (article 37), c'est-à-dire composées d'hommes et de femmes spécifiquement formés aux droits des victimes, des femmes et des enfants et pluridisciplinaire afin d'assurer une assistance juridique, psychologique et sociale. Des mesures doivent pouvoir être prises lorsque les témoins ou les victimes se sentent en insécurité à cause de l'action de la CVR. Une procédure pourrait être prévue afin que l'institution soit informée et prenne les mesures appropriées.

Par exemple, les témoins ou victimes se sentant menacés pourraient s'adresser à une personne référente de l'unité, préalablement désignée pour leur affaire, qui en référerait aux commissaires. Les mesures à prendre dans ce cas spécifique peuvent consister à saisir la justice et requérir sa collaboration afin de lancer une procédure contre la personne à l'origine des menaces, d'éloigner de façon provisoire la personne de son lieu de vie afin qu'elle ne subisse plus de pression ou encore d'assurer une protection policière au bénéfice du citoyen se sentant en danger.

Il peut également s'agir d'organiser une rencontre au sein de la communauté concernée avec des représentants de l'autorité publique. Cette protection s'intègre alors dans les campagnes de sensibilisation au public et surtout les initiatives de dialogue au sein des communautés. À ce titre, ce travail parallèle au travail de la commission peut intégrer des initiatives de rencontres entre auteurs et victimes épousant les principes de la justice restaurative et supposant la formation de médiateurs ou le recours à la justice coutumière. Le théâtre participatif déjà expérimenté au Burundi pourrait également participer à ces démarches en étant accompagné d'un suivi psychologique des victimes et des auteurs.

¹⁶⁶*Ibid.*, p. 25.

S'agissant du théâtre, l'ONG RCN Justice & Démocratie a utilisé cet « outil » depuis 2002 à travers différentes pièces¹⁶⁷ en partant du constat que l'art peut à la fois être utilisé dans un objectif de sensibilisation mais également en tant que vecteur de la transformation des conflits¹⁶⁸. L'objectif était de créer des espaces de dialogues et d'alimenter le débat, notamment autour de la justice transitionnelle. Des groupes de paroles sont alors animés par des psychologues après chaque représentation afin de réfléchir aux solutions à apporter tout en abordant les raisons ayant conduit à la violence. Malgré la catharsis permise par le procédé, des craintes ont été exprimées quant aux conséquences de la reviviscence de tels traumatismes sur les personnes en souffrance et malgré l'engouement populaire¹⁶⁹ qu'a inspiré l'initiative, elles justifient une réflexion autour de la prise en charge psychologique devant accompagner le processus.

Selon la façon dont il est conçu, le théâtre participatif peut revêtir des propriétés thérapeutiques et/ou restauratives et constituer un élément pertinent d'accompagnement du processus de justice transitionnelle. Outre RCN, l'ONG Search For Common Ground et la radio *Isanganiro* ont également recours au théâtre participatif, notamment à travers la troupe burundaise *Tubiyage* (« Parles-en ») et le théâtre de l'Opprimé, plus précisément la technique du théâtre forum¹⁷⁰.

Les solutions doivent être pensées au cas par cas et se trouvent notamment dans l'affirmation par le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique de leur désapprobation face à toute mise en danger des témoins et des victimes. Des sanctions doivent également être prévues à toute action obstruant ou nuisant au travail de la commission.

Comme vu précédemment, la loi burundaise prévoit en son article 8 la diffusion de la liste de toutes les personnes faisant obstruction aux travaux ainsi que la sanction relative aux faux témoignages prévue par le Code pénal. La sanction est ici d'avantage d'ordre social que judiciaire pour le premier cas de figure.

¹⁶⁷Frédérique Lecomte a mis en scène la pièce « *Si ayoguhora* » (On ne peut pas se taire) en 2002 sur le thème des actes justes et « *HabuzeIki?* » (Qu'est-ce qui a manqué ?) en 2005 qui a donné lieu à la publication d'un recueil de témoignages de Burundais s'exprimant sur le thème de la justice transitionnelle. Philippe Laurent est l'auteur en 2007 de la troisième pièce soutenue par l'association : « *Burundi, simbaimanga* » (Burundi, passe le précipice) qui a fait l'objet d'un DVD.

¹⁶⁸Voir le site internet de l'ONG : www.rcn-ong.be; voir également V. ROSOUX, « L'art et la résolution des conflits », in F. Massart (dir.), *Culture et relations internationales*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, p. 101-110.

¹⁶⁹V. Melchisedec Nduwayezu et Léonard Nkeshimana, *Impact du spectacle « Burundi, simbaimanga » et des groupes de paroles organisés après les représentations*, mars 2010, 26 p.

¹⁷⁰C'est le dramaturge, écrivain, théoricien, metteur en scène et homme politique brésilien Augusto Boal qui développa le mouvement du théâtre de l'opprimé à partir de 1970. Cette forme de théâtre a pris différents visages au cours du temps tels que le théâtre-image, le théâtre forum, le théâtre de l'invisible, l'Arc-en-ciel du désir ou encore le théâtre législatif. Toutefois, son principe fondateur reste inchangé : la libération de l'opprimé à travers la transformation du spectateur en protagoniste, de l'objet en sujet A. BOAL, *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du théâtre de l'opprimé*, Ed. La Découverte, 2004, p. 10 et s.

Les commissaires et la commission sont également souvent critiqués, menacés ou font l'objet de représailles car la découverte des vérités n'est pas une entreprise appréciée de tous. Les commissaires ne doivent pas non plus être accusés de prendre parti lorsqu'ils exercent leur fonction avec neutralité, bonne foi et impartialité comme le commandent les critères de leur sélection.

En ce sens, des mesures de protections au bénéfice des commissaires pourraient également être envisagées, telle qu'une protection rapprochée selon l'intensité des menaces. **Les commissions de vérité concentrent de nombreux enjeux.**

Elles sont limitées dans le temps alors même que leurs objectifs (de réconciliation et d'unité nationale très souvent) impliquent l'écoulement de nombreuses années, voire des générations, et se réalisent par des processus complexes. Elles ne peuvent par conséquent pas répondre à toutes les demandes individuelles d'expression de la vérité. Il risque de naître de cette impuissance une frustration chez les victimes. D'où l'importance de la sensibilisation qui doit également informer sur les limites de la commission et pas seulement sur ses opportunités et ses pouvoirs.

Pour remédier à cet inconvénient, la plupart des commissions mettent en œuvre des processus de suivi qui mobilisent pendant un certain temps énergie et compétences afin de s'assurer de la réalisation des objectifs ou du moins d'un commencement d'application. S'agissant de la complexité à répondre de façon adéquate aux crimes de masse, au Burundi, l'analyse du « contentieux de 93 » en tant que bilan juridique du traitement des violations effectué par les tribunaux burundais entre 1999 et 2004 démontre que les décisions se sont quasi-exclusivement fondées sur l'article 417 de l'ancien Code pénal¹⁷¹. Ce dernier dispose que « *L'attentat dont le but aura été de porter le massacre, la dévastation ou le pillage sera puni de mort* ».

Cette qualification unique aura pourtant concerné des faits très différents, l'homicide, le vol ou le viol et abouti à une grande variation dans le prononcé des peines. La détermination de la responsabilité individuelle des auteurs est reléguée à un second plan au bénéfice de la répression de la période de violence. Cette volonté de « juger » un événement dramatique dans sa globalité plutôt que des faits qualifiables distinctement en droit a conduit à une imprécision ou un flou des décisions judiciaires le plus souvent peu ou pas motivées.

A ces difficultés se sont ajoutées de nombreuses failles quant aux droits de la défense ainsi que des fragilités relatives au mode de preuve exclusivement oral du processus. La lecture de cette initiative, malgré ses nombreuses imperfections, représente un mécanisme de justice transitionnelle et les leçons apprises à cette occasion doivent servir à améliorer les pratiques du système judiciaire. Elle est aussi l'illustration de l'extrême importance à mettre en place des procédures garantes des droits de chacun et précises au profit des instruments judiciaires et extra-judiciaires afin de favoriser l'effectivité de la justice.

En outre, dans un tel contexte, le soutien psychologique à apporter aux victimes, témoins,

¹⁷¹ D. BERNARD, D. SCALIA et T. SLINGENEYER, *op. cit.*

auteurs mais aussi aux commissaires et aux personnels de la commission représente un enjeu central et transversal, tout comme le sont les questions liées au genre et aux violences sexuelles, dans la mesure où les traumatismes sont souvent grands et que les récits délivrés parfois insupportables. L'impact psychologique est alors à soumettre à une vigilance accrue et suppose un suivi sur le moyen terme.

A la lumière des expériences venues d'ailleurs et de la lecture du texte de loi de 2014, la CVR burundaise est source de nombreux enjeux et défis mais également d'opportunités que nous nous efforcerons de récapituler dans la partie suivante.



CHAPITRE III : ENJEUX, OPPORTUNITES ET DEFIS DE LA MISE EN PLACE DE LA COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION AU BURUNDI

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi préconisait des mécanismes à la fois judiciaires et non judiciaires. Après tant d'hésitations et de tâtonnements, le Gouvernement vient de prendre, pour commencer, une première option : **celle non judiciaire de la Commission Vérité et Réconciliation**. Si le choix est ainsi fait, il traduit les difficultés rencontrées par le pouvoir et les acteurs ayant des responsabilités dans les crimes d'affronter les mécanismes judiciaires.

I Section I. Les Enjeux

Dans le cas du Burundi, l'enjeu fondamental est de réussir la réconciliation par la lutte contre l'impunité. Les conditions pour atteindre cet objectif ne sont pas nécessairement réunies. La seconde catégorie d'enjeux de la mise en place de la Justice de transition a trait au respect des standards internationaux en matière de protection et de promotion des droits de la personne humaine en tant que principes supérieurs. Le Burundi est partie aux conventions internationales en la matière en particulier la Convention de Rome de 1998 portant création de la Cour Pénale Internationale dont la mission principale est de réprimer les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. D'autres enjeux sont en rapport avec la mise en application de l'Accord d'Arusha en tant que texte fondateur de sortie des temps de violations des droits pour l'établissement de régimes de protection et de promotion des droits.

I.1. Enjeux en rapport avec le respect des standards internationaux

Le processus de justice transitionnelle burundais a connu de nombreux blocages et rebondissements depuis la signature de l'Accord d'Arusha le 28 août 2000. Sa particularité tient notamment au temps long qui sépare la fin des hostilités et des violences de masse de la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle. En outre, pendant cette période, de nombreuses réformes institutionnelles, dont un programme de DDR, ont été entamées alors que les commissions de vérité précèdent habituellement ces initiatives. Enfin, le temps long auquel la commission a décidé de s'intéresser (plus de quarante ans) implique une perspective historique sur laquelle elle insiste (objectif de réécriture d'une histoire partagée) ainsi que des enquêtes complexes à mener.

À la lecture de la chronologie des faits relatifs à tout le processus¹⁷², les réticences politiques à la mise en place des deux mécanismes que sont la commission de vérité et le tribunal spécial sont prégnantes. Ainsi, une commission nationale vérité et réconciliation (CNVR) dont la loi de création a été promulguée en décembre 2004 n'a jamais été mise en place. Les recommandations formulées par le rapport de la mission des NU dit « Rapport Kalomoh » de 2005 n'ont jamais trouvé de concrétisation. Des négociations longues ont été menées aboutissant à la création d'un comité tripartite composé de membres du gouvernement, des Nations Unies et de la société civile et donnant lieu à l'organisation de consultations nationales en 2009, véritable première étape concrète du processus. Le caractère laborieux attaché à la justice transitionnelle burundaise s'explique également par la priorité donnée aux élections en 2005 et 2010, les immunités accordées par les différents accords de paix (notamment en 2003) ainsi que les lois sur l'immunité provisoire dont la plus récente date du 22 novembre 2006.

Dans un tel contexte, la promulgation de la loi du 15 mai 2014 sur la CVR est perçue à la fois comme inattendue et comme source de perspectives voire d'espoirs et de questionnements, voire de méfiance. C'est pourquoi le débat pratique, en particulier animé par le GRJT sur cette thématique met en exergue les carences ou imprécisions de la loi et propose des solutions.

Au regard des diverses « meilleures pratiques » identifiées, la loi burundaise semble dans l'ensemble s'y conformer. Néanmoins, son manque de précisions et les confusions qu'elle suscite parfois laissent en suspens plusieurs questions dont les plus importantes sont la nature de ses rapports avec l'institution judiciaire, l'étendue de ses pouvoirs coercitifs, la présence ou non de réels droits de la défense, l'effectivité de la participation des femmes, l'efficacité du respect des équilibres constitutionnels, la valeur du pardon accordé et des conclusions émises par la commission concernant les affaires pendantes devant un tribunal et enfin l'extinction ou le maintien des immunités et autres amnisties accordées dans le passé. Une autre préoccupation essentielle devrait animer les commissaires et l'ensemble de leur travail : l'implication de la population ainsi que de la société civile par le biais, notamment, d'une communication permanente et soutenue.

Cinq sujets sont principalement source de débats et **concentrent des enjeux**.

Le premier concerne les principes de l'inclusivité et de la participation c'est-à-dire l'implication de la population dans le choix des commissaires. La société civile considère en effet que la procédure de sélection des commissaires telle que prévu par la loi à travers la commission ad hoc et la validation par l'Assemblée Nationale n'implique pas assez les Burundais. Cette observation rejoint les préoccupations internationales en la matière. En effet, la transparence quant au processus de sélection permet de construire la

¹⁷² « Justice transitionnelle au Burundi. Chronologie des principaux événements », document réalisé par Global Rights pour le Groupe de Réflexion sur la Justice transitionnelle (GRJT). La chronologie qui s'étend du 28 août 2000 (date de signature de l'Accord d'Arusha) au 25 juin 2014 (date de la consultation de la société civile burundaise par le directeur du bureau de New York du HCNUDH) dénombre pas moins de 97 éléments.

confiance nécessaire au bon déroulement des travaux et de la réussite d'une commission de vérité. En d'autres termes, la population doit pouvoir prendre connaissance de l'identité des trente-trois personnalités présélectionnées et d'émettre son avis. La retransmission télévisée ou radiodiffusée des entretiens de sélection finale des candidats est une des options possibles. Au-delà, un recours peut être offert au citoyen qui détient les preuves tangibles de l'incompatibilité de la moralité d'un commissaire avec son mandat. Une commission de vérité « appartient » avant tout aux victimes directes ou indirectes des crimes de masse et, plus largement, à l'ensemble de la population. Pour le Burundi, la mise en place d'une telle institution est une occasion unique dans son histoire de révéler en public les souffrances subies et commises, opportunité qui n'a encore jamais été offerte à cette échelle.

