

LES CONSULTATIONS NATIONALES : UNE TRAGICOMEDIE

Depuis plus d'une année, il se dit que les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition vont bientôt commencer. Pour vous faire part de ce qui se trame autour de ce processus, un défenseur des droits de l'homme qui suit de près cette question a accepté de nous livrer ses observations.

Par la Résolution 1606 du 20 juin 2005, le Conseil de sécurité des Nations Unies a prié le Secrétaire Général d'engager des négociations avec le Gouvernement et des consultations avec les parties burundaises concernées sur la mise en œuvre des mécanismes de justice de transition au Burundi. Où en sommes-nous, bientôt 4 ans après ?

Le bilan est plutôt maigre. Pourtant, le processus semblait bien lancé quand la composition de la délégation gouvernementale chargée de mener les négociations avec les Nations Unies a été publiée, en octobre 2005. Des négociations ont effectivement eu lieu à deux reprises, en 2006 et 2007. Elles ont abouti à un consensus sur la mise en place d'un Comité de pilotage tripartite chargé d'organiser les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition. Depuis que ce Comité a été mis en place, le 2 novembre 2007, la machine avance très lentement. Je pense que les trois parties qui le composent n'ont pas fait suffisamment preuve de perspicacité.

Qu'ont-ils donc fait depuis bientôt un an et demi et pourquoi ça prend tant de temps ?

Avant de répondre à cette question, je tiens d'abord à faire une observation d'ordre général. Dans cette démarche de mise en place des mécanismes de justice de transition, déjà acceptés, faut-il le rappeler, suivant l'Accord d'Arusha et la résolution 1606 (2005), parce que certaines autorités sembleraient les remettre en cause, il se joue une tragédie qui suscite des inquiétudes quant aux résultats attendus des consultations en cours de préparation, d'autant plus que les acteurs en sont ceux-là mêmes qui devraient en garantir l'indépendance, l'intégrité et la crédibilité.

Comment et quand est-ce que cette tragédie a commencé ?

Le drame a en fait commencé avec la deuxième série des négociations, en mars 2007. Les informations qui ont circulé en coulisse ont fait état de ce que la Ministre de la justice de l'époque supervisait les négociations, alors que la délégation gouvernementale est placée sous l'autorité directe du Premier Vice-Président. Des gens l'ont vue, en compagnie du Ministre des relations extérieures et celui de l'intérieur, entrer dans la salle des négociations, alors qu'ils n'étaient pas membres de la délégation burundaise. Mais, d'après une source digne de foi, le plus choquant aura été leurs prises de positions contraires au droit international, sur l'amnistie et l'indépendance du Procureur. Il y aurait eu ensuite cet incident diplomatique où la Ministre se serait absentée du dîner qu'elle devait offrir aux délégations, ce qui aurait doublement irrité les hôtes onusiens. En fait, elle aurait consacré la soirée à amender le procès verbal que les deux délégations venaient d'adopter, ce qui n'avait aucun sens. Enfin, le lendemain, la délégation onusienne conduite par le Département des Affaires juridiques a tout simplement refusé de signer un texte unilatéralement modifié. Et la session s'est terminée sur cet incident malheureux.

Et comme j'ai appris par les médias que le Président de la République vient de placer les ex-Ministres de la justice et de l'intérieur au sein de son Cabinet civil, j'espère sincèrement que ce n'est pas pour confier à l'une ou à l'autre le dossier de justice de transition sur lequel ils ont déjà affiché des positions qui ne les honorent pas.

Ces révélations me semblent incroyables ?

Et pourtant, c'est vrai ! Vous savez, il semble que le gouvernement a été induit en erreur par ses propres conseillers. Les Nations Unies ont des pré-requis pour appuyer la mise en place des mécanismes de justice de transition : pas de peine de mort, pas d'amnistie en cas de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, indépendance du tribunal. C'est dire que ce n'est pas négociable. Je me dis que les négociateurs burundais devaient le savoir. Ce qui ne se comprend, c'est que des agents de l'Etat prennent des positions contraires à des principes auxquels le gouvernement a souscrit, entre autres en adhérant aux statuts de Rome qui créent le Tribunal Pénal International. Au lieu de tergiverser, le gouvernement devrait dire s'il veut ou non l'appui des Nations Unies.

Je devrais d'ailleurs dire que l'indépendance du Procureur ne gêne en rien, d'autant plus que même les Procureurs burundais sont en principe indépendants. Le contraire étonnerait. Mais, à y regarder de près, cela montre que les autorités burundaises voudraient bâillonner le Tribunal spécial. Il est absolument aberrant de s'imaginer que les Nations Unies puissent l'accepter. Ensuite, la déduction la plus grave est que certaines autorités ont peur, ou au pire, ne veulent pas du Tribunal spécial. Qu'est ce qui vous le fait dire ?

