

BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005



**LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS  
DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION  
NATIONALE EN AFRIQUE**



SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UNION INTERPARLEMENTAIRE  
ET INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE



ASSEMBLÉE NATIONALE



SÉNAT



SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET  
INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE **BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005**

# LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE



# Avant-propos

En 2005, l'Union interparlementaire (UIP) et *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)* ont publié un guide intitulé “*Le rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation*”. On y décrit le rôle particulier que jouent les parlements dans les pays qui ont traversé, ou qui traversent actuellement, une période de transition au sortir d'un conflit, et on y souligne les écueils à éviter sur la voie de la réconciliation.

Ce guide porte essentiellement sur le défi que doivent relever la plupart des pays qui sont dans cette situation : comment faire face aux séquelles de multiples violations des droits de l'homme. En outre, on y réfléchit à la manière dont le recours à des mécanismes de justice transitoire, comme les commissions Vérité et Réconciliation, les procès, les programmes d'indemnisation et les réformes de la justice, peut apporter une réponse satisfaisante.

Soucieuses de mieux faire connaître le rôle des parlements dans le domaine de la justice transitoire et de mettre en pratique les recommandations du Guide, l'UIP et *International IDEA* ont organisé, à l'invitation du Parlement du Burundi, un séminaire pour les parlementaires d'Afrique, région particulièrement meurtrie par les conflits internes. Le pays où s'est tenue la réunion était très symbolique. En effet, le Burundi a fait de grands progrès sur la voie de la réconciliation, et le parcours qu'il a accompli a servi de point de repère aux débats.

On trouvera dans la présente publication une version abrégée des présentations faites au séminaire ainsi que les conclusions du Rapporteur.

Nous adressons nos remerciements sincères aux autorités parlementaires burundaises pour leur efficacité et leur hospitalité, qui ont grandement contribué au succès de la réunion. Les organisateurs tiennent aussi à remercier les experts de leur apport précieux. Leurs contributions ont considérablement enrichi les débats et elles ont démontré clairement qu'un processus de réconciliation digne de ce nom supposait l'existence et la participation active d'un parlement représentatif.



Vidar Helgesen  
Secrétaire général  
International IDEA



Anders B. Johnsson  
Secrétaire général  
Union interparlementaire







## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UIP ET INTERNATIONAL IDEA  
BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005

### TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	3
Programme su séminaire .....	7
Résumé et recommandations présentés par le Rapporteur du séminaire .....	11
Séance inaugurale .....	19
Séances thématiques .....	25
- La nécessité de traiter les cicatrices du passé .....	26
- Le Parlement au lendemain d'un conflit .....	30
- Femmes et genre dans les situations d'après-conflit .....	37
- Les commissions Vérité et Réconciliation .....	44
- Procès .....	48
- Justice ou amnistie .....	56
- Réparations .....	63
- Réformes institutionnelles .....	67
- La contribution de la communauté internationale à la réconciliation ..	73
Séance de conclusion .....	79
Liste des participants .....	83





## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UIP ET INTERNATIONAL IDEA  
BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005

## PROGRAMME DU SÉMINAIRE





## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

### PROGRAMME DU SÉMINAIRE

PRÉSIDENT: M. ONÉSIME NDUWIMANA, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU BURUNDI

#### LUNDI 7 NOVEMBRE 2005

08.00 - 10.00	Inscription des participants et distribution des documents
10.00 - 10.30	Séance inaugurale : <ul style="list-style-type: none"> <li>- M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'Union interparlementaire</li> <li>- M. Goran Fejic, Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, <i>International IDEA</i></li> <li>- Mme Immaculée Nahayo, Présidente de l'Assemblée nationale du Burundi</li> </ul>
10.30 - 10.45	Questions de procédure : élection du rapporteur du séminaire, adoption de l'ordre du jour et du règlement
10.45 - 11.00	Pause café
11.00 - 13.00	► <b>Séance I : La nécessité de traiter les cicatrices du passé</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La réconciliation en tant que but et en tant que processus, M. Goran Fejic</li> </ul>
14.30 - 16.00	► <b>Séance II : Le Parlement au lendemain d'un conflit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La relation entre les parlements nationaux et les instances élues locales, M. Sylvestre Ntibantunganya, Sénateur et ancien Président du Burundi</li> <li>- Coopération entre Parlement, société civile et médias dans la promotion de la réconciliation, M. Louis-Marie Nindorera, <i>Global Rights</i>, Directeur de Programme pour le Burundi</li> </ul>
16.00 - 16.15	Pause café
16.15 - 17.30	► <b>Suite de la séance II</b>
18.00	Réception

#### MARDI 8 NOVEMBRE 2005

09.30 - 11.00	► <b>Séance III : Femmes et genre dans les situations d'après-conflit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer la participation des femmes à l'intégralité du processus de réconciliation, Mme Megan Bastick, Coordinatrice des programmes spéciaux, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF)</li> </ul>
11.00 - 11.15	Pause café
11.15 - 13.00	► <b>Séance IV : Les commissions Vérité et Réconciliation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le rôle des commissions Vérité et Réconciliation dans la lutte contre l'impunité : Présenter une vision réaliste de ce qu'elles peuvent faire, M. Jean-Marie Ngendahayo, Membre de l'Assemblée nationale du Burundi</li> <li>- L'importance d'une approche inclusive et consultative dans la sélection des commissaires et de la mise en oeuvre des recommandations des commissions, Mme H.C. Mgabadeli, Membre de l'Assemblée nationale de l'Afrique du Sud</li> </ul>



---

MARDI 8 NOVEMBRE 2005

- 14.30 - 16.00 ▶ **Séance V : Procès**
- Le fonctionnement du système *gacaca* et l'expérience acquise à ce jour, M. Augustin Iyamuremye, Vice-Président de la Commission sénatoriale politique et bonne gouvernance du Rwanda
  - La Cour pénale internationale ou la création de tribunaux hybrides nationaux-internationaux en tant que solution alternative, M. Mandiaye Niang, Assistant spécial du greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)
- 16.00 - 16.15 Pause café
- 16.15 - 18.00 ▶ **Séance VI : justice ou amnistie**
- Réexaminer la question des amnisties : quels en ont été les effets à long terme ? Mme Hope Kivengere, Membre du *Great Lakes Institute for Strategic Studies*
  - Les amnisties en tant que dernier recours, M. Mandiaye Niang

---

MERCREDI 9 NOVEMBRE 2005

- 09.30 - 11.00 ▶ **Séance VII : Réparations**
- L'expérience marocaine dans le processus de réparation, M. Belhaj Dermoumi, Membre de la Chambre des conseillers du Maroc
  - La difficulté de fixer une indemnisation appropriée, Mme Hope Kivengere
- 11.00 - 11.15 Pause café
- 11.15 - 13.00 ▶ **Séance VIII : Réformes institutionnelles**
- Mettre en place un système judiciaire efficace, M. Didage Kiganahe, Deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale, ancien Ministre de la justice du Burundi
  - Réforme du secteur de la sécurité et contrôle parlementaire, M. Anders B. Johnsson
- 14.30 - 16.00 ▶ **Séance IX : La contribution de la communauté internationale à la réconciliation**
- Quel rôle la communauté internationale peut-elle jouer ? M. Goran Fejic
  - L'exemple du Forum AMANI, le Forum parlementaire des Grands Lacs sur la paix, Mme Victoire Ndikumana, Membre de l'Assemblée nationale du Burundi et Trésorière du Forum AMANI
- 16.00 - 16.15 Pause café
- 16.15 - 18.00 ▶ **Séance de conclusion**
- Synthèse des débats présentée par le Rapporteur
  - M. Goran Fejic
  - M. Gervais Rufyikiri, Président du Sénat du Burundi
- 18.00 Réception
-