La deuxième problématique soulevée est celle concernant la représentativité de la commission. La mention par la loi du « respect des équilibres constitutionnels » ne satisfait pas la société civile qui a proposé de revenir à la formulation initiale prévue par le projet de loi sur ce point en y ajoutant une référence particulière aux confessions religieuses. Le texte pourrait être rédigé comme suit : *« sa composition doit tenir compte des équilibres politiques, ethniques, régionaux, du genre et dans le respect des différentes confessions religieuses. Elle inclut des représentants des confessions religieuses, des organisations de la société civile et des différents milieux socioprofessionnels »*. La crainte ici formulée est celle d'une composition en majorité gouvernementale de la commission ne laissant pas assez de place aux représentants de la société civile. La faible présence des membres de la société civile s'inscrirait en opposition avec les résultats des consultations nationales de 2009 au cours desquelles la population s'était clairement prononcée pour une représentation majoritaire de ceux-ci et notamment des confessions religieuses. Cette question est précisément liée à la première préoccupation.

Le troisième nœud de débat concerne la question du genre. La société civile souhaiterait la création d'une unité genre à part entière correspondant à l'évolution de la législation pénale burundaise qui a renforcé la répression des violences faites aux femmes en particulier de nature sexuelle. Cette préoccupation doit être liée à la question de la formation des commissaires et du personnel de la commission et devrait également s'étendre à une attention portée à la spécificité des enfants, des aînés et des Batwa. Pour l'instant, la prise en compte de l'aspect genre est insuffisamment présente dans la loi qui n'y fait que vaguement allusion.

Le quatrième point d'achoppement souligné par la société civile est consacré aux immunités provisoires octroyées tout au long du processus de paix, à travers l'accord de paix de 2003 et les ordonnances d'élargissement des prisonniers politiques de 2006. Ces immunités ont été conçues comme devant prendre fin à partir de la mise en place de la commission de vérité et du tribunal spécial. La formulation peut prêter à interprétation. Il est possible de considérer que dès la mise en place de la commission, les immunités doivent prendre fin ou qu'elles seront caduques lors de la remise du rapport final de la commission. Dans tous les cas, un éclaircissement est vivement souhaitable sur ce point.

Enfin, la question des relations entre la commission et le système judiciaire

burundais est liée à la précédente et apparaît essentielle tant les conséquences qu'elle entraîne auront des répercussions sur l'ensemble du processus.

Si le rôle de chaque institution est idéalement et théoriquement pensé de façon complémentaire, la réalité est plus complexe. Le principe selon lequel les révélations faites devant une commission ne peuvent servir de preuve pour une procédure judiciaire peut être contredit par l'accord donné par l'auteur de faire ses révélations en audience publique. En général, cette hypothèse se produit lorsque la personne est assurée qu'elle ne sera pas poursuivie par le jeu de l'amnistie ou l'immunité. De la même manière, si un accord de confidentialité empêche toute initiative en ce sens il contrevient au principe de collaboration entre la commission et le pouvoir judiciaire.

Des conflits peuvent également naître entre la CPI et des commissions nationales. Lorsqu'une commission est créée indépendamment de toute tutelle de l'ONU, il est possible de considérer qu'une réponse a été apportée aux crimes graves internationaux. Pour autant, la compétence de la CPI, si elle est subsidiaire, elle suppose qu'une réelle volonté des tribunaux nationaux existe afin de poursuivre les auteurs dans le cadre d'une procédure équitable devant une instance impartiale et indépendante. Ainsi, en l'absence d'initiative judiciaire et malgré l'établissement d'une commission, la CPI reste théoriquement compétente. Son incompétence dépendra davantage de choix diplomatique que de réelles incompatibilités juridiques.

S'agissant de la révélation des identités des victimes, des témoins et des auteurs, la prudence et l'adaptation sont de mises à travers le principe de confidentialité. Dans tous les cas, les observations faites par la commission en la matière ne sont pas des mises en accusation.

Dans le cas du Burundi, il semble qu'aucun argument juridique n'interdise cette possibilité. S'agissant de la loi de 2014, les articles 60 et 61 du texte précisent que les affaires coulées en force de chose jugée, c'est-à-dire pour lesquelles plus aucune voie de recours n'est ouverte, sont recevables devant la commission. Cette dernière a le pouvoir de recommander la révision d'un dossier pour corriger une erreur de droit ou de fond pour les assassinats, procès politiques, les biens meubles et immeubles spoliés pendant les différentes crises. Les relations entre la commission et les tribunaux se situent ici sur le terrain de la collaboration sans qu'un pouvoir de contrainte soit assigné aux recommandations de la commission. L'article 61 va plus loin puisqu'il indique que les juridictions doivent ordonner la suspension de l'instruction d'une affaire pendante qui serait soumise à la commission soit d'office soit à la demande des parties en attendant les conclusions de la CVR. Toute la question est de savoir si les tribunaux tiendront compte de ces conclusions. Enfin, la loi prévoit que la commission qualifie les violations (article 6). Le terme « qualification » introduit une nouvelle confusion et renvoie à la qualification juridique opérée par les juridictions.

Aucune référence n'est contenue dans la loi concernant la mise en place d'un quelconque tribunal spécial. Les instances burundaises étant compétentes pour connaître des violations graves du DIDH et du DIH (Réforme du Code Pénal de 2009) et le Burundi ayant ratifié le statut de Rome de la CPI en 2003, rien ne semble empêcher la saisine des unes ou celle de la Cour internationale pour les actes commis après la signature du Statut de Rome par le Burundi (le 13 janvier 1999)¹⁷³ ou encore de la Cour Africaine des Droits de l'Homme (CADH). La compétence universelle pourrait également s'exercer s'agissant des crimes internationaux commis au Burundi. Pour autant, si la loi sur la CVR précise que la commission pourra recommander la révision d'un procès en cas d'erreur de droit ou de fond, que des affaires déjà jugées pourront lui être soumises dans un souci de recherche de la vérité et, enfin, que les contentieux pendant devant les juridictions devront être interrompus lorsque les cas sont en même temps présentés devant la CVR et dans l'attente de ses conclusions, elle n'évoque pas le rôle des tribunaux dans le processus de justice transitionnelle. Elle ajoute que les preuves ou témoignages émis devant elle ne pourront être utilisés contre les victimes, témoins ou présumés auteurs et elle évoque en même temps sa mission de « qualification » des faits. En outre, la liste des auteurs ne pourra pas être publiée sauf pour ceux ayant demandé et obtenu le pardon (article 6, 3, c) alors même que la Commission a pour ambition de rechercher les responsabilités individuelles. Ces dispositions prêtent à confusion et ne favorisent pas l'exercice serein et cohérent de la justice judiciaire. Parallèlement à ces cinq points saillants mis en exergue par la société civile, il est possible d'en relever **trois supplémentaires**.

I.1.1 Enjeux liés à la protection des témoins, des victimes, des auteurs et des commissaires

Sur ces points, la loi burundaise prévoit la création d'un programme de protection des témoins et des victimes (article 48, 49 et 50). Le contenu de ce dernier est à préciser mais le texte ajoute que les victimes et les témoins auront droit à avoir accès à des conseils et un soutien psychologique et juridique tout au long du processus. Ces prérogatives devraient être rendues effectives par l'unité de protection des victimes et des témoins composée d'une équipe pluridisciplinaire (professionnels du droit, de la sécurité, de la santé mentale, des questions liées au genre et de l'assistance psychosociale) dont la mise en place est prévue à l'article 37. En outre, au titre de la section consacrée à la phase des réparations et de la réconciliation, l'article 62 prévoit la possibilité pour la commission d'octroyer des réparations sans préciser leur nature. Une interprétation possible du texte supposerait que les victimes aient droit à réparation, à une assistance juridique et psychologique, à une protection mais il n'est pas clairement prévu de droit à une défense pour les présumés auteurs. Il semble que le caractère équitable de la procédure soit quelque peu émaillé.

¹⁷³ Voir l'article 12 du Statut de Rome relatif aux conditions préalables à l'exercice de la compétence de la Cour.

I.1.2 Enjeux liés aux relations entre la CVR et le droit à réparation et les garanties de non-répétitions

Enfin, les relations entre la commission et les autres piliers de la justice transitionnelle, à savoir les garanties de non-répétition à travers les réformes institutionnelles et les procédures d'assainissement de la fonction publique ainsi que les politiques de réparations, sont nouées par les recommandations qu'elle formule.

Le travail d'une commission de vérité est alors central car il détermine ou du moins a théoriquement le pouvoir d'influencer les autres champs de la justice transitionnelle lorsque les recommandations proposées sont suivies.

La loi burundaise prévoit que la commission élabore **un programme de réparations**, que l'État mette en place un fonds de réparations et que celles-ci comportent des mesures matérielles, individuelles, collectives, morales et/ou symboliques. Elle prévoit également de proposer **un programme d'actions visant à promouvoir la réconciliation et s'appuyant sur les valeurs culturelles et visant la formation civique**. La rédaction du texte suppose que la commission élabore elle-même un programme de réparations alors que généralement elle émet des recommandations en ce sens.

Au titre des missions de la commission (article 6-4), il est également prévu qu'elle propose des réformes institutionnelles, une date pour la journée de commémoration, l'érection de monuments de la réconciliation et de la mémoire ainsi que la réécriture de l'histoire la plus partagée par tous. Cette préoccupation est persistante puisqu'elle fait l'objet d'une répétition à l'article 6-5.

Enfin, le texte de loi envisage **des mécanismes de suivi** concernant les recommandations émises par la commission, la gestion des archives et de la documentation et la gestion des dossiers non conclus. Ce suivi suppose que le gouvernement adresse un rapport au Parlement tous les six mois pour rendre compte de la mise en œuvre des recommandations. Le rapport final sera quant à lui publié en français et en kirundi et sera disponible en version simplifiée et pédagogique à destination du public et des écoles.

I.1.3 Enjeux liés à la « procédure de pardon »

L'article 64 qui prévoit **dans l'objectif d'un rapprochement et d'une réconciliation entre les victimes et les présumés auteurs l'élaboration d'une procédure par laquelle les victimes peuvent accorder leur pardon aux auteurs qui le demandent et expriment des regrets** constitue une originalité de la CVR burundaise. Cependant, cette disposition peut prêter à confusion. La commission de vérité n'est pas un instrument de pardon et ne doit surtout pas le décréter. Si cette option demeure une simple possibilité offerte à ceux qui souhaitent s'en saisir et à condition qu'ils ne reçoivent aucune menace ou pression en ce sens, elle n'est pas incompatible avec les standards internationaux ou l'ambition de recherche de la vérité voire de réparation.

Néanmoins, elle doit absolument demeurer optionnelle et volontaire au risque de constituer

une forme informelle d'amnistie ou d'immunité préjudiciable à l'effectivité et la crédibilité du processus de justice transitionnelle dans son ensemble. Elle ne doit pas pouvoir éteindre la possibilité de poursuivre les auteurs en justice mais simplement être prise en compte en tant qu'élément d'atténuation de la peine le cas échéant.

Afin de se conformer aux standards internationaux en matière de recherche de la vérité et de réconciliation, la CVR burundaise devra préciser plusieurs de ses dispositions et favoriser davantage l'implication de la population au sein du processus dans le but d'instaurer le climat de confiance nécessaire au bon déroulement de ses travaux.

I.2. Enjeux en rapport avec la mise en application de l'Accord d'Arusha

L'un des grands enjeux de la Commission Vérité et Réconciliation est d'abord de savoir si le processus de sa mise en place a suffisamment intégré les standards internationaux et les principes pertinents en matière de recherche de la vérité, de justice et de réparation en faveur des victimes. L'autre enjeu majeur concerne sa fonctionnalité efficace pour servir la paix et les garanties de l'Etat de droit, c'est-à-dire des garanties de non-renouvellement des violations des droits de l'homme.

Une analyse du processus de mise en place de ce mécanisme au Burundi permet de relever les enjeux majeurs qui se posent à ce double niveau.

Pour mettre fin aux violences cycliques qui ont marqué le Burundi, les parties prenantes au conflit se sont engagées dans des négociations qui ont abouti à l'« Accord pour la Paix et la Réconciliation nationale » signé le 28 août 2000, en présence de la Communauté nationale. D'emblée, l'Accord pose, en son article 3 du premier Protocole relatif à la « Nature du conflit burundais, problème de génocide et d'exclusion et leurs solutions » que : « ... *sans préjudice des résultats des travaux de la commission d'enquête judiciaire internationale et de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, qui doivent être établies en application du Chapitre II du présent Protocole, afin de faire la lumière sur les phénomènes en question, les parties reconnaissent que des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi.* ».

C'est donc conséquemment et logiquement que le Protocole poursuit, en ses articles 6 et 8, en préconisant la mise en place d'un triple mécanisme de Justice Transitionnelle au Burundi à savoir :

- Une Commission d'Enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité¹⁷⁴ ;
- Un Tribunal Pénal International chargé de juger et de punir les coupables¹⁷⁵ ;
- Une Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation chargée de faire la lumière et d'établir la vérité sur les actes de violences graves commis au cours des

¹⁷⁴La Commission serait mise en place par le Conseil de Sécurité à la demande du gouvernement burundais ; Accord d'Arusha, op cit., art.6, 10.

¹⁷⁵Accord d'Arusha, Prot.I, art.6, 11

conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi depuis l'indépendance, d'arbitrer, de réconcilier et de clarifier toute l'histoire du Burundi¹⁷⁶.

Les accords importants qui ont suivi n'ont pas remis en cause le contenu des accords d'Arusha. Au contraire, ils ont considéré qu'ils en feront partie intégrante¹⁷⁷. Il s'agit de l'Accord Global de Cessez-le-feu signé en novembre 2003 entre le Gouvernement de Transition de Domitien Ndayizeye et le mouvement armé CNDD-FDD (Conseil National de Défenses de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie) et de l'Accord Global de Cessez-le-feu signé le 7 septembre 2006 entre le Gouvernement du Président Pierre Nkurunziza et le Palipehutu-FNL (Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération) d'Agathon Rwasa, accord qui sera signé pour un cessez-le-feu définitif le 4 décembre 2008.

On le voit, l'Accord d'Arusha a été signé en l'absence d'un Accord global de cessez-le-feu entre toutes les parties au conflit. Or, selon le Haut Commissariat des Nations aux Droits de l'Homme, avant de mettre en place des mécanismes de Justice transitionnelle en particulier les Commissions de vérité, « **il faut avoir mis un terme aux conflits violents, à la guerre ou aux pratiques répressives. Si une guerre ou un conflit violent se poursuit activement dans l'ensemble du pays, pareille situation ne semble guère laisser de possibilités suffisantes pour mener à bien une enquête sérieuse** »¹⁷⁸.