La suite du drame le montre bien. Et vous allez avoir la réponse à la question de pourquoi ça prend du temps. Ce que je considère comme le deuxième Acte a commencé avec la nomination des 2 représentants du Gouvernement au sein du Comité de Pilotage, par Décret du Président, sans le contreseing du Premier Vice-Président, signifiant par là qu'il n'a pas d'autorité sur eux, ni de droit de regard sur les consultations, alors que la Constitution lui confère la supervision des questions politiques. Cela semble anodin ! Pourtant, c'est le Premier Vice-Président qui a signé au nom du gouvernement, et en présence du Président de la République, le 2 novembre 2007, l'Accord cadre entre le Gouvernement et les Nations Unies portant création et définition du mandat du Comité de pilotage tripartite. Il y a donc anguille sous roche.

Qu'ont-ils fait alors depuis novembre 2007 ?

Si vous avez lu cet Accord, vous avez sans doute noté que le Comité de pilotage avait pour première tâche d'adopter les modalités de fonctionnement. Je n'ai à ce jour aucune information que ce soit fait. Ensuite, ledit Comité aurait rencontré des difficultés immenses dans l'élaboration du document de projet qui devait être rapidement soumis pour financement au Fonds de consolidation de la Paix. En effet, cette phase a duré plus de 7 mois, pour un travail de tout au plus deux mois. La signature officielle du document de projet, qui était prêt en mars, n'est intervenue qu'en juin 2008.

Comment expliquez-vous ce retard ?

Il n'a pas été facile de trouver une explication fiable. Cette période aurait été marquée par plusieurs manœuvres de diversion, sur fond de désaccord, d'intimidation, d'invectives et de suspicion entre les membres du Comité de Pilotage. Il semblerait que tout le temps perdu ne visait qu'à trouver des subterfuges pour, soit ranger définitivement ce dossier gênant dans les tiroirs, jusqu'à la fin des élections de 2010, soit le retirer des services de la Première Vice-Présidence et le placer sous la tutelle de la Présidence de la République, pour mieux le manipuler.

Je constate que le deuxième scénario a prévalu, qu'il n'a pas été possible, dans l'immédiat, de classer le dossier sans suite, pour dire qu'il faut rester vigilant.

Qui serait à la base de ces manœuvres et pourquoi la Présidence s'est-elle approprié ce dossier ?

Selon certaines rumeurs, c'est le Président du Comité de pilotage, Monsieur Ntanyungu, qui introduisait les blocages, sous couvert du Chef de Cabinet du Président, Monsieur Wagara. Visiblement, le Décret précité était un prélude à l'opération de mainmise de la Présidence sur le dossier des consultations nationales.

Pourquoi ce sentiment ?

Parce qu'on ne devrait pas s'en arrêter là. J'ai entendu dire que la délégation gouvernementale devrait connaître le même sort, au niveau de sa tutelle, dès que la Présidence de la République aura décidé de poursuivre les négociations avec les Nations Unies. Ainsi, les choses n'en seraient que davantage clarifiées.

Vous savez, la composition de la délégation serait incomplète depuis novembre 2007. En 2008, il n'y a pas eu de négociations, alors que la matière ne manque pas. Et puis, aucune source, ni gouvernementale, ni onusienne, ne fait état de cette question de reprise des négociations alors que la première moitié de 2009 va bientôt se terminer. J'en déduis que le pouvoir aurait peur du Tribunal spécial puisque la question non encore élucidée porte sur l'indépendance du Procureur de ce Tribunal.

Allons-y doucement. D'où tirez-vous cette idée ?

Pour comprendre, suivez ce qui est à mon avis le début du dernier Acte. L'ouverture s'est faite sur le message du nouvel an du Président de la République qui invitait « tous les Burundais à répondre massivement aux Consultations nationales pour la mise en place de la Commission Vérité Réconciliation ou d'un Tribunal Pénal Spécial pour le Burundi ». Voilà ce qu'il fallait démontrer. Si les Burundais sont appelés à choisir entre une Commission et un Tribunal, je suis sûr et certain que tout sera fait, mieux encore en train d'être fait, pour que la réponse soit contre le Tribunal.

Attendez ! Ne s'agirait-il pas d'un lapsus ?