## **LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE**

**SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UIP ET INTERNATIONAL IDEA  
BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005**

### **RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE**



## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

### RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE

#### M. Tsietse Setona, Membre du Conseil national des provinces de l'Afrique du Sud

Nous nous sommes réunis ici à l'invitation de l'Assemblée nationale burundaise, de l'Union interparlementaire et de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale pour débattre d'un sujet d'une importance fondamentale pour les sociétés africaines.

Nous sommes partis d'une question simple : pourquoi ne pouvons-nous pas ignorer les blessures du passé ? Comme nous l'avons entendu, beaucoup des pays africains qui sortent d'un conflit sont confrontés à des difficultés économiques et sociales innombrables, parmi lesquelles figurent souvent en bonne place la pauvreté et le VIH/SIDA. Dans ces circonstances, les autorités peuvent être tentées de renoncer à un examen approfondi du passé, certains estimant même qu'une attitude contraire tendrait à rouvrir des blessures anciennes qui se seraient sans cela refermées avec le temps.

Dès lors, pourquoi se retourner sur le passé ? La réponse de l'archevêque Desmond Tutu est propre à convaincre : « Analyser une histoire douloureuse... est le meilleur moyen d'empêcher qu'elle se reproduise ». Cela ne signifie pas, bien sûr, qu'il faut se complaire dans le passé mais plutôt qu'il est nécessaire de s'intéresser aux cicatrices qui en témoignent pour qu'un avenir commun puisse succéder à la discorde. Pour ce faire, il faut une volonté de réconciliation traduite en actes. Il faut aussi se garder de tenir pour un signe de réconciliation la

fin des hostilités et le sentiment de lassitude qui domine aux lendemains des conflits. La réconciliation est plutôt un objectif, qui doit nous conduire à lutter avec énergie à la construction d'une société sereine, harmonieuse, en paix avec elle-même et avec ses voisins. La grande question, c'est de savoir comment transformer ce projet en réalité. La réconciliation est un processus complexe au plus haut point, dans lequel interviennent un grand nombre d'éléments, de facteurs, d'étapes et d'acteurs différents. Il n'existe pas en la matière de modèle universel, au succès garanti, ni de solution à court terme. La réconciliation est un processus qui prend du temps et dont les effets se font sentir sur plusieurs générations, comme l'ont dit plusieurs participants. La persévérance est donc essentielle.

Le premier jour du séminaire, l'histoire douloureuse du peuple du Burundi nous a été rappelée, et le processus de réconciliation lancé sur ce territoire a constitué le point de départ de notre débat. Beaucoup des institutions publiques burundaises ont été démantelées au fil des crises qui ont frappé le pays après l'indépendance. Cependant, le Parlement a eu une influence favorable en contribuant à tirer le Burundi de l'impasse politique dans laquelle l'avaient mené les événements de 1993. Dans le souci d'éviter que le passé ne se reproduise, la Constitution actuelle du Burundi fixe un minimum et un maximum au nombre de sièges pouvant être occupés au sein de l'Assemblée nationale par chacun des principaux groupes ethniques. Un Sénat a été créé en vue de donner un

pois égal aux voix des deux groupes ethniques principaux. Certains participants issus de pays également touchés par des conflits ethniques ont émis des réserves quant à l'utilisation de tels quotas au motif que cette mesure pouvait exacerber les tensions au lieu de les apaiser et que les parlementaires devaient représenter le peuple dans son entier plutôt qu'un groupe ethnique donné. D'autres ont déclaré que de telles mesures pouvaient contribuer dans un premier temps à la création d'un climat de confiance et de stabilité qui les rendrait dès lors superflues.

Beaucoup d'entre nous avons souligné le rôle du Parlement dans les processus de réconciliation. Le Parlement vote les lois relatives à la réconciliation et contrôle l'exécutif pour ce qui touche à leur application. Un Parlement véritable est du reste le signe pour le peuple que l'ordre démocratique mis à mal par le conflit est en passe d'être restauré et qu'il est raisonnable de faire à nouveau confiance aux institutions publiques du pays. Il est vrai que le Parlement reflète souvent les divisions de la société, mais ses membres, du fait de la confiance que les électeurs leur ont accordée, devraient montrer l'exemple en défendant les valeurs de la tolérance et en appelant à la résolution des conflits par des moyens pacifiques. En outre, parce qu'ils sont en contact étroit avec leurs électeurs, les parlementaires sont bien placés – mieux que les pouvoirs publics, pour lancer un débat national sur la réconciliation, le diriger et œuvrer pour la mise en œuvre de ses conclusions.

Trop souvent, les responsables politiques décident, sans consultation aucune, de l'orientation et des modalités de la réconciliation par des accords dans lesquels ils sont à la fois juges et parties. Il est évident que cette

façon de faire restera sans effet sur la réconciliation des citoyens. Il a donc été dit de façon récurrente au fil du séminaire que tout processus de réconciliation digne de ce nom supposait la participation de tous les secteurs de la société. Il est essentiel à ce titre que le Parlement travaille en étroite collaboration avec d'autres acteurs tels que des organisations de citoyens, des personnalités locales, des universités et des églises, en vue d'instaurer, au-delà de simples mécanismes de rapprochement, une véritable culture de la réconciliation. Le rôle des médias dans ce cadre est de fournir des informations et des analyses précises et objectives sur le processus en cours. Il est absolument essentiel en outre que toutes les personnes concernées soient parties prenantes du processus dès ses prémices et que les initiatives locales bénéficient d'un soutien sans faille. Du fait de leur envergure, les efforts de consultation et de coopération doivent pour être efficaces répondre à plusieurs critères. Tout d'abord, tous les acteurs doivent prendre acte du rôle qui revient à chacun dans le processus de réconciliation. En outre, ils doivent s'aider mutuellement à assumer leur rôle respectif et ne pas s'arrêter aux seuls intérêts de leur groupe. La discussion sur la loi relative à la création d'une commission vérité et réconciliation au Burundi a été citée comme l'exemple d'une consultation à la fois large et fructueuse.

Nous avons souligné que la participation des femmes aux processus de réconciliation était impérative, et ce pour trois raisons au moins. Tout d'abord, tout processus qui exclurait la moitié de la population ne serait pas acceptable d'un point de vue démocratique. Deuxièmement, les femmes doivent avoir un droit de regard sur l'avenir de leur pays. Enfin, la participation des femmes est essentielle pour que



## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

la réconciliation se fasse. Comme il est fréquemment rappelé en effet, les femmes ont le pouvoir de rassembler parce que toutes ont certaines préoccupations en commun indépendamment de leur origine. On citera à l'appui l'exemple remarquable du premier forum parlementaire interpartis constitué par des femmes au Rwanda.