Malgré tout, le Gouvernement de transition a entrepris des actions pour mettre en place la Justice Transitionnelle. Ainsi¹⁷⁹, le 24 juillet 2002, le Président Pierre Buyoya, président la première phase de transition, a demandé à l'Organisation des Nations Unies la création d'une Commission d'Enquête Judiciaire Internationale, tel que cela était prévu par l'Accord d'Arusha. Le 8 mai 2003, la **Loi n°1/004 portant répression des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre** a été promulguée. Le 30 août 2003, la **Loi portant ratification par la République du Burundi du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale** a été promulguée et entrera en vigueur le 1^{er} décembre 2004. Le 22 septembre 2003, la **Loi 1/014 portant création d'un Observatoire National pour la Prévention et l'Eradication du Génocide, des Crimes de guerre, des autres crimes contre l'humanité et de l'Exclusion** a été promulguée. Le 21 novembre 2003, une **Loi portant Immunité provisoire des poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil** a également été promulguée. Le 24 juillet 2004, une **Ordonnance ministérielle portant élargissement provisoire des prisonniers de guerre et de leurs collaborateurs** a été signée. Enfin, le **27 décembre 2004, la Loi n°1/18 portant mission, composition et fonctionnement de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation (CNVR)** a été promulguée. Un appel public à soumission de candidature fut même lancé le 9 février 2005 par la présidence de la

¹⁷⁶ Accord d'Arusha, Prot.I, art.8, 1

¹⁷⁷ Par exemple Art.2 de l'Accord de Cessez-le-feu de novembre 2003

¹⁷⁸ 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 ; Nations Unies, New York et Genève, 2006

¹⁷⁹ Une bonne chronologie des principaux événements est faite par Global Rights pour le Groupe de Réflexion sur la Justice de transition au Burundi, update : 26 juin 2014.

république. Cette loi réaffirme l'un des principes internationaux des droits de l'homme à savoir que « *les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas amnistiables* » (art.4, al.2).

Au-delà des pressions internes et internationales mais aussi des intentions d'instrumentalisation politique des mécanismes, ces différents événements attestent de **bonnes pratiques en termes de disponibilité des autorités politiques burundaises à mettre en place la Justice transitionnelle**. C'est par exemple suite à la demande du Gouvernement le 24 juillet 2002 que le Secrétaire Général des Nations Unies a décidé d'envoyer, le 26 janvier 2004, une mission d'évaluation au Burundi afin d'apprécier l'opportunité et la possibilité de créer une Commission d'enquête judiciaire internationale. Conduite par M. Tuliameni Kalomoh, Sous-secrétaire Général aux affaires politiques la commission a séjourné au Burundi en mai 2004. Son rapport a été transmis au Président du Conseil de Sécurité le 11 mars 2005. Le « Rapport Kalomoh » a modifié l'Accord d'Arusha en recommandant la mise en place d'un double mécanisme, à la fois judiciaire sous forme de **Chambre spéciale** au sein de l'appareil judiciaire burundais, et non judiciaire sous forme de **Commission Vérité et Réconciliation (CVR)**.

Le 20 juin 2005, le Conseil de Sécurité a adopté la **Résolution 1606** demandant au Secrétaire Général de mener des négociations avec le Gouvernement du Burundi en vue de la mise en œuvre du « Rapport Kalomoh ». Ces négociations ont abouti effectivement à un consensus sur un double mécanisme : une « **Commission pour la Vérité et la Réconciliation au Burundi** » comme mécanisme non judiciaire ; un « **Tribunal Spécial au Burundi** » comme mécanisme judiciaire.

Parallèlement aux activités de recherche de l'accord global de cessez-le-feu, le Gouvernement issu des élections de 2005 a poursuivi des négociations avec les Nations Unies afin de voir les modalités de mise en œuvre des deux mécanismes envisagés. Une délégation ad hoc fut mise sur pied en octobre 2005¹⁸⁰. Les négociations qui ont eu lieu en mars 2006 et mars 2007 ont abouti sur un accord qu'il fallait d'abord organiser des **consultations nationales** sur la Justice de transition et une décision de confier sa conception et son pilotage à un **Comité de Pilotage Tripartite (CPT : Gouvernement – Société civile – Nations Unies)**. Après la visite de la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme en mai 2007, le Gouvernement et les Nations Unies ont signé le 2 novembre 2007 un **Accord Cadre** portant création et définition du mandat du CPT ; lequel mandat était d'organiser et de conduire les consultations préalables à la mise en place des mécanismes de Justice de transition au Burundi¹⁸¹. Par décret n°100/234 du 10 août 2007, le CPT a été créé et ses membres nommés. Ayant été élu à la **Commission de Consolidation de la Paix** et vu son **Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix** approuvé, le Burundi a bénéficié, pour les activités du CPT, de l'appui financier du **Fonds de Consolidation de la Paix**.

¹⁸⁰Par Arrêté n°120/VP1/01/05 du 2- octobre 2005.

¹⁸¹Cf Rapport sur les Consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de Justice de Transition au Burundi, Bujumbura, 20 avril 2010.

Le **Rapport des consultations** organisées entre juillet 2009 et mars 2010 sera présenté en mai 2010 et remis officiellement au Président de la République le 8 décembre 2010. Ce rapport a émis plusieurs recommandations dont celle de la mise en place de la **Commission Vérité et Réconciliation (CVR) et le Tribunal Spécial pour le Burundi (TSB)**. Un **Comité Technique (CT)** chargé de préparer la mise en place des deux mécanismes a été créé par décret n°100/152 du 13 juin 2011 (sa composition modifiée par le décret n°100/198 du 7 juillet 2011). Son rapport a été remis le 18 octobre 2011. Parallèlement, la Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code Pénal intégrant les crimes de génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité (aux articles 200 à 203) fut promulguée.

Il est donc clair que **le grand enjeu de la mise en place de la CVR au Burundi est aussi de respecter les engagements et obligations internationaux**. En tant que partie aux Traités et Conventions internationaux relatifs aux Droits de l'Homme et pays post-conflit, le Burundi doit réaliser qu'il est plus que nécessaire de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle afin d'affronter les douloureux legs de violations massives des Droits de l'Homme et mettre fin à l'impunité, dans le but de favoriser la réconciliation nationale¹⁸². Or, de tels mécanismes, dès lors qu'ils veulent mettre fin à l'impunité des crimes, établissent **des responsabilités qui peuvent concerner directement les acteurs au pouvoir ou qui influencent directement le système politique**.

Face à ces enjeux capitaux, des opportunités mais aussi des défis importants se dressent.

Section II. Les opportunités et les Défis de la CVR au Burundi

Le 15 mai 2014, la **Loi N°1/18 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation** a été promulguée, soit près de 14 ans après la signature de l'Accord d'Arusha, près de 4 ans après les consultations nationales et près de 3 ans après le dépôt du rapport du Comité Technique. On le voit, si cette Loi constitue incontestablement une très bonne opportunité pour le début de la mise en application des mécanismes de la Justice Transitionnelle au Burundi, elle est, par le processus de sa mise en place, l'expression des immenses défis que la dynamique connaît.

II.1 Les opportunités

Contrairement à ce qu'on peut croire, il n'est pas évident que les sociétés acceptent facilement la justice transitionnelle. Dans le cas du Burundi, la population, la société civile et les partenaires techniques et financiers du Burundi semblent accepter que la « Justice soit en transition »¹⁸³, à l'exception des acteurs politiques qui essaient de la dompter pour éviter de la subir. Tel est le premier socle des opportunités et bonnes pratiques favorables à la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation.

¹⁸²Rapport sur les Consultations nationales, *op cit.*, p.8.

¹⁸³Expression bien choisie par Émilie Matignon dans *La justice en transition : Le cas du Burundi*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2012.

II.1.1 Les bonnes pratiques pour la recherche de la vérité et la justice

Au point des préliminaires, il a été montré **les bonnes pratiques/opportunités** tant traditionnelles que modernes (dialogue, négociations, compromis, engagements autonomes et collectifs des notables Bashingantahe) qui pourraient constituer des bases culturelles et politiques sur lesquelles les mécanismes de la Justice transitionnelle pourraient être bâtis. Par le passé, de telles pratiques ont permis de résoudre des conflits importants avec des approches quasi-similaires à celles de la Justice de transition telles que l'écoute, le témoignage, la recherche de la vérité sur base d'aveux ou de révélation faite par des témoins, le jugement et les réparations. La justice coutumière burundaise pourrait appuyer dans le travail de la CVR¹⁸⁴; ce qui permettrait par ailleurs d'accroître le niveau de participation de la population et la légitimité des travaux la Commission. L'institution des Bashingantahe, en tant qu'instance locale, de proximité et de petite échelle pourrait permettre de résoudre certains problèmes liés au fait que le conflit burundais est un conflit de masse de caractère personnel. Dans ses pratiques, l'institution respecte le principe de la composition équitable, ce qui permet d'éviter le reproche de la partialité ethnique ou politique. Elle est également habituée à l'exercice des incitations aux aveux devant les témoins à charge à l'occasion des audiences publiques qui peuvent également être menées parallèlement avec les audiences confidentielles. **Il reste donc que ces mécanismes traditionnels locaux soient officiellement reconnus et réactivés pour soutenir la CVR. Si le travail du Conseil collinaire est davantage administratif et politique, cette fois il s'agit d'une mission sociétale de réconciliation en profondeur où les valeurs de sagesse doivent être mobilisées.**

Au niveau politique, depuis les événements de Ntega et Marangara, des principes et des valeurs fondés sur l'engagement démocratique, le dialogue et la négociation, la mise en place des institutions inclusives (cas du gouvernement d'unité nationale, commissions nationales d'unité, etc.) ont été instaurés comme un travail pédagogique de traitement psychosociologique et politique des conflits. L'Accord d'Arusha a voulu institutionnaliser cette bonne pratique politique fondée sur la reconnaissance mutuelle et la recherche de compromis, et ce choix d'actions juridico-politiques plutôt que de combats physiques. Les travaux des commissions de consultations nationales dites des « Commission Ntanyungu » (CPT) et « Commission Kavakure » (CT) les ont renforcés.

Au niveau judiciaire, les cours et tribunaux ont eu à traiter des cas liés au contentieux burundais et ont eu à prendre des décisions. Avocat Sans Frontières a réalisé une étude qui montre les forces et les faiblesses de ce travail judiciaire¹⁸⁵. Il est important que la mise en place de la Justice transitionnelle en général, et la CVR en particulier, s'imprègne des

¹⁸⁴Une étude d'experts d'Avocats Sans Frontières a par exemple établi que : « les sages des collines sont intervenus suite à la crise de 1993, plus rapidement que l'appareil judiciaire » : Avocats Sans Frontières ; Justice en Transition. Etude de capitalisation des programmes d'assistance judiciaire d'ASF au Burundi (1999-2004) ; Bruxelles, ASF, juin 2013, p.15.

¹⁸⁵Avocats Sans Frontières ; Justice en Transition. Etude de capitalisation des programmes d'assistance judiciaire d'ASF au Burundi (1999-2004) ; Bruxelles, ASF, juin 2013.

expériences vécues par les tribunaux burundais, de 1994 à 2005 quand ils travaillaient sur une des épisodes qui les concerneront, celle de 1993.

II.1.2 L'engagement de la communauté internationale

De plus, depuis les négociations et la signature de l'Accord d'Arusha, la **Communauté internationale**, en tant que garante du Droit International en matière de droits de l'homme, en particulier du Droit humanitaire, a montré son engagement et sa détermination pour que le Burundi sorte de l'impunité considérée comme cause majeure des violations répétitives des droits. Elle a convaincu les acteurs politiques burundais d'accepter cette voie à travers tous les moments de négociations notamment dans le cadre de la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies. Cette disponibilité de la Communauté internationale pourrait ensuite accompagner la mise en place de la CVR en lui apportant des moyens nécessaires et en l'aidant à capitaliser les expériences d'ailleurs acquises par les CPT et CT comme celles de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de la Sierra Leone, du Maroc, etc.

II.1.3 La Volonté politique

Au-delà des engagements de la Communauté internationale et des obligations pour le Burundi de respecter les Traités et Conventions internationaux dont il est partie, il faut dire que la plus grande opportunité pour la mise en place de la CVR est la **volonté politique des dirigeants**, malgré les faux rythmes (en 12 ans, l'Assemblée Nationale a voté et approuvé trois différentes lois sur la CVR !) et les dysfonctionnements (des structures créées jamais démantelées, des prises de positions aujourd'hui, reniées le lendemain) qui ont caractérisé le processus. Cette volonté s'est exprimée d'abord à travers l'**Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation**. D'abord parce que cet Accord est le résultat de la conviction des parties en conflits que la situation de violences est coûteuse et préjudiciable à la jouissance des droits et des libertés. Ensuite parce que l'Accord consacre une volonté de dialogue, de négociation et de compromis soit une reconnaissance mutuelle. Enfin parce que l'Accord parle clairement des mécanismes de la Justice transitionnelle dont la CVR comme solution au constat partagé des conséquences néfastes de l'impunité des crimes, d'écrasement de la vérité, du déni de justice et du refus de réparation pour les victimes. L'Accord est un engagement devant le peuple burundais et la communauté internationale qui lui a apporté « caution ». Cet engagement a justifié que les compromis historiques contenus dans l'Accord ont été coulés dans les cadres normatifs régissant la vie politique à commencer par la Constitution de 2004 encore en vigueur.

Tout au long des années 2000, les autorités politiques ont pris des initiatives, des décisions sous formes de lois, décrets, ordonnances et autres mesures politico-judiciaires (voir supra, point II.3.1.2) et entrepris des actions qui attestent de leur **volonté** à mettre en place les mécanismes de la Justice transitionnelle. Leur engagement par rapport à la communauté internationale est reflété à travers la ratification des Traités et Conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme notamment la Convention pour la Prévention et la Répression du Crime de Génocide, le Pacte International relatif aux droits civils et politiques, le Statut de Rome sur la Cour Pénale Internationale, etc. Au niveau de la volonté politique, le

Gouvernement burundais a négocié et signé avec les Nations Unies un Accord de financement du **Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix**. Ledit Plan plaçait la réconciliation et la lutte contre l'impunité parmi les actions prioritaires en soutenant que **« l'impunité est une des causes fondamentales du conflit burundais depuis l'indépendance du pays ... l'absence de mécanismes qui permettent à la population de faire un travail de mémoire sur les différentes vagues de violences qui ont endeuillé le Burundi fait obstacle à la réconciliation nationale »**¹⁸⁶.

La volonté politique des dirigeants pour mettre en place la Commission Vérité et Réconciliation s'est exprimée au lendemain même de l'Accord d'Arusha malgré la persistance de la guerre et des hésitations ou tâtonnements. Ainsi, l'on peut noter en particulier les grandes décisions suivantes en rapport direct avec la CVR : la Constitution de la République, le Code pénal, Loi portant répression des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ; Loi sur la CNVR ; Loi sur l'Immunité provisoire ; Ordonnance portant élargissement provisoire ; Ratification du Statut de Rome sur la CPI ; Décrets mettant en place le CPT et le CT ; l'organisation des consultations nationales suivies d'une campagne gouvernementale de sensibilisation sur la CVR ; Loi n°04 du 5 janvier 2011 mettant en place la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme après **consultations entre Gouvernement – Société civile – ONU – ONG (2007 – 2011)** ; Loi sur la CVR suivie de la désignation des 10 membres de la Commission mixte (Assemblée Nationale – Sénat) chargée de sélectionner 33 candidats commissaires parmi lesquels l'Assemblée nationale désignera les 11 commissaires qui seront transmis au Président de la République pour nomination par Décret.