Hum ! Comme si ce serait l'unique déclaration dans ce sens ? Je souhaite vivement que les services habilités puissent y répondre et au mieux lever toute équivoque. Jusqu'à preuve du contraire, ce passage du message du nouvel an 2009 constitue un éclairage sur les motivations profondes de la mainmise de la Présidence sur ce dossier. Auparavant, ce n'étaient que des suppositions. Cette fois, il y a une référence qui conduit à penser que tout ce drame qui se joue repose sur la seule vision qu'il faut à tout prix éviter le Tribunal spécial au Burundi.

Qu'en savez-vous ?

Vous savez, sur cette question des consultations, plusieurs actions néfastes sont possibles pour en fausser les résultats. Je ne vais pas les développer pour la simple raison qu'elles ne méritent pas la publicité. Je voudrais tout simplement mentionner certains éléments sujets à réflexion.

J'ai appris par les médias que c'est au cours de ce mois de mars 2009 que le PNUD a sélectionné un cabinet d'experts pour élaborer la méthodologie et les outils des consultations. Ensuite, il semble que le recrutement du personnel national du projet a commencé en août 2008 et ne serait pas encore terminé. Pourtant, le Fonds de Consolidation de la Paix a accordé le financement, pour un an, au début de juillet 2008, voilà déjà 9 mois. Les autres projets n'ont pas connu un démarrage aussi difficile. Quelque chose ne va donc pas !

A décharge du PNUD, des informations concordantes disent que les recrutements auraient été l'objet de blocages par le tandem Ntanyungu - Wagara. Ils auraient avancé que le projet est sensible et qu'il nécessite à la fois des équilibres ethniques et de genre. Des rumeurs ont circulé, dans plusieurs quartiers de la capitale, sur une réunion qu'ils auraient tenue aux fins d'une identification ethnique du personnel du projet, au grand dam des principes des Nations Unies de non discrimination sur base ethnique, etc. La presse n'en a rien dit, sensibilité exige !

Je constate qu'il y a une confusion volontairement entretenue entre les objectifs des Consultations et ceux d'une Commission Vérité. Autant je comprends qu'une Commission Vérité a une mission sensible, autant je ne comprends pas où réside la sensibilité des consultations. Evidemment que le projet est sensible parce que le tandem précité le veut ainsi et trouve des prétextes à chaque étape à franchir. Il ne faut nécessairement pas un Hutu pour demander à un Hutu le mandat, les pouvoirs et la composition d'une Commission Vérité, le nombre et les critères de choix des Commissaires, ni un Tutsi pour demander à un Tutsi le mandat et la composition du Tribunal, les critères de choix des juges, du Procureur et du greffier, ni une femme pour poser ces questions à une femme. De là à penser que le tandem a d'autres missions / questions cachées pour le projet, il n'y a qu'un pas.

Pourtant, le Président du Comité de pilotage avait lui-même reconnu le risque de confusion lors de l'émission en direct de la Radio Isanganiro du 27 février dernier. Et il est le premier à entretenir la confusion. Si l'on sait que le résultat des consultations repose en réalité sur l'équipe à laquelle le PNUD avait mis toute sa rigueur dans la sélection, avouez que ce n'est pas par hasard que les recrutements font l'objet de manipulations.

Cette interférence renforce le sentiment qu'il y a des velléités, soit de bloquer le processus de mise en place des mécanismes de justice de transition, soit de s'assurer que les résultats des consultations ne devraient pas contredire la vision qui prévaut sur la justice de transition au Burundi : pas de justice, mais le pardon et la réconciliation.

Dans ces conditions, la prochaine tentative de blocage sera de taille et pourrait être la bonne, mais n'anticipons pas, même si les ingrédients sont déjà visibles. Les partenaires qui contribuent à l'exécution de ce projet, y compris les Burundais épris de paix, devraient être plus vigilants.

J'en conviens. Mais alors, en quoi cette vision sur la justice de transition vous gêne-t-elle ?

D'abord, les consultations nationales sur les mécanismes de justice de transition ne sont pas et ne seront jamais un référendum. Tout le monde sait que le gouvernement a accepté, dans l'Accord cadre précité, que « les consultations ne porteront pas sur les questions en cours de négociation, 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 ». Du moment que j'observe des manœuvres visant à violer cet Accord, il est normal que je les dénonce.

Il ne faut surtout pas que les consultations soient détournées des objectifs et du cadre tracés par cet Accord.

Ensuite, il y a intérêt pour les Burundais à ce que les questions en suspens dans les négociations avec les Nations Unies soient vidées pour que le processus de mise en place de ces mécanismes se poursuive normalement, compte tenu des étapes ultérieures qui restent. J'en appelle aux Nations Unies de relancer ces négociations.