C'est en Afrique qu'ont été imaginées et mises en œuvre les premières mesures visant à favoriser la participation des femmes. Cependant, plusieurs obstacles empêchent la pleine intégration des femmes aux efforts de réconciliation, notamment leur faible représentation au sein des parlements, des tribunaux et des commissions de vérité, ainsi que la prise en compte lacunaire de leurs besoins et des particularités de leur expérience lors des conflits. Ainsi, les violences dont elles sont la cible pendant les conflits ou immédiatement à leur suite, violences sexuelles notamment, ne sont pas punies, et rien n'est fait ou presque pour empêcher la réprobation publique dont les femmes font l'objet lorsqu'elles disent leurs souffrances au grand jour. Il est évident que le Parlement doit s'efforcer de lever ces obstacles. Plusieurs participants ont souligné cependant qu'il n'est pas facile de distinguer la situation particulière des femmes après un conflit de la lutte qu'elles livrent au quotidien dans des sociétés très patriarcales pour améliorer leur sort. Il a été indiqué par contre qu'en période de conflit, les femmes réussissent souvent à remettre en cause une domination masculine profondément enracinée. Il importe de faire en sorte que cet élan ne soit pas brisé une fois la paix rétablie.

Une grande partie du séminaire a été consacrée aux mécanismes judiciaires de transition. Il semble évident

que les commissions de vérité, qui font partie de ces mécanismes, peuvent jouer un rôle essentiel dans la réconciliation. Le succès de telles commissions n'est cependant pas garanti, loin s'en faut, car les pièges qui les attendent sont nombreux, tout comme les questions à poser avant de les instaurer. Ainsi, il faut se demander pour commencer quel est le moment idéal pour leur création. Une telle commission, dans les circonstances actuelles, aurait-elle tendance à nous opposer ou à nous unir ? Les oppresseurs du passé ont-ils les moyens de saper l'ensemble du projet, notamment en menaçant ceux qui ont choisi de dire la vérité ? Le nouveau gouvernement risque-t-il d'utiliser la commission à des fins de représailles ? Quel type de vérité faut-il viser ? Sur quelle période la commission devra-t-elle se concentrer ?

La création d'une commission vérité et réconciliation devrait bénéficier de l'appui de l'ensemble de la population. A cet égard, l'expérience de la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud a montré l'importance d'une approche globale et consultative visant à assurer que tous les secteurs de la société participent aux travaux. Dans ce cas, les commissaires relevaient chacun d'une province différente et restaient en contact étroit avec leurs mandants, qui pouvaient de ce fait communiquer leurs observations pour qu'il en soit tenu compte dans le processus. Grâce à la présence de nombreux comités thématiques rattachés à la commission, les délibérations ont porté sur un grand nombre de problèmes relatifs à la réconciliation. L'impact de la commission doit aussi être mis sur le compte pour bonne part de l'autorité morale de son président, l'archevêque Desmond Tutu, et du Président de l'époque, Nelson Mandela. Cependant, même avec



des personnalités de cette envergure, il importe de contrôler et évaluer périodiquement le fonctionnement des commissions vérité et réconciliation, dont les travaux doivent être considérés sur le long terme, d'autant plus que leurs recommandations sont souvent ambitieuses. Il est crucial que ces recommandations soient claires, qu'elles soient assorties d'un calendrier d'application et que les instances chargées de leur mise en œuvre soient précisément désignées.

Il a été question encore de la difficulté à fixer le niveau de la réparation à offrir aux victimes, avec des exemples intéressants concernant notamment le Maroc et l'Ouganda. Cette difficulté est souvent purement quantitative. Dans le cas de violations à grande échelle en effet, comment l'Etat peut-il faire réparation aux victimes, et avec quelles ressources ? La nature de la réparation doit aussi être définie. La restitution des droits des victimes est possible dans certains cas, restitution de terres volées par exemple. Une indemnisation est envisageable lorsque le dommage subi est uniquement matériel et facile à quantifier. En cas de pertes de vies humaines ou de séquelles physiques importantes par contre, l'indemnisation ne peut effacer le préjudice. Elle peut cependant contribuer à atténuer la souffrance subie si elle est associée à d'autres types d'assistance, soins médicaux ou appui psychologique notamment. Un autre exemple digne d'intérêt nous a été présenté avec le cas d'une région rurale du Burundi, où les victimes et les auteurs d'exactions se sont rencontrés pour discuter de la question de la réparation.

Il a aussi été dit que la réparation ne devait pas concerner que les victimes directes et leurs familles, car, dans un pays en conflit, c'est la plus grande partie

de la population, voire sa totalité, qui est touchée. En outre, même quand l'Etat n'est pas directement responsable des exactions commises, il est tenu moralement de se montrer solidaire avec les victimes. A cet égard, on entendra aussi par réparation le fait de garder vivante la mémoire du passé, notamment par la création de mémoriaux et en assurant que les souffrances de la population sont évoquées justement dans les manuels scolaires. Le but en effet, c'est bien de pardonner et non pas d'oublier.

Le débat a porté largement sur la question controversée des amnisties. Juger ou amnistier, voilà deux options diamétralement opposées. Des opinions contraires ont été exprimées quant à l'objet et aux effets des amnisties. Pour leurs partisans, les amnisties peuvent aider la société à tourner la page, elles rapprochent les individus et constituent la seule voie possible lorsque l'appareil judiciaire est dans l'incapacité de juger des exactions trop nombreuses. Leurs adversaires estiment au contraire que de telles mesures favorisent l'impunité, promeuvent un esprit de représailles et mettent en cause la primauté du droit. Un consensus s'est nettement dessiné au plan international en faveur de cette dernière position pour ce qui touche au crime de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, et plusieurs traités internationaux disposent que les amnisties relatives à de tels crimes sont nulles et sans effet. Ceci dit, la question de l'amnistie n'est pas facile à trancher dans la pratique. La décision de juger les coupables ou de les amnistier dépend dans une large mesure des circonstances. Lorsque les auteurs des exactions passées sont toujours au pouvoir ou ont les moyens de menacer la stabilité du pays, une amnistie provisoire, même si elle est regrettable au plus au point sur le



## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

plan moral, peut constituer la seule option viable. La décision dépendra encore d'un autre facteur déterminant, à savoir le rôle de la communauté internationale. Lorsque celle-ci se désintéresse de la question ou n'exerce pas de pression suffisante, le recours à l'amnistie sera probable.

Une fois qu'il a été décidé de poursuivre les auteurs de violations, plusieurs difficultés peuvent surgir. Parfois, du fait de l'ampleur des actes commis, la capacité du système judiciaire ordinaire est dépassée, d'où le recours, au Rwanda, aux « gacaca », tribunaux populaires dont nous avons été entretenus ici. Ces tribunaux présentent en outre l'avantage de faire participer la société à l'administration de la justice au niveau local et peuvent de ce fait favoriser la réconciliation. De plus, les personnes reconnues coupables peuvent dans ce cadre obtenir la commutation de la moitié de leur peine de prison en une condamnation à des travaux d'intérêt public et participer ce faisant à la reconstruction du tissu social.