La **Loi créant la CVR** est sans doute la meilleure expression de la volonté politique et en même temps des opportunités parce qu'elle crée le mécanisme même. Certaines de ses dispositions accordent des moyens à la CVR pour remplir sa mission de recherche de la vérité. C'est notamment, l'article 24 qui prévoit que la CVR pourra compter sur l'appui du Conseil Consultatif international composé de hautes personnalités qui jouissent d'une grande autorité morale. L'article 36 prévoit aussi que la Commission pourra recruter des experts nationaux et internationaux en cas de besoin.

II.1.4 L'engagement de la population, de la Société civile et des médias

Le troisième niveau des opportunités favorables à la CVR concerne l'**implication** favorable de la **population et de la Société civile**. A travers des émissions radiodiffusées¹⁸⁷, des enquêtes de scientifiques¹⁸⁸ et les consultations nationales qui ont été organisées par le Gouvernement, les Nations Unies et la Société civile (Comité Technique Conjoint), **les populations** ont exprimé à d'écrasantes majorités leur besoin de voir instaurés au Burundi

¹⁸⁶Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix au Burundi, Note stratégique 1, février 2007, Chapitre 2, sous chapitre 2.3, Points 2.3.1 et 2.3.3.

¹⁸⁷Par exemple « Akahisekadasorongoye ».

¹⁸⁸Celles de l'ISTEEBU/OAG de 2001 sur l'Accord d'Arusha : voir Nimubona J., Mboneko B., Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha et de sa mise en application : entre espoirs et défis, enjeux et désillusions ; Bujumbura, 2010 ; Ingelaere B., « Vivre à nouveau ensemble. Les attentes envers la justice transitionnelle au Burundi vue par le bas », in WorkingPaper IOB, 2010.04, Université d'Anvers, 2010.

des mécanismes de recherche de la vérité (91,47%), le pardon (87,50%), la justice (83,3%), la réparation (79,90%), de réformes des institutions pour un avenir meilleur du Burundi¹⁸⁹.

On retrouve le même enthousiasme au sein de la **Société civile et des médias**. En effet, depuis au moins 2006, il existe une concertation et une coordination de la société civile sur le sujet. En effet, des Organisations de la Société civile et les médias s'impliquent dans toutes les activités et sont vigilants sur les étapes franchies ou à franchir. Ainsi par exemple, la Société civile a choisi et envoyé ses représentants au CPT chargé d'organiser les consultations nationales. Ensuite, le Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC) a sorti le 14 juin 2014 un communiqué de presse relatif à la mise en place de la Commission Vérité et réconciliation dans lequel il recommande un « *processus consensuel sinon la vérité ne sera jamais connue*¹⁹⁰ ». Des personnalités de divers horizons concernées et intéressées par la mise en place des mécanismes de la Justice transitionnelle au Burundi se sont même constituées en **Groupe de Réflexion sur la Justice Transitionnelle au Burundi**¹⁹¹. **Ce Groupe a lui aussi sorti le 16 juin 2014 un mémorandum exprimant ses appréhensions à la veille de l'élection des membres de la Commission Vérité et Réconciliation**¹⁹². Des organisations représentatives des victimes sont nées et organisent beaucoup d'activités relatives à la Justice transitionnelle¹⁹³.

II.1.5 Un environnement de paix et de sécurité relatif

Aucun mécanisme de Justice transitionnelle ne saurait fonctionner sans **un environnement de paix et de sécurité**. Depuis le cessez-le-feu définitif en 2008, le pays vit un climat de paix et de sécurité relatif qui permet l'expression d'opinions contradictoires et qui pourrait permettre une libération de la mémoire.

II.2 Les défis

Les opportunités qui viennent d'être relevées ne pourraient être exploitées positivement que si certains défis (contraintes et incertitudes) sont surmontés. Ces défis existent sous deux catégories : les défis généraux c'est-à-dire liés au système social et politique en général et les défis spécifiques liés à chaque principe de la Justice transitionnelle.

¹⁸⁹Voir les résultats dans *Rapport des Consultations nationales*, op cit., pp. 38 – 63.

¹⁹⁰Forum pour le Renforcement de la Société Civile, Communiqué de presse, 14 juin 2014, 2 pages.

¹⁹¹Ce Groupe de Réflexion sur la Justice Transitionnelle (GRJT) comprend plus d'une vingtaine (23) de personnalités provenant du Gouvernement (Ministères des Droits de l'Homme, de la Justice ; Assemblée Nationale et Sénat, CNIDH), de la Société civile (Forum pour le Renforcement de la Société Civile, AMEPCI-Girubuntu, THARS, FONAREC, MIPAREC, FOCODE, CENAP, Conseil National des Bashingantahe, Commission Episcopale pour la Paix), des Nations Unies (Unité JT du BNUB) et des ONGs internationales (Impunity Watch, Global Rights, RCN Justice et Démocratie, Benevolencija).

¹⁹²Voir le Mémorandum intitulé « Le Parlement et le Gouvernement burundais à la croisée des chemins. Mémorandum publié à l'approche de l'élection des membres de la Commission Vérité et Réconciliation », Bujumbura, 16 juin 2014, 4 pages.

¹⁹³Cas par exemples de l'Association pour la Mémoire et la Protection de l'Humanité Contre les Crimes Internationaux AMPCI –Gira Ubuntu, de l'Alliance contre le Génocide AC- Cirimoso ; de Puissance d'Auto-défense PA-Amasekanya.

II.2.1 Le défi de la vision, de la volonté politique et de la cohérence

Tout au long du processus de mise en place des mécanismes de la Justice transitionnelle, il est apparu des hésitations, des tâtonnements et des manques de clarté sur des dispositions qui pourraient prouver que les dirigeants politiques burundais **manquent de vision fondatrice** pour la mise en place d'une CVR fonctionnelle. Les hésitations quant à l'**ancrage institutionnel** dans le pilotage de la réforme législative ont attesté de ce manque de vision stratégique. Ainsi, la réforme législative a été logée tantôt à la présidence, tantôt à la première vice-présidence auprès d'une délégation gouvernementale créée par arrêté (!), enfin au ministère des droits de la personne humaine.

On apprécie le défi de manque de vision à travers certaines décisions, mesures et actions engagées depuis la signature de l'Accord d'Arusha. Ainsi par exemples, en dépit du fait qu'il n'y avait pas un environnement de paix et de sécurité favorable à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle prévus par Arusha, les gouvernements de transition ont pris d'importantes décisions qui, par la suite, ont été annulées parce qu'inapplicables. C'est le cas du texte fondateur portant création de la CNVR du 27 décembre 2004. C'est aussi le cas de la Loi portant création de l'Observatoire pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre, des autres crimes contre l'humanité et de l'exclusion qui, tout en étant opportune, ne put fonctionner faute de membres qui n'ont jamais été nommés.

A l'arrivée, faute de vision on a un processus poussif, semé de contradictions qui auraient pu être évitées.

Le **manque de volonté suffisante** quant à lui s'illustre à travers un processus faiblement inclusif et la multiplication d'interactions négatives entre le pouvoir et les autres partenaires autour du processus devant conduire à la création de la CVR et du Tribunal pénal. Ces attitudes peuvent s'expliquer par la contradiction fondamentale initiale qui a été relevée en haut : alors que les dirigeants actuels ont combattu pour sortir d'une situation où ils étaient victimes, les moyens du combat les ont impliqués dans des crimes. Ils se retrouvent aujourd'hui dans les mêmes conditions que les acteurs du passé qui restent proches du système. Le premier des défis est donc de **sortir d'un système politique contrôlé de près ou de loin par des gens qui ont des responsabilités dans les crimes du passé**. Ces gens ne sauraient avancer le processus de mise en place des mécanismes de Justice transitionnelle, dont la CVR, sans se mettre en danger. Autant parler d'un **défi de décriminalisation du système politique**¹⁹⁴. Autant également parler de défi d'appropriation du processus tant que des **pouvoirs informels forts** ne sont pas impliqués officiellement et concernés par les débats qui conduisent à la CVR comme à l'époque du processus de l'Unité nationale.

Le Gouvernement est resté très évasif sur ces questions relatives au **champ d'application de l'amnistie et des rapports entre la CVR et le Tribunal pénal** jusqu'à peser sur les négociations qu'il a eues avec les Nations Unies dans le cadre de la préparation des

¹⁹⁴J. NIMUBONA, « Le processus de paix au Burundi (1998-2005) : performances et limites de l'approche instrumentale de l'ethnicité », *op cit.*, pp.509-511

consultations nationales. De même, le gouvernement s'est montré très réservé sur le principe de **l'indépendance du Procureur pour le Tribunal, sur les sanctions judiciaires (préférant des sanctions administratives), ainsi que sur la composition de la CVR** proposée par les consultations nationales (Société civile, Eglises, Gouvernement, Nations Unies). Et, même si le Gouvernement, dans la correspondance du 16 mai 2007 que le Ministre des Relations extérieures a adressée aux Nations Unies a voulu clore le débat en disant qu'un « *consensus sans équivoque* » était dégagé à savoir « *la réaffirmation du principe de la non – applicabilité de l'amnistie aux crimes de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre* », cette même lettre a toutefois reconnu qu'il subsistait un « *point de désaccord* » sur la question des « **rapports entre la CNVR et le Tribunal spécial pour le Burundi** ».

Le manque de vision et de cohérence s'illustre ensuite dans le manque d'articulation entre les politiques conduisant à la mise en place de la CNTB et de la CVR. Les textes régissant la CNTB¹⁹⁵ et sa Cour Spéciale¹⁹⁶ montrent une institution qui précède la CVR alors qu'elle vient remplir une des missions de cette dernière à savoir la réparation.

Les hésitations, les contradictions et même les résistances (non considération des propositions des consultations) du gouvernement sont restées ainsi jusqu'à la promulgation le 15 mai 2014 de la Loi portant création de la CVR. A la lecture de l'article 5 de cette loi qui stipule que « *Dans l'accomplissement de son mandat, la Commission est guidée par le souci d'établissement de la vérité, de la réconciliation nationale et du rétablissement de la dignité des victimes* », on sent une orientation plus axée sur réconciliation que sur le recours au mécanisme judiciaire, comme si les deux étaient opposables. Or, l'Accord Cadre portant création du CPT avait précisé clairement que : « *En conformité avec les normes et principes du droit international et les obligations qui en découlent, les conclusions tirées de ces consultations seront prises en compte et reflétées dans les actes fondateurs des mécanismes de la Justice de transition, y compris le processus de sélection de leurs membres* »¹⁹⁷ et que le Comité n'a pas soulevé « *de questions en cours de négociation entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies, notamment la relation entre la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal Spécial, ni l'opportunité de l'une ou l'utilité de l'autre mécanisme, ainsi que des questions qui pourraient être en porte-à-faux avec le droit international* »¹⁹⁸.

II.2.2 Le défi de la paix et de la sécurité

En plus du contexte historique d'impunité favorable aux auteurs de violations précédant l'accord d'Arusha, il a été décidé des mesures d'octroi des amnisties ou des libérations des belligérants. Cette situation a créé **un état permanent d'impunité** qui a permis à des gens qui ont des responsabilités dans les crimes d'entrer dans des positions institutionnelles qui leur permettent aujourd'hui de s'auto-protéger. Il sera ainsi difficile pour la CVR

¹⁹⁵Loi n°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens.

¹⁹⁶Loi n°1/28 du 15 septembre 2014 portant création de la Cour Spéciale pour les Terres et autres Biens.

¹⁹⁷Rapport des Consultations nationales, op cit., p.13.

¹⁹⁸Idem, pp.13-14.

d'obtenir des vérités de la part des populations sur des faits chargeant des supérieurs qui déjà déploient des **stratégies d'intimidations**. Même s'il n'y a pas d'étude qui ait établi des corrélations, on ne peut pas ne pas émettre l'hypothèse selon laquelle le recours à une violence sanctionnée positivement (accès aux postes et protection par les positions) devient une source d'insécurité et entretient un climat de guerre.

Par ailleurs, selon les rapports des défenseurs de droits de l'homme tant nationaux qu'internationaux ainsi que ceux de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme montrent une **persistance de la violence et une montée de tensions entre le pouvoir et l'opposition** depuis les élections de 2010. **Le contexte électoral de 2015** vient nourrir cette tension et pourrait ainsi compliquer la mise en place et le fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation. En plus d'un **contexte d'instrumentalisation politique des institutions telle que la justice, la police et l'administration** qui devraient garantir le traitement équitable des citoyens, le climat d'impunité accroît les risques de guerre à partir du moment où dans le contexte burundais actuel, il y a tendance chez les partis politiques à incorporer des **jeunes** et des **anciens combattants** (dont on sait qu'ils peuvent avoir eux aussi des responsabilités dans les crimes massifs) à des fins de confrontations physiques. Cela hypothèque les chances de réussite de la mission de la CVR car, comme on l'a vu, elle ne peut obtenir ni la vérité, ni la justice, ni la réparation, ni la non-répétition lorsqu'il y a un sentiment d'insécurité et de peur même plus perçu que vécu. Il va sans dire que cette situation rend problématique le recours au « vetting » ou « lustration » (voir supra) en tant qu'un des mécanismes pouvant renforcer le principe de non-répétition.

II.2.3 Le Défi de l'indépendance de la Justice

L'Accord d'Arusha l'a bien dit : les violences cycliques que connaît le Burundi sont liées à l'impunité des crimes du passé. Les violences cycliques, l'impunité et l'absence de vérité sont fondamentalement liées au manque d'indépendance de la Justice qui subit les volontés des pouvoirs exécutifs visant leur auto-amnistie. La situation ainsi créée rend complexe la recherche des preuves et la répartition des responsabilités entre le « haut » qui manipule et le « bas » qui exécute¹⁹⁹. La problématique du manque d'indépendance de la justice pose ici deux questions : celle de l'environnement judiciaire en général ; celle des commissaires en particulier.