Enfin, l'ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies (E/CN.4/2005/102/Add.1 du 8 février 2005) établit 4 droits : le droit de savoir, le droit à la justice, le droit à réparation et les garanties de non renouvellement des violations. Le Burundi a voté pour ces droits et les mécanismes de justice de transition prévus par l'Accord d'Arusha visent à restaurer ces droits. Il ne serait pas de bon aloi d'observer en silence des tentatives de violation de l'Accord d'Arusha et d'obstruction à la réalisation de l'un quelconque de ces droits.

Que nous réserve alors la fin du troisième Acte ?

Pour les acteurs du drame, ma perception est que la fin serait marquée par le refus du Tribunal spécial et la mise en place uniquement de la Commission Vérité et Réconciliation, peu important les engagements pris. Le droit à la justice n'a pas de sens, seule la réconciliation prime. Vous devez savoir qu'il ne peut y avoir de vérité sans justice, sinon ça ne sera qu'une demi-vérité ou pas de vérité du tout. Ensuite, la justice et la réconciliation sont des défis inséparables et d'importance égale. La justice sans la réconciliation, de même que la réconciliation sans la justice, sont tous les deux voués à l'échec. Ainsi voyez-vous, la voie que les acteurs du drame veulent imposer au Burundi ne conduit qu'à un gouffre.

N'avons-nous aucune lueur d'espoir de nous en sortir ?

Certainement que oui. Et c'est ce petit feu que je voudrais maintenir allumé. Plusieurs enquêtes conduites sur ces sujets ces dernières années montrent que le sentiment d'un droit à la vérité et à la justice, l'espoir de vivre en paix et réconcilié, sont bien présents dans le cœur des Burundais. Il ne peut en être autrement puisque toutes les ethnies ont été frappées par les conflits qui sont survenus au Burundi depuis son indépendance.

Que diriez-vous alors sur la réconciliation ?

Au-delà de la définition à convenir préalablement, parce qu'elle diffère d'un individu à l'autre, la réconciliation est une nécessité absolue. Toutefois, il est généralement admis que la réconciliation n'est pas un événement mais un processus, difficile, qui ne peut pas être imposée, long et imprévisible. Alors moi, je m'oppose à une réconciliation de façade, imposée d'en haut et précipitée.

J'insiste à dire que la réconciliation n'est pas quelque chose de facile. Les leçons apprises d'autres pays indiquent qu'au sortir d'une crise profonde, les victimes et les survivants sont souvent persuadés que la justice doit précéder la réconciliation. Pour certains, la réalité de la souffrance est encore trop présente pour qu'on puisse évoquer la possibilité de réconciliation. D'autres ont simplement décidé de ne jamais s'y résoudre. Comme la réconciliation est un processus inclusif, voilà pourquoi elle est difficile.

La réconciliation suppose que chacun négocie avec sa mémoire et décide lesquels de ses souvenirs auront le dernier mot. En d'autres mots, elle ne doit pas être imposée, elle résulte d'une décision personnelle, et elle prend du temps. Lorsque les querelles du passé sont transmises d'une génération à une autre, le temps d'une vie peut ne pas suffire. Les Burundais reconnaissent eux-mêmes que le conflit est vieux de plus de 40 ans.

Quelle est votre conclusion ?

Le processus de recherche de vérité, de justice et de réconciliation au Burundi a été adopté en 2000 à Arusha. Le constat est qu'il s'opère lentement, c'est normal. Il serait contreproductif de vouloir y aller trop rapidement. Pour le moment, il est tellement secoué par le déferlement des fortes vagues du processus électoral de 2010 qu'il risque de sombrer. J'interpelle les Burundais épris de paix et la communauté internationale pour qu'ils n'assistent pas en spectateurs inattentifs et inactifs à ce dernier et décisif épisode du drame. Il faut à tout prix éviter que les consultations soient des "consultations - alibi".

Les Burundais auront une double occasion de s'exprimer, très prochainement lors des consultations sur la justice de transition, et en 2010 au cours d'une série d'élections. Je souhaite qu'ils expriment réellement ce qu'ils ressentent au plus profond d'eux-mêmes et non ce qui leur aura été dicté de l'extérieur, qu'ils mettent en avant des gens propres qui, au besoin, sont prêts à affronter la justice.

Les intérêts électoraux que défendent les acteurs de ce drame auquel nous assistons ne sont pas au diapason de ceux de la majorité des Burundais qui n'aspirent qu'à vivre en paix. On ne tourne pas une page avant de l'avoir lue. Un coup de balai sur un passé douloureux ne conduit qu'au chaos !

Merci beaucoup pour votre intérêt au succès du processus de mise en place aux mécanismes de justice de transition au Burundi. Puisse votre appel être entendu !

BANGURA