Après un conflit, le système judiciaire n'est généralement plus en mesure de remplir ses fonctions. Trop souvent, la formation des juges laisse à désirer, et la corruption tend à empêcher une justice véritable et impartiale. Il est fréquent de ce fait que les Etats concernés inscrivent parmi leurs priorités principales la réforme du système judiciaire. Des garanties doivent être prévues pour protéger les droits de la défense, et il faut assurer l'indépendance des tribunaux et garantir que leur composition et leur action sont telles que la population n'ait pas à douter de leur impartialité, car

il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut aussi que cela soit apparent.

La décision de juger les coupables soulève une autre grande question encore. Dans quel cadre faut-il se placer ? Faut-il confier les poursuites et les procès aux tribunaux nationaux, ou, au contraire, à la Cour pénale internationale ou à des juridictions hybrides intégrant des composantes nationales et internationales ? Un appareil judiciaire proche de ceux qu'il doit servir semble préférable a priori. La proximité géographique n'entre pas seule en jeu, car une proximité sur le plan culturel favorise la compréhension du contexte dans lequel les exactions ont été commises. Cependant, le système judiciaire national est souvent très affaibli et incapable d'assumer ses fonctions. Dans ces circonstances, il pourra être fait appel à la Cour pénale internationale, sous réserve que les critères de recevabilité applicables soient remplis, mais l'examen des dossiers sera souvent dans ce cas très onéreux et lent. Le recours à un tribunal hybride, pour autant que les avantages de la composante nationale et ceux de la composante internationale soient exploités conjointement, peut constituer une solution de remplacement tout à fait intéressante.

Tout processus de réconciliation devrait reposer sur une réforme de la sécurité nationale. Il est déterminant en effet d'inscrire la sécurité dans un cadre démocratique et de définir clairement sa mission. En outre, l'armée, les forces de police et les autres forces nationales doivent être constituées sans discrimination et refléter la composition de la société. Il est tout aussi important que les agents des forces publiques soient dûment

informés des principes des droits de l'homme. Le Parlement a un rôle important à jouer à cet égard, que ce soit sur le plan législatif, notamment avec l'adoption du budget de la défense, ou en ce qui concerne le contrôle de l'action de l'exécutif.

Nous avons clos notre discussion par une analyse du rôle de la communauté internationale dans les processus de réconciliation nationale. La plupart des sociétés qui sortent d'un conflit ne disposent pas des ressources nécessaires pour entreprendre des processus de réconciliation de grande envergure. Une assistance extérieure peut donc se révéler utile au plus haut point, qu'elle soit financière ou technique, et contribuer à rapprocher les acteurs locaux et régionaux et à appuyer les initiatives pour la réconciliation prévues dans le processus de paix. Il importe cependant de souligner que la participation de la communauté internationale comporte des risques. Les pays qui sortent d'un conflit sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs internationaux, qui peuvent parler d'une voix différente, voire discordante. En outre, la communauté internationale s'intéresse avant tout aux mesures et résultats visibles et concrets sans tenir compte nécessairement du rythme et de la direction que les populations concernées auraient souhaité donner à leur processus de réconciliation. Il semble évident qu'il n'appartient pas aux acteurs internationaux de décider du calendrier et des modalités de ces processus, ce qui risquerait de nuire à la réconciliation visée voire de mettre en péril la vie de ceux qui, sur le terrain, défendent la cause de la vérité et de la justice. La réconciliation n'est durable que si elle vient des citoyens, et il est absolument

essentiel que le processus qui doit y conduire reflète à tout moment la volonté des personnes directement concernées. En fin de séminaire, il a été question du forum Amani, dont l'intérêt mérite d'être souligné. En effet, cette instance, qui rassemble des parlementaires des pays de la région des Grands Lacs, a été créée par les personnes directement concernées.

Voilà quelques uns seulement des exemples et idées présentés au cours de ces trois derniers jours, car il me serait impossible de rendre compte ici de l'intégralité des exposés et débats que nous avons entendus.

Ce qu'il faut bien retenir cependant, c'est que nous avons abordé des sujets concernant pour beaucoup la société dans son ensemble mais uniquement dans la perspective de ce que nous pouvons faire en notre qualité de parlementaires pour ouvrir la voie à la réconciliation et lever les obstacles qui s'y opposent. Or la solidarité internationale entre parlementaires est essentielle dans ce domaine. J'espère que le présent séminaire aura contribué à fournir un certain nombre de réponses aux grandes questions qui nous attendent et que nous rentrerons chez nous plus déterminés que jamais à servir les processus de réconciliation en cours dans nos pays respectifs. ■



# Séance inaugurale

**M. ANDERS B. JOHNSON, Secrétaire général de l'Union interparlementaire,**

L'endroit où nous nous assemblons ces trois jours a une forte signification symbolique. Comme vous le savez, le thème de la réconciliation qui nous réunit a connu d'importants développements au Burundi. Tout d'abord, la promulgation d'une nouvelle Constitution, qui a été approuvée par le peuple burundais et qui propose une vision pour l'avenir du Burundi sur la base du respect mutuel et de l'inclusion de tous constitue une étape significative. L'aboutissement de la transition et la mise en place d'un Parlement démocratiquement élu et l'élection d'un président sont autant d'autres avancées majeures. Nous suivons enfin avec beaucoup d'intérêt les efforts actuellement déployés pour mettre en place la Commission mixte de Vérité et toute autre initiative de réconciliation. Je voudrais vous assurer de notre appui à ces démarches cruciales.

Pourquoi l'UIP s'engage-t-elle à contribuer aux initiatives de réconciliation dans les pays où sévissent des conflits internes ?

Tout d'abord parce que l'UIP est fondée sur les principes étroitement associés à toute réconciliation que sont la dignité de l'individu, le respect d'autrui et la nécessité de résoudre les différends par le dialogue. Elle est vouée à la défense de la démocratie et des valeurs qui l'inspirent et appelle au respect de la primauté du droit, à l'échelon national et entre Etats.

Ensuite, parce que l'UIP est convaincue que le Parlement est un acteur clé de la promotion de la réconciliation. En avril 2004, les Membres de l'UIP ont participé à un grand débat sur ce thème. Ils ont rappelé le rôle essentiel joué par les parlements dans l'instauration du consensus national autour de l'impératif de la réconciliation et sur la manière d'y parvenir. De plus, les parlements ont une contribution à apporter en matière de suivi des accords conclus à cette fin, ainsi qu'en adoptant des lois et en mobilisant les moyens nécessaires à leur application.

De plus, l'UIP est convaincue que la présence d'un Parlement véritablement représentatif de toutes les composantes de la société et offrant une tribune nationale propice à un échange de vue libre et ouvert est en soi la preuve manifeste qu'un processus de réconciliation est en cours. C'est aussi un facteur déterminant de renforcement du processus de réconciliation.