S'agissant de la justice en général, on peut avancer d'abord que la situation est à comprendre dans le cadre général du régime autoritaire, c'est-à-dire non démocratique. La concentration des pouvoirs selon une logique de la présidentialisation des pouvoirs ne sauraient laisser la justice libre. Celle-ci est au contraire transformée en un instrument d'imposition de la domination politique. On peut ensuite dire par le double jeu de la nomination et de la promotion des personnels et des magistrats ainsi que de la mise sous dépendance économique et financière de la magistrature, le pouvoir exécutif réussit à mettre toute la justice sous son influence politique. On peut également faire remarquer que

¹⁹⁹ M. NDIKUMASABO, S. VANDEGINSTE, « Mécanismes de justice et de réconciliation en perspective au Burundi », in *L'Afrique des Grands Lacs : annuaire 2006/2007*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp.113-115 ; voir également E. KLIMIS et A. A. POHU, *Op cit*, p.97.

tant que les autorités qui ont des responsabilités dans les violations des droits se trouvent à la tête des institutions dirigeantes, elles tenteront d'influencer, de contrôler ou même de paralyser tout mécanisme chargé de faire des poursuites judiciaires. Enfin, il sied de constater que la corruption est un autre facteur qui soumet la magistrature à une dépendance, cette fois plus grave, puisqu'elle est liée à des pouvoirs de groupes d'appartenance, de groupes mafieux ou d'intérêts individuels. Dans tous les cas, la justice rendue est inéquitable et jette un discrédit sur le système judiciaire.

S'agissant de l'indépendance des commissaires, elle pourrait être garantie si les députés vont les désigner en se basant sur les critères de mérite, de compétence, d'intégrité, de dignité. Cependant, leur indépendance est déjà hypothéquée par la politisation des processus de sélection des commissaires (candidatures « libres » mais souvent politiquement sollicitées ; analyses des dossiers par des députés ; absence d'inclusion des partenaires traditionnels de ce processus : la société civile et les Nations Unies). Le manque d'indépendance des commissaires ouvrirait à des processus judiciaires marqués par des décisions extorquées. L'indépendance des commissaires est en outre liée à celle de la CVR elle-même. Dans ses missions quotidiennes, la CVR sera amenée à collaborer avec la justice des cours et tribunaux ainsi que la police judiciaire. Or, la gestion de la direction de ces structures et des carrières des magistrats revient au Président de la République et au Ministre de la Justice en tant que respectivement président et vice-président du Conseil Supérieur de la Magistrature. A cette dépendance politique, il s'ajoute la **dépendance économique**. C'est le pouvoir exécutif qui apprécie les besoins de la justice et décide les montants des budgets à lui allouer. L'article 44 de la loi sur la CVR fait dépendre la Commission des « *fonds provenant du Gouvernement par la voie de la loi des finances...* ». Au regard des besoins de la CVR, ce n'est pas le Conseil Consultatif international prévu à la section 4 (art.24-28) qui va protéger la CVR contre sa dépendance vis-à-vis de l'Exécutif, ni motiver le déblocage des fonds des « partenaires nationaux et internationaux » envisagés à l'article 44.

En fin de compte, le manque d'indépendance de la justice entretient un climat d'impunité, de justice populaire et de renouvellement des violations des droits. Surtout, ce manque d'indépendance crée une situation dévastatrice : celle du **manque de confiance en la justice préjudiciable à la réalisation de certains droits liés à la Justice transitionnelle à savoir la droit à la vérité (à qui la dire ?) et le droit de recours (pourquoi si le jugement est connu d'avance ?)**²⁰⁰. Dans ces conditions, la vérité et la justice sont extorquées ou sont tues et la justice transitionnelle est bloquée ou biaisée. La CVR pourra-t-elle évoluer dans un tel contexte et compter sur la coopération d'une justice qui ne garantit pas le principe de la « régularité des procédures »²⁰¹ parce que politiquement instrumentalisée ? Ne sera-t-elle pas contrainte de traiter la situation

²⁰⁰ Avocats Sans Frontières, *Op cit.*, p.14.

²⁰¹ M. MUKURI, « La justice : une magistrature contestée », in Chrétien J.-P et Mukuri M., sous la dir., *Burundi, la fracture identitaire, logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002.

générale/la violence générale au lieu de traiter les responsabilités précises des auteurs comme l'ont attesté certains des jugements rendus dans les dossiers de 1993²⁰² ?

II.2.4 Le défi de la complémentarité des « Justices »

Lié au défi de l'indépendance de la justice, celui de la complémentarité entre les différentes formes de justice à travers celle des institutions judiciaires, extra ou quasi-judiciaires en œuvre suppose que les compétences et les mandats de chacune soient clairement identifiés. Le Burundi connaît une période de relative émulation en la matière avec la promulgation de deux lois : celle portant création de la CVR en mai et celle instituant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens (CSTB) en septembre 2014. En outre, les blocages et réticences exprimés à l'endroit d'un éventuel tribunal ou d'une chambre spéciale pour le Burundi compétent(e) pour connaître des violations graves des droits humains agissant en harmonie par rapport à la CVR, semblent hypothéquer pour longtemps une telle hypothèse. Or, au-delà d'un mécanisme *ad hoc*, le recours aux juridictions nationales compétentes en la matière, à la CPI pour certains crimes commis après 2002 ainsi qu'à la compétence universelle demeure une option envisageable bien que source de défis. En conséquence, le défi de la complémentarité des « Justices » s'exprime sur deux plans différents : celui de la coordination entre la CVR et la CSTB et celui du contournement des inerties relatives à l'option judiciaire de la justice transitionnelle par la sollicitation d'instruments judiciaires existants.

S'agissant de l'articulation entre CVR et CSTB, il convient de rappeler et d'insister sur l'importance qualitative et quantitative du conflit foncier au Burundi. Dans une première perspective, ce contentieux est la conséquence des violences de masse cycliques qu'a connu le Burundi. Le phénomène des réfugiés et des déplacés, l'octroi illégal de terres par les autorités étatiques, l'appropriation de fait par simple occupation des terrains sont profondément liés au conflit de sang. Dans une seconde perspective, la question foncière engorge les juridictions, elle représente plus de 90% du contentieux judiciaire et apparaît incontournable. Dans un tel contexte, plusieurs interrogations naissent de la mise en place conjointe de la CVR et de la CSTB. En effet, il est possible voire probable que la CSTB soit fonctionnelle avant la CVR. Dans cette hypothèse, il est urgent de déterminer quelle portée juridique auront les décisions rendues par cette Cour afin d'éviter les conflits de compétence. Des critiques s'élèvent d'ors et déjà à l'encontre de l'institution notamment à cause de l'absence de compétence des cours « de droit commun » en cas de recours formulé à l'encontre d'une solution exprimée par la Cour spéciale. Une attention soutenue devrait être de mise concernant cette instance ayant pour mission, notamment, d'octroyer des réparations par le jeu de la restitution des terres. En quoi cette réparation, qui concerne très souvent des faits liés aux différents épisodes de violence du passé, est-elle disjointe du mandat de la CVR ? La CVR pourra-t-elle remettre en cause les décisions rendues par la CSTB comme le laissent penser les articles 60 et 61 de la loi²⁰³ ? Le manque de précision

²⁰² *Avocats Sans Frontières, op cit., pp.25-29.*

²⁰³ « Article 60 : Les affaires en rapport avec les jugements ou arrêts coulés en force de chose jugée sont recevables devant la Commission. Celle-ci les examine dans le souci de la découverte de la vérité et émet des avis et considérations qu'elle juge nécessaires pour la réhabilitation des victimes et la réconciliation.

quant au rôle de chacune de ses institutions est source d'incertitude et d'inégalités pour les citoyens. Un examen précis de la loi portant création de la CSTB semble indispensable ainsi qu'un engagement de la société civile quant au suivi de ses activités. Cette Cour représente également un instrument de justice transitionnelle agissant dans le domaine des réparations, des garanties de non répétition, de la justice et de la révélation des vérités. A ce titre, il apparaît pertinent de s'interroger sur l'adéquation de ses règles de fonctionnement et de procédure avec les standards internationaux.

Concernant les autres mécanismes judiciaires à disposition du processus de justice transitionnelle burundais, le défi de l'indépendance de la justice apparaît à nouveau crucial ainsi que celui de « l'externalisation » du processus à travers la convocation de la compétence universelle par la diaspora burundaise par exemple. L'opportunité, la pertinence et les risques ainsi que les effets pervers portés par ces options impliquent une analyse fine de leur recours. De façon spécifique, s'agissant de la compétence des cours nationales se pose le défi de la formation des avocats et des magistrats dans une préoccupation toujours plus grande quant à l'indépendance afin d'opérer une réelle révolution par rapport aux usages « traditionnels » en la matière qui ont abouti à une impunité endémique et sclérosée. En ce sens, une fois encore, l'interdépendance entre justice transitionnelle et justice de droit commun est prégnante.

II.2.5 Le défi de la libération de l'individu des communautarismes

Si depuis quelques années on remarque un recul de l'importance du clivage ethnique sur la scène du débat politique, il ne faudrait pour autant sous-estimer le poids persistant des sentiments et ressentiments à caractère ethnique enfouis dans les consciences des gens. Dans un rapport de 2013 sur le travail des tribunaux burundais couvrant la période de 1999 à 2005 sur des dossiers ayant trait au contentieux de 1993, ASF remarquait que « ... *il faut relever que le caractère ethnique du conflit apparaît explicitement dans de nombreux dossiers : en relatant les faits ou à propos de la procédure en cours, tous parlent de « la crise de 1993 », des hutu, tutsi ou twa impliqués dans les massacres et pillages.* »²⁰⁴.

C'est dire que le travail de mobilisation des idéologies et des sentiments ethniques a tellement marqué la société qu'il a justifié le passage à des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité comme l'ont reconnu les parties en négociations à Arusha. Il en a découlé une situation d'**embrigadement des individus dans l'unanimité idéologique de groupe** si bien que même aujourd'hui il subsiste de manière dense des cloisons entre les communautés. Comme dirait Adrien Ntabona, « **L'individu est réellement à libérer de l'emprise du groupe au Burundi ... de l'acculturation par substitution ... de l'idéologie à base d'ethnocentrismes** ».

La Commission peut recommander la révision des dossiers afin de corriger une erreur de droit ou de fait sur le fond des affaires en rapport avec les jugements ou arrêts coulés en force de chose jugée relatives aux assassinats rentrant dans le mandat de la Commission, aux procès politiques, aux biens meubles et immeubles spoliés lors des différentes crises.

Article 61 : Pour les affaires pendantes devant les juridictions qui seraient portées devant la Commission, les juridictions ordonnent la suspension de leur instruction soit d'office, soit à la demande des parties, en attendant les conclusions de la Commission ».

²⁰⁴Idem, p.12.

totalitaires » à la base de l' « effondrement axiologique »²⁰⁵. Sans cette libération, la vérité ne peut pas être dite. Et sans la vérité, la justice n'est pas juste et équitable. Et sans une justice équitable, la réparation nourrit des vengeances, donc une répétition des violations. **On est donc face à un conflit traumatisant, massif et douloureux qui comportera des dangers et des risques pour les parties aux procès, y compris les membres de la CVR.**

Dans la mesure où justement il n'y a pas eu d'approfondissement des mécanismes de traitement du passé, les haines à caractère ethnique sont encore vives et s'expriment quotidiennement sous forme de **solidarités verticales et horizontales** dès lors qu'il s'agit de recrutement aux emplois, de nomination à des postes administratifs ou politiques à offrir, des dates « mémorables » du 29 avril 1972, du 21 octobre 1993, etc., de certaines décisions de la Commission Nationale Terres et autres Biens (CNTB), etc., sans que cela ait un rapport avec les équilibres prévus par l'Accord d'Arusha.

Il n'est donc pas étonnant qu'à l'occasion de la mise en place de la Commission il y ait déjà des arrières-pensées ethniques et il n'est pas non plus exclu qu'à l'occasion du démarrage des travaux de la CVR l'on assiste au retour à des **stratégies d'instrumentalisation des sentiments et ressentiments** à caractère ethnique, les unes pour masquer des responsabilités dans les crimes, les autres pour servir des peurs légitimes, les autres enfin pour anticiper des règlements de comptes éventuels étant donné la profondeur des drames historiquement vécus. Dans tous les cas, ce terrain des « peurs et des solidarités ethniques » sera le premier et le véritable piège de la Commission. Tout au long du processus de mise en place de la CVR, il y a « des regards sentimentaux ». L'évocation de l'inclusivité ou des « équilibres d'Arusha » renvoi en fait aux représentations ethniques du processus. Au bout du processus, les décisions de la Commission seront jugées par des lectures politico-ethniques, etc.

Deux faits concrets et récents montrent la fraîcheur de ces dimensions sentimentales du conflit qui viennent piéger le travail de la justice. Le premier est révélé par Avocats Sans Frontières qui parle de « *reproches de partialité ethnique* » des procès dans les dossiers de 1993²⁰⁶. Le deuxième fait est relatif aux actions de la CNTB qui relèvent par ailleurs de l'une des missions de la CVR. Alors que, comme on l'a vu plus haut, le droit à la réparation consiste en un paquet de mesures toutes liées pour être réconciliatrices, la CNTB ne prend que des décisions de simple restitution des terres et autres biens sans plus. En 2013, la décision de restitution d'une maison a donné l'occasion de levée de boucliers à caractère ethnique²⁰⁷. En s'intéressant plus aux victimes de 1972 (où les pouvoirs des Tutsi sont les plus incriminés) et en prenant des décisions de restitution sans recours même quand les acquéreurs étaient de bonne foi, la CNTB a été perçue comme une institution de vengeance ethnique plutôt que de réconciliation. Cette histoire vient rappeler que la Justice

²⁰⁵ A. NTABONA, *Dimensions d'une Justice transitionnelle à base de thérapies au Burundi*, op cit., pp. 68, 75, 111.

²⁰⁶ Avocats Sans Frontières (2013), *Op cit.*, p.26

²⁰⁷ Par exemple, le cas du dossier Nyakabeto dans la commune urbaine de Ngagara présenté comme une victime tutsi des opérations de la CNTB étant donné qu'il fut présenté comme « acquéreur de bonne foi ».

transitionnelle est un paquet et non une agrégation de mécanismes. Séparés, ces mécanismes ne servent pas la réconciliation qui est l'objectif final.

En conclusion, les défis généraux pourraient se résumer en un seul : l'instrumentalisation des mécanismes de la Justice Transitionnelle dans un contexte où les acteurs clés du système social et politique sont les premiers concernés. Dans ces cas, la Commission aura le défi majeur de résister aux énormes pressions venant de partout. Au regard du processus actuel qui préside à la désignation des membres de la Commission (non implication de la société civile et de la communauté internationale dans l'élaboration de la loi, vote non inclusif, sélection et nomination par des institutions politiques) et des pesanteurs communautaristes dans un environnement de surpolitisation des institutions de justice, de paix et de sécurité, il y a risque d'avoir comme résultat non pas une justice transitionnelle, mais des « justices transitionnelles » avec des « pluriels de la vérité », des « pluriels de la justice » et des « pluriels de la réparation »²⁰⁸, avec à la clé des menaces éventuels de retournement de situations ou alors au moins un premier résultat de la Commission : l'écoute des mémoires parallèles, des dynamiques conflictuelles (Arusha, consultations nationales, symboles, etc.)²⁰⁹.