Toutefois, dans bien des situations d'après conflit, le Parlement n'existe plus ou n'a été rétabli que très récemment. Dans ce dernier cas, sa capacité à résoudre les énormes difficultés que soulève la réconciliation est généralement limitée. C'est pourquoi l'UIP a travaillé au renforcement des capacités des parlements de plusieurs pays affrontant des conflits. Il s'agit des parlements du Cambodge, du Rwanda, du Timor Leste pour ne citer que quelques exemples. Nous avons aussi travaillé avec l'ancien Parlement de transition burundais et le présent séminaire montre que cette coopération ne cesse de se renforcer avec les nouvelles autorités.

“Une leçon essentielle ressort des expériences passées : les transitions les plus réussies ont été celles lors desquelles les gouvernements successeurs ont, non sans risque et malgré tous les obstacles, tenté en toute bonne foi de confronter les violations passées.”



Anders B. Johnsson, Secrétaire général, UIP

---

Les modalités de chaque transition déterminent pour une large part les perspectives de consolidation de la démocratie ou de la paix puis, par la suite, les probabilités de progrès en matière de réconciliation. Cependant, il serait irresponsable de se livrer à des généralisations. Chaque transition, comme chaque pays, est unique.

Toutefois, malgré leurs différences, les gouvernements successeurs se heurtent souvent aux mêmes problèmes moraux, juridiques et politiques. Parmi les questions à résoudre, celle de la gestion du passé se trouve souvent au premier rang. Les pays sortant d'un conflit ont pour point commun d'avoir souffert de violations graves des droits de l'homme et des préceptes humanitaires.

Et ils font face à la tentation inévitable de la « justice expéditive ». Souvent, les gouvernements de transition sont, dans les faits, contraints de choisir entre justice et maintien de la paix, justice et préservation de la démocratie. Pourtant, une leçon essentielle ressort des expériences passées : les transitions les plus réussies ont été celles lors desquelles les gouvernements successeurs ont, non sans risque et malgré tous les obstacles, tenté en toute bonne foi de confronter les violations passées.

Au cours des prochains trois jours, nous allons approfondir ce thème. Nous allons écouter plusieurs expériences africaines et internationales. Plus particulièrement, les présentations se concentreront sur le thème de la « justice transitionnelle » qui s'est développée comme réponse aux séquelles des violations répétées. L'objectif de la justice transitionnelle est de gérer les séquelles laissées par ces violations d'une manière large et globale, en incluant simultanément toutes les facettes de la justice : pénale, corrective, sociale et économique.

L'Afrique a été ravagée par de nombreux conflits. Toutefois, les nombreuses initiatives de paix et de développement dans le continent sont porteuses d'espoirs. A ce propos, il faut souligner l'effet déclencheur du travail fait par la Commission Vérité en Afrique du Sud qui a encouragé la mise en place de commissions similaires dans d'autres pays africains ainsi que d'autres initiatives de réconciliation.

Nous espérons que ce séminaire encouragera une meilleure compréhension de la justice transitionnelle qui réunit tous ces mécanismes en faveur de la réconciliation. Plus généralement, nous espérons que ce séminaire contribuera à approfondir le rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation ainsi qu'à identifier les écueils à éviter.

**M. GORAN FEJIC, Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, International IDEA**

Tout d'abord permettez-moi de vous présenter brièvement l'organisation que je représente. *International IDEA* est une organisation intergouvernementale fondée en 1995, et qui a comme membres 23 pays de tous les continents. IDEA a son siège à Stockholm, en Suède. Sa spécificité est d'être la seule organisation intergouvernementale dont l'unique mandat est la promotion de la démocratie dans le monde.

IDEA travaille essentiellement dans trois domaines : celui de la conception des systèmes électoraux, celui de l'organisation des partis politiques et celui de la construction de la démocratie et gestion des conflits.

Le programme de l'Institut que j'ai l'honneur de coordonner s'appelle « Edification de la démocratie et gestion des conflits ». La question que l'on me pose souvent c'est pourquoi dit-on « gestion » et non pas « résolution » des conflits. C'est parce que nous partons de la constatation que les conflits sont immanents à toute société – la société se compose de personnes et de groupes qui ont des intérêts et des opinions divergents, voire opposés. Nous pensons qu'il serait illusoire de vouloir simplement éliminer les conflits. Plutôt que de vouloir les éliminer, il s'agit de les gérer de façon pacifique et en utilisant les procédés de la démocratie. Ce ne sont pas les conflits en tant que tels qui sont dangereux et meurtriers, c'est la violence – et les simples conflits d'intérêts s'il y a dialogue dans la société, s'il y a des institutions démocratiques qui fonctionnent ne doivent pas nécessairement devenir violents.

Mais, malheureusement, ils deviennent violents encore trop souvent. Cette violence est parfois due à l'injustice et à la discrimination, à la pauvreté, elle peut bien être due aussi à la mauvaise foi de certains dirigeants qui n'hésitent pas à recourir aux armes pour se maintenir au pouvoir ou conquérir le pouvoir.

En principe l'existence d'un cadre solide et bien rodé d'institutions démocratiques devrait pouvoir aider à gérer les conflits d'une façon pacifique et empêcher qu'ils ne dégénèrent dans la violence.

Le problème c'est qu'aucun cadre d'institutions démocratiques ne sera à même de bien fonctionner s'il n'est pas soutenu par des rapports humains corrects, s'il n'y a pas une bonne communication humaine entre les gens qui font marcher cet appareil, s'il n'y a pas un minimum de rapports de confiance entre les citoyens eux-mêmes ainsi qu'entre les citoyens et l'Etat.

Voilà pourquoi, après un conflit violent, une guerre civile ou des années de répression, il ne suffit pas de reconstruire les institutions de l'Etat et de leur donner des règles démocratiques de fonctionnement. Il faut également reconstruire les rapports entre les personnes et entre les différentes communautés de la société profondément divisée par la guerre.

Cette reconstruction des rapports humains nous l'appelons réconciliation. Et voilà pourquoi, IDEA, dont l'objectif essentiel est l'appui aux processus démocratiques en est venue à s'occuper également de réconciliation en tant qu'ingrédient indispensable de la démocratie.

L'Afrique, un continent martyrisé par des décennies de violence est à la fois un continent de grande sagesse et de profondes connaissances en matière de rapports humains et d'harmonie entre l'individu et la communauté qui l'accueille. Un continent qui a un grand besoin de réconciliation mais qui dispose de ressources insoupçonnées dans ce domaine. La réconciliation n'a pas de modèles tout faits ni de recettes. Il n'y a pas de leçons à donner sur la réconciliation, il n'y a que des expériences d'une grande richesse et qui valent la peine d'être racontées et partagées.



“Les parlementaires ... ont un rôle tout à fait spécial à jouer dans les processus de réconciliation : ils peuvent initier et donner le ton aux grands débats sur la réconciliation dans leurs pays, influencer sur l’opinion publique et les électeurs, préparer et faire voter des lois sur les différents instruments de réconciliation.”