II.2.6 Le défi des capacités techniques et financières

Pour engager le processus de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation, le Gouvernement a dû compter sur le soutien financier et technique de la Communauté internationale. Pour son fonctionnement, la Commission aura besoin de beaucoup de moyens que le gouvernement ne pourra facilement mobiliser sur ses fonds propres. Certains mécanismes tels que la recherche de la vérité et la réparation requièrent une lourde logistique, des experts qui coûtent cher et des fonds de financement très importants. Or, le Burundi a des déficits énormes en termes de **capacités financières**.

Le défi des capacités des futurs commissaires et du personnel ainsi que de tous les acteurs et institutions clés de la justice transitionnelle est également important. Pour commencer, la CVR aura besoin d'**experts en Justice transitionnelle et en gestion des passions** pour établir **un climat favorable à la diction de la vérité et de la justice**. D'autre part sachant que c'est la première fois que le Burundi découvre les mécanismes de la Justice transitionnelle, ses commissaires et personnels ont besoin de savoirs. Si des membres des CPT et CT ont pu bénéficier de certaines expériences et formations, non seulement ils ne seront pas nécessairement membres de la CVR et dans tous les cas **les capacités sont insuffisantes en ce qui concerne les techniques** d'enquête et de recherche de la vérité

²⁰⁸E. KLIMIS, A-A. POHU ; *Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?* Bruxelles, Facultés Universitaires Saint – Louis.

²⁰⁹Au-delà d'une lecture à finalité éthico - fonctionnaliste et téléologique qui ne voit en la justice transitionnelle qu'une fin de vérité au service de la réconciliation, la perspective de Sandra Rubli consistant à présenter les visions conflictuelles autour des processus de mise en place de la Justice transitionnelle au Burundi semble pertinente : voir sa thèse citée. Autour de cette problématique des mémoires concurrentes et conflictuelles, voir également Melchior Mukuri dans « l'établissement d'une vérité historique : la démarche de l'historien » et Nairi Arzoumanian-Rumin dans « La gestion de la mémoire » ; tous deux dans Annaël Pohu et Emmanuel Klimis, *Justices transitionnelles*, op cit., respectivement pp.154- 158 et 158-166.

sur les crimes du passé : les disparitions forcées, la localisation des fosses, l'interprétation des ossements, etc.

En conclusion et au regard des multiples défis ainsi épinglés, il apparaît donc important que le processus actuel se doit d'intégrer les standards internationaux des droits de la personne humaine afin de mettre en place une CVR fonctionnelle et efficace.



CHAPITRE IV : ETAT DES BESOINS, RECOMMANDATIONS ET PROPOSITION D' ACTIONS POUR LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION AU BURUNDI

La Commission Vérité et Réconciliation est une innovation au Burundi. C'est en effet la première fois que le Burundi se soumet à une « thérapie » du genre pour sortir de l'impunité. Outre le fait que c'est un mécanisme nouveau à dompter techniquement, la Société burundaise en général, la Commission en particulier ne semble pas suffisamment armées pour conduire le processus de vérité, de justice et de réconciliation. Pour un fonctionnement efficace permettant d'atteindre ses objectifs, la CVR a besoin de connaître ses besoins et ensuite échauffera son plan d'actions prioritaires pour se donner des capacités.

IV.1. Etat des besoins généraux

Les besoins concrets en matière de recherche de la vérité pour la réconciliation sont généralement de deux ordres : les besoins institutionnels et les besoins sociétaux. S'agissant **des besoins institutionnels**, la CVR a besoin d'un **Etat intégré et consolidé**. La CVR ne peut pas fonctionner sans un appui institutionnel cohérent et solide. La vérité, la justice et la réconciliation sont impossibles dans un environnement politique d'affrontements idéologiques et physiques.

Quant aux besoins sociétaux, la CVR a besoin d'un **environnement sociopolitique** de paix, de sécurité, d'éducation, de développement, de communication, de dialogue et de recherche permanente d'accords et de compromis qui renforce la confiance.

Par rapport à ces deux catégories de besoins, les activités suivantes sont essentielles : le **renforcement de l'Etat** pour rendre efficace le pilotage institutionnel de la justice transitionnelle ; la **sensibilisation et le plaidoyer** pour permettre à la population d'être informée sur la justice transitionnelle en général, la CVR en particulier.

A côté des besoins institutionnels et sociétaux qui sont les supports du travail de la CVR, il y a des besoins autrement plus importants pour la Justice transitionnelle au Burundi : **les**

besoins en matières financières et techniques pour le fonctionnement quotidien et la réalisation des droits attendus. Mais la réalisation des missions nécessite que **les commissaires et les personnels aient des capacités intellectuelles et techniques sur la justice transitionnelle qu'ils doivent ensuite partager avec leurs partenaires.**

Le besoin des capacités techniques, **c'est-à-dire les formations**, est fondamental dès le démarrage des activités de la CVR, ce qui suppose qu'un plan d'actions prioritaires mérite une attention particulière.

IV.2. Recommandations pour l'application d'une CVR respectueuse des droits de la personne humaine.

Ce point fait des propositions pratiques concernant la procédure applicable devant la CVR et les options pertinentes afin de parvenir à une découverte des vérités participant au processus de « réconciliation » ou du moins de lutte contre l'impunité.

À la lumière des « meilleures pratiques » identifiées à travers l'étude comparative de diverses commissions de vérité ainsi que des sujets sources de débat pratique au Burundi, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

En rapport avec le fonctionnement général de la Commission

1. La législation burundaise pourrait prévoir clairement la création d'une unité de recherche et d'investigation ainsi que d'une unité de communication et de sensibilisation au sein de la structure organisationnelle de la CVR. La première pourrait entamer dès la phase préparatoire un travail de cartographie des violences perpétrées au Burundi et de recueil des données. La seconde serait dédiée à la dissémination de l'information ainsi qu'à l'animation du dialogue liée au mandat et aux activités de la CVR auprès des partenaires et de la population tout au long des opérations. A ce titre, l'importance d'une unité communication semble particulièrement cruciale et opportune. Elle suppose également une collaboration étroite avec les médias, nationaux et internationaux, qui joueront le rôle de relai auprès de la population.
2. Une unité « genre » pourrait être créée afin de traiter la problématiques des violences sexuelles faites aux femmes, de veiller à leur représentativité au sein de l'institution et parmi les personnes désireuses de témoigner. Elle pourrait également aborder la problématique de l'enfance. Son personnel serait formé spécifiquement à ces questions et notamment aux techniques d'entretien pour le recueil de la parole des victimes (en particulier de violences sexuelles) et des enfants.
3. La saisine de la commission par le remplissage d'une fiche peut apparaître complexe à cause du nombre d'informations qu'elle exige et de son format. Cette déposition gagnerait à être simplifiée en indiquant principalement l'identité de la personne, sa qualité (témoin, auteur présumé, victime) et surtout la nature des violations (avec des précisions de dates et de lieux). Le critère permettant d'entamer des enquêtes et d'auditionner la personne devrait être celui de la correspondance des faits avec les violences incluses dans le mandat de la CVR. Ces dernières ne peuvent être détaillées et interprétées que grâce à la ligne commune qu'auront choisie les commissaires. Les

agents de dépositions devraient être nombreux, formés et accessibles. Les déposants pourraient également être informés de leurs droits à entamer une action en justice.

4. Les victimes, les témoins et les présumés auteurs devraient pouvoir bénéficier de conseils et assistance juridiques et psychologiques, d'informations sur leurs droits. La parole de chacun devrait être respectée. Lorsque des accusations sont portées à l'encontre d'une personne, celle-ci devrait avoir un droit de réponse orale ou écrite. Le principe étant la recherche des vérités, toutes les vérités doivent pouvoir s'exprimer.
5. La CVR devrait spécifier que la procédure de pardon qu'elle met en place n'a pas d'incidence juridique et n'est pas source d'immunité. Les victimes et auteurs présumés doivent être informés de son existence mais elle pourrait être mise en œuvre à leur seule demande. Les conséquences juridiques de cette procédure méritent également d'être précisées tout comme son déroulé précis : sera-t-elle de nature à faire éteindre tout recours devant des juridictions judiciaires ? Sera-t-elle accompagnée d'un rituel particulier ?
6. Afin de favoriser la libération de la parole dans un environnement de peurs, de sentiments collectifs, de proximité sociale des parties au conflit et d'interpénétration de plusieurs autres conflits (foncier, dettes, affaires familiales, jalousies, etc.), la CVR devrait développer **une approche holiste et complexe** qui articulerait les audiences publiques et les audiences anonymes, qui intégrerait des stratégies d'incitations sélectives positives pour obtenir les aveux tels que des aveux fournis devant des témoins à charge/décharge ou des sanctions judiciaires et sociétales exemplaires pour de faux témoins²¹⁰ ; qui croiserait les témoignages et les éléments matériels, factuels ou contextuels ; qui articulerait la justice moderne et la justice des sages. Car, « si la justice et la paix sont certainement liées, on ne peut que répéter que l'issue d'un procès ne peut être « juste » qu'à la condition que toute la procédure l'ait été »²¹¹. La prise en compte de la spécificité culturelle du Burundi est également nécessaire pour comprendre les réticences liées à la révélation des vérités. En effet, la culture burundaise est davantage celle du secret, de la discrétion et de la méfiance plutôt que celle du récit. Néanmoins, elle est évolutive et comprend également un goût pour la rhétorique, le discours et la joute verbale.
7. Le Gouvernement devrait établir une reconnaissance de l'instance des Bashingantahe en tant que juridiction coutumière de proximité pour faire profiter à la CVR l'expérience historique et les bonnes pratiques (inclusivité, gestion des audiences, parole d'honneur, etc.) de cette institution en matière de justice restaurative²¹². Ainsi, en conséquence, les décisions de médiation ou de conciliation prises par ces autorités traditionnelles extra-judiciaires, à condition qu'elles soient acceptées par les parties, contribueraient à réduire les difficultés du travail de la CVR liées à ce

²¹⁰ L'étude d'ASF suscitée a établi la performance d'une telle combinaison d'approches (Op cit., p.24)

²¹¹ Idem, p.40

²¹² L'étude d'Avocats Sans frontières (déjà citée) pose avec pertinence que « Des décisions de « proximité » peuvent être mieux admises par les parties et les populations concernées, et limiter les difficultés pratiques (de transport des témoins, transmission des informations et autres complications administratives) » (Op cit., p.30)

type de conflit, dont le caractère interpersonnel du crime de masse²¹³. Au-delà de l'institution coutumière à proprement parler, la primauté accordée à une approche communautaire et de proximité semble adaptée au contexte burundais et aux besoins des citoyens. Outre cet aspect, le partage, le dialogue et l'échange intergénérationnel autour de ces thématiques de violences du passé à travers l'implication de la jeunesse semblent également central et opportun notamment dans un souci de garantie de non répétition.

8. Le Gouvernement devrait donner une cohérence à l'objectif de la réconciliation en intégrant harmonieusement les missions de la CVR et de la CNTB. Concrètement, le travail de la CVR devrait précéder celui de la CNTB. En conséquence, les décisions de la CNTB et de la Cour Spéciale des terres et autres Biens peuvent être revues par la CVR. Cependant, si un scénario inverse est à l'œuvre, une attention d'autant plus accrue devra être consacrée à la Cour spéciale ainsi qu'une clarification des compétences de chaque instance.

En rapport avec les standards internationaux

Dudroit à la vérité

1. Le Gouvernement devrait rapidement procéder à la présentation, l'analyse et la promulgation de la loi sur la protection des victimes et des témoins prévue aux articles 35 et 48 de la Loi sur la CVR. Cette loi conditionne par ailleurs le démarrage effectif des travaux de la Commission.
2. Une unité chargée de l'investigation et de la recherche devrait concentrer un grand travail sur l'identification de **traces et des supports de preuves** (fosses communes, archives écrites, audio ou visuelles, etc.) dont beaucoup ont disparu au fil du temps ou ont été détruits par les auteurs. Cela permettrait de sortir de la simple approche de la « preuve orale » dont les limites sont évidentes²¹⁴.
3. La procédure de sélection des commissaires devrait se faire en respectant les principes d'inclusion, de participation et de transparence²¹⁵. La population devrait être consultée ou du moins informée (retransmission des auditions des commissaires, présentation médiatique des trente-trois commissaires) s'agissant des personnalités présélectionnées et devrait bénéficier d'un droit de recours contre les candidats qui ne remplissent pas les conditions requises (notamment par l'article 13 de la loi sur la CVR selon lequel les commissaires ne doivent pas avoir commis de violations graves des droits de l'homme et du DIH). Le choix des nominations doit tenir compte du résultat des consultations nationales et donner une large place aux représentants de la société civile. Il est également essentiel de choisir des commissaires disposant d'une bonne capacité d'analyse et conscients de leur propre

²¹³ C'est dans ce sens que vont les recommandations d'ASF après analyse des difficultés rencontrées par les Tribunaux dans les dossiers de 1993 (*Opcit.*, p.30)

²¹⁴ Voir, *Avocats Sans Frontières*, *Op cit*, pp.22-26

²¹⁵ Tous les partenaires du Gouvernement sur le sujet ont exprimé ce souhait : la Société civile par sa déclaration du 14 juin 2014 (déjà citée) ; le GRJT dans sa déclaration du 16 juin 2014 (déjà citée) ; l'église catholique dans son communiqué sur la CVR lu dans toutes les églises ce dimanche 14 septembre 2014.

subjectivité afin de disposer du recul suffisant pour exercer leurs fonctions en pleine conscience.

4. En ce qui concerne la durée du mandat de la CVR, elle risque d'être insuffisante au regard des activités à mener. C'est pourquoi il faudrait mettre en place des mécanismes de sous-traitance des missions de la Commission par d'autres partenaires (Société civile, ONG nationales ou internationales, Conseils de sages, etc.) mais également réfléchir sur une structure qui mettra en application les recommandations de la CVR (par exemple la CNIDH, la CNTB, l'Observatoire sur le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, etc.).

Du droit à la Justice

1. La Loi sur la CVR (à réviser dans ce cas) ou alors une Convention spécifique entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies doit venir préciser clairement les liens fonctionnels entre la CVR et le tribunal pénal. Notamment, elle devrait dire que les conclusions ou arrêts de la Commission n'engageront pas le travail du Tribunal ou que la qualification des violations par la CVR (Art.6,2) n'obligeront ou ne lieront pas le Tribunal ; cela pour éviter toute initiative qui irait dans le sens des amnisties qui consacraient une fois de plus l'impunité des crimes et des risques de renouvellement des violations des Droits de la personne humaine.
2. Le Règlement de la CVR devrait attribuer un rôle important au Conseil Consultatif international pour qu'il puisse garantir réellement l'indépendance de la Commission afin d'éviter le « mauvais exemple cambodgien »²¹⁶,
3. Tous les instruments légaux ou réglementaires relatifs aux mesures restrictives (amnisties et immunités) devraient être abrogés pour ne pas entraver le travail de la CVR en particulier en ce qui concerne les poursuites judiciaires sur le crime de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de violence sexuelle ou les violations graves des droits humains.