M. Goran Fejic, Chef de Programme, *International IDEA*

Les parlementaires, cela va sans dire, ont un rôle tout à fait spécial à jouer dans les processus de réconciliation : ils peuvent initier et donner le ton aux grands débats sur la réconciliation dans leurs pays, influencer sur l’opinion publique et les électeurs, préparer et faire voter des lois sur les différents instruments de réconciliation aptes à être appliqués dans leurs pays. Enfin, ils sont les gardiens de la démocratie et ils contrôlent l’action des gouvernements : ils peuvent exiger que ceux-ci appliquent les obligations assumées en matière de réconciliation et de justice transitionnelle.

A IDEA, notre travail sur la réconciliation est contenu essentiellement dans un volume intitulé « Réconciliation après un conflit violent » publié en 2003 en anglais et, plus récemment, en français. Nous sommes heureux de travailler en étroite coopération avec l’Union interparlementaire et le résultat de cette coopération est un petit volume qui, nous l’espérons, trouvera un public intéressé parmi les participants de ce séminaire car il s’intitule précisément : « Le rôle des parlements dans l’aboutissement du processus de réconciliation ».

Personne mieux que vous ne pourra juger de l’utilité de notre travail sur la réconciliation et si vous arrivez à la conclusion que ces publications et ce séminaire auront été utiles pour votre travail de législateurs et de représentants et représentantes de vos peuples, ce sera bien sûr pour moi et pour mes collègues d’IDEA la plus grande des récompenses.

### **Mme IMMACULEE NAHAYO, Présidente de l’Assemblée nationale du Burundi**

Après la tenue des élections démocratiques, le peuple burundais peut se tourner fièrement vers l’avenir, afin de faire face aux défis qui lui sont imposés par le devoir de renforcer la paix, la réconciliation nationale, la reconstruction économique et sociale, la lutte contre la pauvreté, la lutte contre le SIDA et les réformes des institutions du pays, parmi lesquelles nous pouvons relever : la réforme de la justice, celle des forces de défense et de sécurité.

Conscientes de l’urgence à résoudre ces problèmes, les autorités politiques de notre pays issues des élections n’ont pas tardé à s’attaquer à certains défis. Le premier et qui mobilise actuellement les énergies de tous nos responsables politiques et sociaux est l’éducation pour tous. Le second défi auquel s’attaquent déjà nos dirigeants actuels est celui du renforcement de la paix. En effet, alors que sur plus de 90 pour cent du territoire national règne une paix réelle, nul n’oublie qu’il existe des zones où sévit encore un dernier mouvement rebelle, le mouvement Palipehutu-FNL. A l’égard de ce mouvement, tous les efforts des Burundais et de la communauté internationale convergent pour lui demander d’enterrer sans délai la hache de guerre, car le peuple burundais est fatigué des violences qu’il subit depuis octobre 1993. Certes, ce dernier pas vers la paix reste encore à franchir, mais tout espoir est désormais permis puisque les

autorités de notre pays ont promis de faire du retour à la paix sur tout le territoire national leur priorité numéro un.

Nous pouvons donc continuer à envisager l'avenir avec optimisme. Cependant, cet optimisme ne doit pas nous faire oublier qu'il y a beaucoup d'autres défis importants que notre pays doit affronter. Parmi ceux-ci, relevons : la lutte contre la pauvreté, la lutte contre le VIH/SIDA, la réforme de la justice et de son fonctionnement, le défi de la réconciliation nationale.

La lutte contre la pauvreté constitue la toute première priorité de notre gouvernement. Notre pays a été affecté par une douzaine d'années de guerre et de destruction de toutes ses infrastructures économiques et sociales : les petites et moyennes entreprises, les écoles, les hôpitaux et centres de santé, les habitations, les routes et les forêts.

A cause de cette guerre justement, l'élevage a été également ravagé, des champs abandonnés et des milliers de Burundais vivent encore, soit à l'extérieur du pays, exilés dans divers pays d'Afrique et d'ailleurs, dont la plupart se retrouvent en République-Unie de Tanzanie, soit à l'intérieur du pays, dans de sordides camps de déplacés. Cette crise a rendu 80 pour cent de notre population plus vulnérable, vivant en dessous du seuil de pauvreté.

C'est donc pour faire face à tous ces défis que le Gouvernement de notre pays vient de soumettre aux institutions de Bretton Woods un « plan complet de lutte contre la pauvreté ». Il a notamment engagé devant elles une procédure de reconnaissance pour la remise de ses dettes au titre du programme PPTE. Cette demande est en voie d'agrément par le FMI et la Banque mondiale. Cette remise, une fois devenue une réalité, permettra à notre pays de consacrer l'essentiel de ses revenus à la lutte contre la pauvreté, à travers un programme multisectoriel de reconstruction nationale.

D'ores et déjà, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent assurer, aussi bien au Gouvernement du Burundi qu'aux partenaires de notre pays, leur soutien total envers toute initiative visant la réduction de la pauvreté au Burundi et leur entière disponibilité pour les appuyer, selon les moyens dont dispose notre Parlement.

Le second défi d'importance auquel le pays est d'ores et déjà confronté et qu'il continuera dans un avenir proche à relever, c'est la lutte contre le VIH/SIDA. Il est de notoriété publique que le continent africain est le plus touché au monde par la pandémie de SIDA. Malheureusement, notre pays ne fait pas exception à ce sujet. En effet, le VIH/SIDA touche entre 8 et 13 pour cent de la population de notre pays, selon que l'on se trouve en zone rurale ou en zone urbaine. Les spécialistes en matière de SIDA dans notre pays nous signalent que plus de 350 000 de nos concitoyens sont porteurs du virus du SIDA, et qu'un grand nombre d'entre eux meurent chaque année. C'est pour cela que notre gouvernement comprend un ministère chargé de la lutte contre le SIDA, lui-même épaulé par une organisation nationale : le Conseil national de lutte contre le SIDA.

**“Dans un pays paralysé par l'impunité des crimes, la corruption endémique de certains agents judiciaires et l'absence d'indépendance réelle de la magistrature, réformer le système judiciaire est d'une importance vitale pour la réconciliation nationale et le retour à la paix.”**

Mme Immaculée Nahayo,  
Présidente de l'Assemblée nationale du Burundi

Le troisième défi de taille auquel les Burundais devront s'attaquer à court terme, c'est le défi de la réforme de la justice, tant dans ses organes que dans son fonctionnement. Comme d'aucuns le savent, dans notre pays, la réforme de la justice est à l'agenda politique, surtout après l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. En effet, dans un pays paralysé par l'impunité des crimes, la corruption endémique de certains agents judiciaires et l'absence d'indépendance réelle de la magistrature, réformer le système judiciaire est d'une importance vitale pour la réconciliation nationale et le retour à la paix. Dans ce sens, tous les citoyens burundais réclament une justice saine, équitable pour tous. Cela passera par des mesures énergiques de réformes internes et externes de notre système judiciaire, et dans ce domaine sensible nous n'avons pas droit à l'erreur.

En dernier lieu, un autre défi important qui est dressé devant nous et qui est en partie lié au précédent, c'est celui de la réconciliation nationale. Or c'est en vue d'examiner les voies et moyens de résoudre la problématique de la réconciliation nationale dans cette période de post-conflit que se place la tenue de ce séminaire régional.