Du droit à la réparation

1. Afin de prolonger le travail de rapprochement et d'identification des symboles de commémoration²¹⁷, il faudrait des activités intenses de médiatisation sur la Justice de Transition (vulgarisation de la loi sur la CVR, formations et sensibilisation sur les processus, les mécanismes, les procédures, les appuis psychosociaux, etc.), sur **le vrai rôle sociétal de la CVR par delà les attentes politiques des uns et des autres**. Conduites en partenariat avec les églises, les organisations de la société civile, les notables bashingantahe, les organisations non gouvernementales et les

²¹⁶Illustration d'une Commission Extraordinaire mixte au sein des Tribunaux cambodgiens où un co-procureur national politiquement influencé entre en contradiction avec son homologue international mettant ainsi en péril un dossier pénal : cfr Laurent Kasper – Ansermet, *Droits et devoirs en matière de justice – Les multiples formes de justice*, op cit.

²¹⁷Le CENAP (Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits) a essayé de rapprocher des associations des victimes de tendance politico-ethnique différente et Impunity Watch a déjà identifié 11 monuments qui pourraient être des symboles consensuels de commémoration : voir Jean-Marie Kavumbagu, « Souvenir – Vérité – Justice. Aborder le passé douloureux : Cas du Burundi » ; *Communication, Caux*, 11 novembre 2013, 12 pages

médias, ces activités devraient être un préalable pour le déminage du terrain de travail de la CVR. Car un **environnement de confiance mutuelle** permet à la population de « faire face aux morts-fantômes », de digérer les émotions et ensuite d'oser sortir des aveux et au-delà la demande de pardon. Sans une articulation ingénieuse entre la vérité et le pardon sans toutefois renoncer aux réponses judiciaires, des dimensions de la réparation seront contradictoires.

2. L'Etat devrait mobiliser beaucoup de moyens matériels et financiers en faveur de la CVR et mettre en place un cadre de gestion qui garantit l'indépendance réelle de la Commission. Notamment, le Fonds de réparations prévu par la Loi du 15 mai 2014²¹⁸ devrait être rapidement créé.

Des garanties de non – répétition des violations

1. Le Gouvernement devrait poursuivre et terminer le désarmement des populations qui n'est pas encore total afin de créer un climat de sécurité perçue et vécue propice au travail de la CVR.
2. Le Gouvernement doit concevoir un programme d'intégration socio-économique des « Anciens combattants » afin qu'ils soient des citoyens comme les autres au lieu de leur prêter des stigmates d'une catégorie sociopolitique.
3. Le projet de réécriture de l'Histoire du Burundi devrait se faire avec des experts et des professionnels afin d'éviter l'instrumentalisation politique du passé qui tord la vérité et la véritable réconciliation.

IV.3. Propositions pour un plan d'action de formations des acteurs clés de la Justice Transitionnelle au Burundi

L'élaboration d'un plan d'actions pour les formations tient compte des acteurs clés et des besoins de la Commission Vérité et Réconciliation

IV.3.1. Les acteurs clés

Le secteur de la justice transitionnelle au Burundi implique beaucoup d'acteurs clés :

1. La Commission Vérité et Réconciliation : les commissaires et autres personnels
2. Le Gouvernement et ses ministères techniques (Ministère des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice) ;
3. Le Parlement (Commissions permanentes ayant en charge la Justice et les Droits de l'Homme) ;
4. Les Commissions constitutionnelles (Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, Commission Nationale des Terres et autres Biens) ;
5. Le pouvoir judiciaire (Cour Suprême, Service National de Législation, Centre de Formation du Personnels de la Justice ; Avocats ; Magistrats) ;
6. Les Organisations de la Société civile impliquées dans la défense des Droits de l'Homme ; les Associations des victimes et des présumés auteurs ; les représentants

²¹⁸Article 63 de la Loi du 15 mai 2014 prévoit un Fonds de réparation.

- des églises ; les représentants des Bashingantahe ; les représentants des organisations des femmes, les représentants des organisations des jeunes) ;
7. Les représentants des médias ;
 8. Les représentants des enseignants du secondaire et des universités (les enseignants du cours d'éducation civique) ;
 9. Les représentants des partis politiques agréés ;
 10. Un pool de formateurs nationaux.

IV.3.2. Proposition de formations sur la Justice de Transition

Les formations à offrir sont générales et spécifiques. Les **formations générales** concerneraient les Commissaires de la CVR et ont trait à des **ateliers et des missions d'échanges d'expériences** aux niveaux national, régional et international.

S'agissant des **formations spécifiques**, elles porteraient directement sur la Justice transitionnelle en général et les Commissions Vérité et Réconciliation en particulier. Elles concentreraient sur les matières suivantes :

1. Introduction à l'environnement politique, institutionnel et géopolitique du Burundi (nature et dynamique des conflits, mécanismes de résolution des conflits, cadres politique et institutionnel de mise en place et de fonctionnement de la CVR, l'environnement régional et international) ;
2. Introduction à l'analyse des fondements de la justice au Burundi : du droit coutumier au droit positif (recherche sur les bonnes pratiques pouvant aider la CVR) ;
3. Les fondements juridiques internationaux de la Justice transitionnelle : les Standards internationaux, les principes, les mécanismes, etc. ;
4. Les fondements juridiques nationaux de la Justice transitionnelle ;
5. Analyse comparée des Commissions Vérité et Réconciliation : fonctionnement, missions, approches, résultats ;
6. Historique de la Justice transitionnelle au Burundi : de l'Accord d'Arusha à la nomination des Commissaires ;
7. Introduction aux organisations nationales et internationales impliquées dans la défense et la promotion des droits de l'Homme et du Droit international humanitaire ;
8. La prise en compte du Genre dans les mécanismes de la Justice de Transition ;
9. Introduction à la Médecine légale applicable aux mécanismes de la Justice transitionnelle ;
10. Techniques de documentation, de la collecte et du traitement des données d'archivage et de traitement des documents matériels et immatériels servant à la Justice Transitionnelle.
11. Les dimensions traumatiques et la prise en charge psychosociale et psychiatrique en situation de Justice de transition.

CONCLUSION GENERALE

Au cours du vingtième siècle, le monde a connu d'importantes guerres de destructions massives. Les plus importantes sont la première et la deuxième guerre mondiale. Au lendemain de la première guerre, le monde prit conscience de la gravité de la situation et prit la résolution de créer une organisation qui pourrait aider à prévenir et à gérer les conflits. Ce fut la Société des Nations. Très rapidement, cette dernière se révéla incapable d'empêcher la deuxième guerre mondiale. A l'issue de cette dernière, la conscience de l'humanité face à de telles catastrophes humanitaires provoquées par les Etats et les hommes fut encore plus accrue. C'est ainsi que des instruments internationaux, au moins légaux, ont été mis en place progressivement pour sanctionner les auteurs des violations des droits de l'homme. Dès 1945 avec la Charte des Nations Unies suivie en 1948 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Communauté internationale pose les bases du Droit International des Droits de l'Homme (DIDH).

Si par la suite les guerres internationales comme facteur de violations des droits humains ont reculé, en revanche les régimes dictatoriaux imposant leur domination par la violence ainsi que les guerres internes aux Etats ont causé plus de morts et de violations des droits humains que lors des périodes précédentes. Pour la Communauté internationale, il a fallu, petit à petit, et par des résolutions des Nations Unies ou des Organisations régionales/continentales mettre en place de nouveaux instruments et même renforcer les mécanismes existants en fonction de l'apparition de nouvelles tendances. Tout en appuyant les mécanismes internes aux Etats, elle a cependant particularisé les violations des droits dits naturels de l'homme en les élevant au statut des droits de l'humanité, quitte alors à lui réserver un droit spécial géré par elle-même et relevant de l'imprescriptible : le Droit humanitaire. Relèvent des crimes dits ainsi graves, les atteintes à ces droits fondamentaux inhérents à l'espèce humaine et sont décrits comme les crimes de génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. La plupart des membres des Nations Unies sont parties à ces Conventions qui s'imposent dès lors à eux. Elles leur servent désormais comme des instruments de prévention mais aussi de résolution des conflits qui les affectent.

La communauté internationale a même prévu des situations particulières où des conflits ont entraîné des violations graves des droits de l'Homme et des situations d'impunité, de déni de vérité et de refus de traitement du passé. Ainsi des mécanismes dits de Justice transitionnelle ont été prévus pour faire face à de tels cas.

Le présent travail a fait une revue de ces mécanismes devenus des standards et des principes internationaux avant de montrer les modalités et la fonctionnalité efficace de leur application sur des terrains fonctionnels, en l'occurrence le Burundi. Ensuite, il montre que ces mécanismes sont liés à des contextes historiques et politiques précis qui leur donnent des opportunités mais aussi des défis quant à leur efficacité.

Dans le cas du Burundi qui intéresse le travail, c'est depuis l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation signé le 28 août 2000 que ces instruments internationaux de traitement du passé entrent dans les mécanismes de résolution des conflits cycliques et des situations lourdes d'impunité des crimes. Ainsi, cet Accord a recommandé les trois mécanismes judiciaires et non judiciaires à savoir la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale ; le

Tribunal Pénal et la Commission Nationale de Vérité et Réconciliation. Malgré des hésitations, des tâtonnements et un manque de cohérence des décisions prises en la matière, l'aboutissement heureux est la promulgation de la Loi n°1/18 du 15 mai 2014 portant création, Mandat, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation au Burundi.

Certes, son aboutissement n'a pas toujours respecté les principes de l'inclusivité, de la participation et de la transparence, mais les standards internationaux ont été suivis et c'est une opportunité pour avancer le Burundi sur la voie de sortie de l'impunité. A condition que la Commission tienne compte des grandes recommandations des consultations nationales et des interrogations émises par les partenaires du Gouvernement notamment l'articulation de la Vérité, la réconciliation et la justice ; la protection des victimes et des témoins ; la qualité des commissaires et leur indépendance.

La Commission Vérité et Réconciliation est une nouveauté au Burundi. Déjà ses missions sont partout naturellement délicates. Si elle a de bonnes opportunités liées à la volonté des Burundais (bases culturelles, Gouvernement, Société civile, population), d'un cadre légal national et international, d'un engagement des Nations Unies, elle doit cependant affronter d'énormes difficultés relatives à un environnement marqué encore par de sentiments et ressentiments, de solidarités négatives et de jugements holistes ; à un contexte d'effervescences électorales marquées par des attitudes et des comportements d'intolérance ; à une instrumentalisation politique des institutions de justice et de sécurité ; à des moyens financiers et techniques limités ; etc.

Si nous considérons que la Justice Transitionnelle est une entreprise visant à faire respecter les Droits de l'Homme, à faire régner la dignité de l'Homme en faisant triompher ses droits à la vérité, à la Justice, à la Réparation et aux garanties de non-répétition des souffrances, alors nous pouvons conclure qu'il s'agit d'un devoir et d'une obligation de l'humanité tout entière. Que la Commission Vérité et Réconciliation au Burundi soit alors une entreprise à la fois des Burundais et de toute la communauté humaine. A cette condition, ses défis se transformeront en opportunités pour la réconciliation des Burundais.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

1. Partie théorique

ANDRIEU (K.), *La justice transitionnelle. De l'Afrique du Sud au Rwanda*, Éd. Folio Essais

BASSIOUNI (C.), *Crime against humanity in international criminal law*, Éd. Brill, 1999

BASSIOUNI (C.), *The Chicago principles on Post-conflict justice*, a joint project of International Human Rights Law Institute, Chicago Council and Global Affairs, IstitutoSuperioreInternazionale di ScienzeCriminali, Association Internationale de DroitPénal (AIDP), 2007

BONNEAU (K.), « Le droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme : le rôle pionnier de la cour interaméricaine des droits de l'homme », In *Revue Droits Fondamentaux*, n°8, 2007

BRANCHE (R.) et VIRGILI (F.) (dir.), *Viols en temps de guerre*, Éd. Payot et Rivages, 2013

BUCKLEY-ZISTEL (S.) and STANLEY (R.) (eds), *Gender in transitional justice*, Éd. Palgrave Macmillan, Coll. Governance and limitedstatehood, 2012

CARDI (C.) et PRUVOST (G.), *Penser la violence des femmes*, Éd. La Découverte, 2012

CARIO (R.), *Justice restaurative. Principes et promesses*, Éd. L'Harmattan, 2010

COLLOVALD (A.) et LEFRANC (S.), « Dossier : La pacification des violences », In *Politix, revue des sciences sociales du politique*, n° 80, Éd. Armand Colin, 2007, pp. 5-157.

Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, *Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité*, soixante et unième session, 8 février 2005, (E/CN.4/2005/102).

DEBOS (M.), *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Éd. Karthala, 2013

DRUMBL (M. A.), *Reimagining child soldiers in international law and policy*, Oxford University Press, 2012

ELSTER (J.), *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2004

FAGET (J.), *Médiations. Les ateliers silencieux de la démocratie*, Toulouse, ERES « Trajets », 2010

GALTUNG (J.), "Cultural violence", In *Journal of peace research*, August 1990, n° 27, pp. 291-305

GALTUNG (J.), *Transcend and transform: an introduction to conflict work*, Éd. Paradigm, 2004

GANNAGÉ (L.), « La justice contre la paix ? ». À propos du tribunal spécial pour le Liban, *In Mélanges en l'honneur de Marie- Stéphane Payet*, Éd. Dalloz, 2011, pp. 187-215

GONZALEZ (E.) et VARNEY (H.), *Recherche de la vérité. Éléments pour la création d'une commission de vérité efficace*, ICTJ, 2013

GROOME (D.), « The right to truth in the fight against impunity », *In Berkeley journal of international law*, vol. 29, n°1, 2011

GRYNFOGEL (C.), Le concept de crime contre l'humanité. Hier, aujourd'hui et demain, *In RDPC*, Chronique, Janvier 1994, pp. 13-51

HAYNER (P. B.), *Unspeakable truths : transitional justice and the challenge of truth commissions*, 2^{ème} éd., Routledge, 2010

HAZAN (P.), *Juger la guerre, juger l'histoire. Du bon usage des commissions vérité et de la justice internationale*, PUF, 2007

HAZAN (P.), *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre ?*, André Versailles Editeur, 2010

HCDH, « Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Programmes de réparation », *Rule of lawtools*, 2008, 45 p.

HELMONS (S. M.), « La quatrième génération des droits de l'homme », *In Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Bruxelles, Éd. Bruylant, 2000

HUNTINGTON (S.), *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991

JAUDEL (E.), *Justice sans châtement. Les commissions vérité-réconciliation*, Éd. Odile Jacob, 2009

JEANGENE VILMER (B.), *Réparer l'irréparable. Les réparations aux victimes devant la Cour Pénale Internationale*, PUF, Mars 2009

JEZEQUEL (J-H.), « Les enfants soldats d'Afrique, un phénomène singulier ? », *In Vingtième siècle, Revue d'histoire*, 1/2006 (n°89), pp. 99-108.