ASSEMBLÉE NATIONALE



## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UIP ET INTERNATIONAL IDEA  
BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005

### SEANCES THEMATIQUES

## SÉANCE I

### *La nécessité de traiter les cicatrices du passé*

#### ► LA RÉCONCILIATION EN TANT QUE BUT ET EN TANT QUE PROCESSUS

##### **M. Goran Fejic, Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, *International IDEA***

« Pourquoi faudrait-il remuer le couteau dans la plaie ? » Pourquoi se souvenir, pourquoi faut-il rappeler à la mémoire certains des moments les plus difficiles et les plus troublants de nos vies, de l'histoire récente de notre pays ? Parfois, nous préférions tout oublier et ne plus songer qu'à l'avenir afin de commencer à construire un système démocratique nouveau, des institutions, etc.

La première chose qu'il faut savoir est que les institutions, aussi excellentes soient-elles, le système le plus démocratique seraient voués à l'échec si la population reste profondément déchirée, si les relations humaines sont gâchées par la peur, la méfiance et la suspicion.

La seconde raison est que l'on ne peut oublier. Essaierait-on de le faire que le passé nous sauterait régulièrement à la figure puisque nous continuons de vivre dans les mêmes villes, le même pays, avec d'autres, voire parfois ceux-là mêmes qui ont été à l'origine de nos souffrances. Nous continuerions de vivre avec la peur et la haine pour compagnes, avec le sentiment que les épreuves endurées peuvent se reproduire. La peur et l'insécurité deviendraient un fardeau insupportable, un obstacle empêchant la construction d'un avenir meilleur.

En d'autres termes, on ne peut tirer un trait sur le passé car il fait partie intégrante de nous-mêmes et de l'histoire de notre pays. Il demeure en nous, que nous le voulions ou non. Mais, qu'on l'explique, qu'on aille au fond des événements qui se sont déroulés en ces années de braise, qu'on rende justice aux victimes, qu'on leur offre réparation convenable et les choses pourraient changer. Chacun d'entre nous et la société dans son ensemble pourraient alors se dire que l'ère de la violence est réellement révolue.

J'aimerais citer ici un éminent citoyen de l'Afrique, l'archevêque Desmond Tutu, qui écrit, dans l'avant-propos du guide de l'IDEA intitulé « Réconciliation après un conflit violent : Examiner le passé douloureux, le reconnaître et le comprendre et, par-dessus tout, le transcender ensemble, voilà le meilleur moyen de garantir qu'il ne se reproduise et ne puisse se reproduire. »

« Le transcender ensemble » dit l'archevêque Desmond Tutu. Ce mot « ensemble » permet de comprendre ce que recouvre le concept de réconciliation : un cheminement grâce auquel la société s'éloigne d'un passé de divisions pour se rapprocher d'un avenir partagé.

Pourtant, ce mot, ce concept de réconciliation continue de susciter incompréhensions et doutes; il véhicule différentes connotations selon les pays, les langues et les cultures. Mon organisation, *International IDEA*, a publié des ouvrages et organisé des séminaires sur ce thème dans de nombreux pays. Nous avons remarqué que, parfois, la réconciliation est entendue comme un simple marchandage, un engagement conclu par des chefs politiques pour arrêter les combats et partager le pouvoir. Ailleurs, la réconciliation

apparaît comme une invitation à oublier le passé et à accorder le pardon aux assassins et aux auteurs de troubles, une excuse à l'impunité. Ainsi, dans un pays d'Amérique latine, une organisation non gouvernementale avec laquelle nous collaborions à la publication d'un ouvrage sur la réconciliation ne voulait même pas faire figurer le mot « réconciliation » dans le titre. Nous avons dû forger une autre expression qui, à notre avis, avait une signification similaire : la « coexistence sociale ».

Il est donc indispensable d'expliquer clairement le sens que l'on donne à ce mot de réconciliation, dire tout ce qu'il implique. Ce concept est parfois difficile à comprendre parce qu'il recouvre à la fois un objectif, un but à atteindre et un processus, mais aussi les moyens par lesquels on est censé y parvenir. L'objectif est, bien entendu, un idéal, une société harmonieuse et réconciliée, en paix avec elle-même et ses voisins.

Mais le plus important reste le cheminement : comment agir, comment tendre vers cette société harmonieuse, capable de gérer ses différences par des moyens pacifiques et démocratiques.

Dès lors qu'on considère la réconciliation comme une démarche, comme le moyen de construire un avenir meilleur, on s'aperçoit qu'elle est plus complexe :

1. Elle comprend de multiples facettes : recherche de la vérité, de la justice, aide aux victimes pour cicatriser les plaies, réparations équitables, etc.
2. Elle concerne des contextes et des cultures divers et nombreux; au sortir des différents types de conflits, il faut déterminer les circonstances pour savoir quel processus de réconciliation est le plus adapté à une société donnée.
3. Elle s'impose à différents niveaux : au niveau individuel de chaque victime et de chaque bourreau, au niveau des familles et de communautés entières (ce niveau de la communauté revêt la plus haute importance car, au terme d'un conflit violent, la notion de l'« ennemi » se limite rarement à des individus et a plutôt tendance à recouvrir des communautés entières - Palestiniens, protestants irlandais, Serbes, Croates, Tutsis, Hutus etc.).
4. Il s'agit toujours d'un long processus. Il faut en effet savoir qu'il n'existe pas de remède miracle et qu'il faut parfois plusieurs années, voire des décennies.
5. Il s'agit aussi d'un travail en profondeur qui exige parfois que l'on passe outre ses sentiments les plus profonds, ses convictions, ses façons de penser.
6. La dimension égalité entre hommes et femmes est très importante. Il ne faut surtout pas oublier, en effet, que les femmes comptent parmi les premières victimes des conflits violents, victimes de violences sexuelles, veuves, soutiens de famille sans autre aide, etc.

Voilà pourquoi il n'existe pas de recettes universelles, de solutions rapides permettant d'atteindre la réconciliation; voilà pourquoi il faut agir au cas par cas. Nous avons dit que la réconciliation est la démarche par laquelle on tourne la page d'un passé chargé de divisions pour construire un avenir commun. Mais nous aurions tout aussi bien pu dire que la réconciliation est une longue démarche qui, si tout va bien, empêchera une fois pour toutes d'invoquer le passé pour rallumer les conflits.

“La cicatrisation des plaies, l'énonciation de la vérité, les actes de justice et de réparation sont les ingrédients les plus importants de tout processus de réconciliation. Aucun d'entre eux, employé seul, ne donnerait de résultat satisfaisant. Toutefois, nul ne peut dire lequel est prioritaire dans tel ou tel pays, telle ou telle situation. Il n'est pas de chemin unique vers la réconciliation, pas de modèle parfait qu'un pays pourrait copier sur un autre.”

M. Goran Fejic, Chef de programme, *International IDEA*

Pour comprendre plus facilement un processus, on peut le subdiviser en étapes : certains résultats peuvent être atteints à plus ou moins brève échéance, d'autres nécessiteront du temps.