JOINET (L.), « Question de l'impunité des auteurs de violations des Droits de l'Homme (civils et politiques) », Rapport final révisé établi suite à la décision 1996/119 de la Sous-commission, (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, par. 43)

JUROVICS (Y.), *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Bibliothèque de droit international et communautaire, Tome 116, LGDJ, 2002

LEDERACH (J.P.), *Building peace sustainable reconciliation in divided societies*, United States Institute of Peace Press, 1998

LEDERACH (J.P.), *The moral imagination : the art and soul of building peace*, Éd. OUP USA, 2010

LEFRANC (S.), « Convertir le grand nombre à la paix...Une ingénierie internationale de pacification », *In Politix*, 2007/4, no 80, pp. 7-29

LEFRANC (S.), « Du droit à la paix. La circulation des techniques internationales de pacification par le bas », *In Actes de la recherche en sciences sociales*, 2008/4, n° 174, pp. 48-67

LEFRANC (S.), « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *In Revue Mouvements, Vérité, justice, réconciliation. Les dilemmes de la justice transitionnelle*, n° 53, 2008/1, pp. 61-69

LEMAN-LANGLOIS (S.), *Réconciliation et justice*, Éd. Athéna, 2008

LINGANE (Z.), *Punir, amnistier ou nier : le crime international de Nuremberg à La Haye*, Éd. L'Harmattan, 2014

MARSHALL (T.), *Restorative Justice: An Overview*, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, London, UK, 1999

MATIGNON (E.), *La justice en transition. Le cas du Burundi*, thèse de doctorat, 2012, Pau

MAYSTRE (M.), *Les enfants soldats en droit international. Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénal*, Éd. Pedone, 201

MBEMBA (J-M.), *L'autre mémoire du crime contre l'humanité*, Éd. Présences africaines, 1990

MÔ BLEEKER (P.), « La justice transitionnelle dans le monde francophone : état des lieux », *Dealingwith the past-series*, conferencepaper, 2007

MOTTET (C.), POUT (Ch.) (éd.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Dealingwith the past-Series, Conferencepaper, 2011

NAFTALI (P.), *La construction du droit à la vérité en droit international. Une ressource ambivalente à la croisée de plusieurs mobilisations*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, 2013

NAQVI (Y.), « The right to the truth in international law: fact or fiction ? », *In International review of the Red Cross*, vol. 88/862, 2006.

NEEL (L.), La judiciarisation internationale des criminels de guerre : la solution aux violations graves du droit international humanitaire ?, *In Criminologie*, vol. 33, n° 2, 2000

ORENTLINCHER (D.), « Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité », Commission des Droits de l'Homme, Soixante et unième session, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005.

Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), « Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone », guide pratique, 2013

Rapport du Secrétaire général des Nations Unies devant le Conseil de sécurité, « Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », Doc. S/2004/616, 2 août 2004

ROHT-ARRIAZA (N.) and MARIEZCURRENA (J.), *Transitional justice in the twenty-first century. Beyond truth versus justice*, Cambridge University Press, 2006

SANNERHOLM (R. Z.), *Rule of law after war and crisis*, Intersentia, Series on transitional justice, 2012

SEVELY (C.), « Réflexion sur l'inhumain et le droit. Le droit en quête d'humanité », *In RSC*, Juill./Sept. 2005, Doctrine, pp. 483-507

SRIRAM (Ch.) and PILLAY (S.), *Peace versus Justice? The dilemma of transitional justice in Africa*, University of Kwazulu-Natal Press, 2010

TEITLE (R.), *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000

TUTU (D.), *Il n'y a pas d'avenir sans pardon. Comment se réconcilier après l'Apartheid ?*, Éd. Albin Michel, 2000

UNICEF, « Enfants et Commission Vérité », Centre de Recherche Inocenti, ICTJ, Janvier 2011, 117 p. (<http://www.unicef-irc.org>)

WILSON (R.A.) « Tyrannosaurus lex : the anthropology of human rights and transnational law », *In M. GOODALE, S. E. MERRY (éd.), The practice of human rights. Tracking law between the global and the local*, Cambridge University Press, 2007

ZEHR (H.), *Changing lenses. A new focus for crime and justice*, Herald Press, Third Edition, 2005

2. Partie empirique

Ouvrages et articles de revues

ALBERT (E.M.), « Une étude des valeurs en Urundi », *in Cahiers d'Etudes Africaines*, N°2, 1960/2, pp.148-160

ARZOUMANIAN-RUMIN (N) ; « La gestion de la mémoire » ; *in Puhu A.-A., Klimis E. (éd); Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?* Bruxelles, Facultés Universitaires Saint – Louis, 2013, pp. 158-166

BOURGEOIS (R.), *Banyarwanda et Barundi*, T.2 : La coutume, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1954-1957

BUKURU (D.), GAHAMA (J.) et alii, *Ibangary'abashingantahe* ; document, Bujumbura, 1991

DESLAURIER (C.), « Le Bushingantahe peut-il réconcilier le Burundi ? », in *Politique africaine* 92/4, 2003, pp.76-96

GUICHAOUA(A.)(éd.),*Exilés, Réfugiés, Déplacés en Afrique centrale et orientale* ; Paris, Karthala, 2004

INGELAERE(B.), « Vivre à nouveau ensemble. Les attentes envers la justice transitionnelle au Burundi vue par le bas », in *WorkingPaper IOB*, 2010.04, Université d'Anvers, 2010

KASPER-ANSERMET (L.), *Droits et devoirs en matière de justice – Les multiples formes de justice. « Traitement du passé : pour vivre ensemble, dans la paix et le développement »* ; Communication, Caux, 6-8 juillet 2012, 6 pages, texte inédit.

KLIMIS (E.), POHU(A-A.)(éd.) ; *Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?* Bruxelles, Facultés Universitaires Saint – Louis, 2013

LAËLY (T.), « Les destins du Bushingantahe. Transformations d'une structure locale d'autorité au Burundi », in *Genève-Afrique*, 1992/2, pp.75-98

MARTIN(D.-C.), *Cartes d'Identité. Comment dit-on nous e, politique ?*, Paris, PFNSP, 1994.

MATIGNON(E.),*La justice en transition : Le cas du Burundi*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2012

MEYER (H.), *Les Barundi : une étude ethnologique en Afrique orientale*, (Traduction de Françoise Willmann), Paris, Société française d'Histoire d'Outre – Mer, 1984

MUKURI (M.), « La justice : une magistrature contestée », in Chrétien J.-P et Mukuri M., sous la dir.,*Burundi, la fracture identitaire, logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002

MUKURI (M.), «L'établissement d'une vérité historique : la démarche de l'historien », inKlimis E., Puhu A-A, (sous la dir.) *Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?* Bruxelles, Facultés Universitaires Saint – Louis, 2013, pp. 154- 158

MUKURI(M.), *Dictionnaire chronologique du Burundi, Vol.2, : 1966-1993. L'ère des coups d'Etats*, Bujumbura, Université du Burundi, Mai 2013

MUNTUNUTWIWE (J.-S.), *La violence politique au Burundi. Essai d'analyse explicative* ; Thèse de Doctorat de Science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2009

MWOROHA (E.), *Peuples et rois de l'Afrique des lacs*, Dakar, Les nouvelles éditions africaines, 1977

MWOROHA(E.), (éd.), *Histoire du Burundi. Des origines à la fin du XIXème siècle* ; Paris, Hatier, 1987

NDAYISHINGUJE (P.), « L'institution des Bashingantahe et l'harmonisation communautaire au Burundi », in *Au Coeur de l'Afrique*, 1996/1, pp. 91-111

NDIKUMASABO (M.), VANDEGINSTE (S.), « Mécanismes de justice et de réconciliation en perspective au Burundi », in *L'Afrique des Grands Lacs : annuaire 2006/2007*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 109-133

NIMUBONA(J.) « Le processus de paix au Burundi (1998-2005) : performances et limites de l'approche instrumentale de l'ethnicité », in Deslaurier C., Juhé-Beaulaton D. (éd.), *Afrique, terre d'histoire* ; Paris, Karthala, 2007, pp.497-518, pp.500-504

NIMUBONA (J.), « De l'Accord d'Arusha aux élections de 2005 : le processus de paix au Burundi. Entre Espoirs et inquiétudes », in Remacle E., Rosoux V., Sour L., (éd.); *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?*; Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007 ; pp. 63-93

NIMUBONA(J.), « Des valeurs en politique ou de la politique dans les valeurs : analyse de l'imaginaire éthico-politique », in *Culture et Société*, 2004, vol.XIV, pp.7-29

NIMUBONA(J.), « Etat et représentations de l'Etat au Burundi : réflexions et hypothèses sur les crises de légitimité et les conflits à l'ère de la mondialisation », in *Au Cœur de l'Afrique*, 2000/1, pp.41-60.

NIMUBONA(J.), *Analyse des représentations du pouvoir politique. Le cas du Burundi* ; Thèse de Doctorat en Science politique ; Villeneuve d'Ascq, Editions du Septentrion, 2003

NIZIGIYIMANA (D.), NTAHOMBAYE(P.), « Les fondements socio-culturels de la nation burundaise », in *Culture et Société*, 2004, vol.XIV, pp.49-75.

NTABONA(A.), « Dire la vérité, devoir de tout homme », in *Au Cœur de l'Afrique*, 1972/2, pp.50-311.

NTABONA (A.), « Pour un recours aux institutions des sages en vue de la résolution pacifique des conflits en Afrique. Les cas des Bashingantahe/Sages au Burundi », in *Au Cœur de l'Afrique : Mémoire, éthique et développement*, 1999/4, pp. 385-404

NTABONA(A.), « Responsabilité sociale et tissage de l'unité au Burundi », in *Au Cœur de l'Afrique*, 1990/2, pp.133-157

NTABONA (A.), *Dimensions d'une Justice Transitionnelle à base de thérapies au Burundi*, Bujumbura, Editions du CRID, novembre 2012.

NTAHOMBAYE (P.), *Des noms et des hommes. Aspects psychologiques et sociologiques du nom au Burundi*, Paris, Karthala, 1983

REYNTJENS(F.), « Talking or fighting ? Political Evolution in Rwanda and Burundi, 1998-1999"; *Current African Issues*, Uppsala: NordiskaAfrikainstitutet, 2005

RODEGEM (F.), *Paroles de sagesse au Burundi*, Tervuren, Annales du Musée royal, 1973

RUBLI(S.), *Transitional Justice as an Instrument of Political Struggles : Dealing with the Past and State – Formation in Burundi* ; Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Bâle, Suisse, juin 2014.

VANDEGINSTE (S.), *Law as Source and Instrument of Transitional Justice in Burundi* ; Thèse de doctorat en Droit, Université d'Anvers, 2009

VANDEGINSTE (S.), « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », in *Droit et Société*, 2009/3, N°73, octobre 2008, pp.591-611

Documents

Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, 28 août 2000

Avocats Sans Frontières ; *Justice en Transition. Etude de capitalisation des programmes d'assistance judiciaire d'ASF au Burundi (1999-2004)* ; Bruxelles, ASF, juin 2013

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée le 27 juin 1981 par la 18^{ème} Conférence de l'OUA

Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 décembre 1984 par l'Assemblée Générale des NU

Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre

Déclaration universelle des droits de l'homme

Discours du Président de la République du 6 octobre 1988 à l'occasion de l'installation de la Commission Nationale chargée d'étudier la question de l'Unité Nationale.

Forum pour le Renforcement de la Société Civile, Communiqué de presse, 14 juin 2014, 2 pages

Global Rights, *Justice transitionnelle au Burundi. Chronologie des principaux événements* », document réalisé par Global Rights pour le Groupe de Réflexion sur la Justice transitionnelle (GRJT) ; 25 juin 2014

Groupe de Réflexion sur la Justice de Transition au Burundi ; « Le Parlement et le Gouvernement burundais à la croisée des chemins. Mémoire publié à l'approche de l'élection des membres de la Commission Vérité et Réconciliation », Bujumbura, 16 juin 2014, 4 pages

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* ; Nations Unies, New York et Genève, 2006 ; <http://www.un.org/fr/documents/udhr>

KAVUMBAGU (J.-M.V.), « Souvenir – Vérité – Justice. Aborder le passé douloureux : Cas du Burundi » ; Communication, Caux, 11 novembre 2013, 12 pages

Loi N°1/18 du 15 mai 2014 portant création, Mandat, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation

Nations Unies, Conseil Economique et Social, Commission des Droits de l'Homme ; *L'Administration de la Justice et les Droits 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 19096/119 de la Sous-Commission ; 2 octobre 1997 ;

<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/peasec/peac/confre/depast.html>

NIMUBONA(J.), MBONEKO(B.), *Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha et de sa mise en application : entre espoirs et défis, enjeux et désillusions ; Bujumbura, 2001*

Office du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme : « Analyse du projet de loi portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation discuté à la session du Conseil des Ministres du 14 novembre 2012 », 4 pages, 11/12/2012

ORENTLICHER (D.), *Rapport sur la mise à jour de l'Ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité*, Commission des Droits de l'Homme, 61^{ème} session, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée Générale des Nations Unies

Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix au Burundi, Note stratégique 1, février 2007

Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux

Rapport de la Commission Nationale chargée d'étudier la question de l'Unité nationale, Bujumbura, avril 1988

Rapport du Comité Technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de Justice transitionnelle, Bujumbura, octobre 2011

Rapport sur les Consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de Justice de Transition au Burundi, Bujumbura, 20 avril 2010

UNESCO/NTAHOMBAYE (P.), RWANTABAGU(H.), MUKARABE (P.-C.), *Perception et acceptation des valeurs traditionnelles et l'articulation de celles-ci avec les valeurs culturelles d'aujourd'hui, chez les jeunes burundais de 18-22 ans ; Rapport, Bujumbura, novembre 1996.*

© ASF – Décembre 2014

Crédits photographiques ©ASF/ Alexis Bouvy (Local Voices)

Editeur responsable : Francesca Boniotti, rue de Namur 72, 1000 Bruxelles, Belgique

Avocats Sans Frontières, 2014

©Par Avocats Sans Frontières (ASF). Recherche sur les standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi.

ASF autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, à condition de l'attribuer à son auteur en citant son nom, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivées.

SIEGE

Rue de Namur 72
1000 Bruxelles - Belgique

ASF BUJUMBURA

Quartier Zeimet, Avenue Nzero n°18
B.P. 2782
Bujumbura – Burundi
Tél : +257 22 24 16 77

**Contribuez à un monde
plus équitable en
soutenant la justice et
la défense des droits humains**
www.asf.be

Avec le soutien de