- La première étape sur la voie de la réconciliation aura été franchie lorsque la peur aura cédé la place à une coexistence non violente. Dès le cessez-le-feu, il faut immédiatement faire en sorte que les ennemis d'hier coexistent, vivent aux côtés les uns des autres sans violence et sans crainte de la violence. On est encore loin du dialogue, de la confiance mutuelle et de la coopération. On est comme deux personnes marchant de part et d'autre d'une rue. Elles ne s'entretiennent plus, mais elles ne se rapprochent pas encore. Cette première étape implique tout de même un minimum de communication, des signaux par lesquels chacune de ces personnes ferait comprendre à l'autre qu'elle est disposée à parler, à rechercher des moyens autres que la guerre pour résoudre les litiges. Elle implique aussi un minimum de sécurité.
- Apparaissent, ensuite, les premières relations de confiance entre les ennemis d'hier. Cette deuxième étape exige de chacun qu'il reconnaisse que l'autre, l'ancien ennemi, est aussi un être humain et doit être respecté en tant que tel.
- La troisième étape commence lorsque victimes et bourreaux acceptent de s'écouter, de faire un effort pour comprendre les raisons invoquées par l'autre. Dès lors, le partage apparaît entre les faits et les mythes, et l'Etat peut commencer à rendre justice aux victimes et à mettre en œuvre des programmes de réparation. Les intérêts communs prennent progressivement le pas sur la colère et sur la soif de vengeance. C'est ce que nous appelons empathie entre les deux protagonistes d'une société divisée.

Ces trois étapes ne se réalisent pas d'elles-mêmes. Elles résultent d'une stratégie délibérée, d'une action incessante, de la persévérance de nombreux acteurs de la société : gouvernements, partis politiques, société civile, différentes associations professionnelles, institutions religieuses entre autres, sans oublier, bien entendu, les parlementaires. La communauté internationale joue, elle aussi, un rôle important, mais nous y reviendrons dans une autre séance.

Quelles sont, concrètement, les activités à mettre en œuvre dans une stratégie de cette nature ? Les leçons apprises de différents conflits dans diverses régions du monde montrent que les nombreuses techniques de réconciliation peuvent être ainsi subdivisées :



- panser les blessures des survivants;
- rendre sous une forme ou une autre justice et réparation;
- dire la vérité devant l'histoire;
- réparer les préjudices matériels et psychologiques infligés aux victimes.

Pour autant, il ne faut jamais que les réparations offertes à certains apparaissent, aux yeux d'autres membres de la communauté ou de communautés voisines comme une nouvelle discrimination. Si tel était le cas, la réconciliation, loin d'être facilitée, n'en serait que plus difficile.

Conclusion :

- Tout d'abord, tous ces éléments, la cicatrisation des plaies, l'énonciation de la vérité, les actes de justice et de réparation sont les ingrédients les plus importants de tout processus de réconciliation. Aucun d'entre eux, employé seul, ne donnerait de résultat satisfaisant. Toutefois, nul ne peut dire lequel est prioritaire dans tel ou tel pays, telle ou telle situation. Il n'est pas de chemin unique vers la réconciliation, pas de modèle parfait qu'un pays pourrait copier sur un autre. Celui qui a fait ses preuves en Afrique du Sud pourrait ne pas fonctionner au Pérou ou au Cambodge. Dans chaque contexte nouveau, il faut définir un processus.
- Ensuite, il faut se garder de qualifier de succès ou d'échec l'ensemble d'un processus de réconciliation. Souvent, un processus consiste en de nombreux petits succès et en de petits échecs tout aussi nombreux.
- Enfin, n'oublions pas que la réconciliation s'inscrit nécessairement dans le long terme. Ne cédon pas à l'illusion que la réconciliation n'est qu'une « formalité » et que l'on pourra immédiatement rendre la justice et procéder à une réforme économique ou constitutionnelle.
- Cependant, il serait tout aussi néfaste de retarder la réconciliation sous prétexte qu'il existe des problèmes plus urgents. Il convient en effet d'engager ce processus dès que possible après un conflit. Si les problèmes à l'origine des divisions profondes, des frustrations et des peurs ressenties par la société ne trouvent pas de solution, ils risquent de s'aggraver et de rester une source permanente de conflits. C'est la raison pour laquelle la réconciliation doit s'inscrire dans le processus de construction de la paix et de démocratisation. Elle doit accompagner les autres activités de réforme et de reconstruction.
- Pourquoi ? Parce que les institutions, aussi parfaites et démocratiques soient-elles, ne pourront jamais fonctionner correctement si elles ne s'appuient pas sur de bonnes relations entre les divers groupes sociaux, entre l'Etat et ses citoyens.

## SÉANCE II

### *Le Parlement au lendemain d'un conflit*

#### ► LA RELATION ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTANCES ÉLUES LOCALES

##### **M. Sylvestre Ntibantunganya, Sénateur et ancien Président du Burundi**

#### 1. Parlement national et pouvoirs locaux au Burundi : une histoire douloureuse et tourmentée

Entre le 28 novembre 1966 et 1982 et de 1987 jusqu'en 1993, le Burundi ne connut pas de Parlement. C'est la Constitution du 13 mars 1992 qui ouvrit le pays à de nouvelles élections législatives qui se tinrent le 29 juin 1993. Le Parlement élu était largement dominé par le parti Sahwanya-FRODEBU qui rassemblait 65 des députés alors que le Parti UPRONA alignait 16 députés. Sur le plan ethnique, les députés hutus étaient à plus de 75 pour cent. Dans la même dynamique démocratique, le candidat du Parti Sahwanya-FRODEBU aux élections présidentielles avait promis qu'une fois élu, il procéderait à un amendement de la Constitution de la République pour permettre que les administrateurs communaux soient désormais élus au suffrage universel direct dans une compétition assurée de plusieurs partis politiques. L'amendement de la Constitution était pratiquement acquis au moment où surgit la tentative de coup d'Etat du 21 octobre 1993 qui entraîna le pays dans la plus longue et la plus dévastatrice crise de son histoire.

Les tentatives de résolution de cette crise ont été marquées par un rôle particulier de l'Assemblée nationale qui accomplit les amendements nécessaires de la Constitution pour permettre de faire face au vide institutionnel provoqué par l'assassinat du Président de la République et de certains de ses collaborateurs, dont le Président et le Vice-Président de l'Assemblée nationale. Plus tard, l'Assemblée nationale joua un rôle particulier dans la mise en place du « Partenariat politique intérieur », une sorte de colmatage inventé pour faire face à la fin du mandat de l'Assemblée nationale élue le 29 juin 1993. Cette dernière se trouva dans l'obligation de « s'élargir » pour pouvoir cohabiter avec l'exécutif sorti du coup d'Etat du 25 juillet 1996. Ce sont les institutions du « Partenariat politique intérieur » qui engagèrent les négociations d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ces négociations aboutirent à la signature de l'Accord d'Arusha, suivi de la mise en place « d'institutions de transition » dont une assemblée nationale de nouveau élargie aux « petits partis politiques » et aux « mouvements politiques armés » signataires de l'accord. Plus tard, ce fut la signature de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le mouvement politique armé CNDD-FDD. L'inclusion de ce dernier dans les institutions de transition conduisit à un nouvel élargissement de l'Assemblée nationale. Cette dernière participa, tant bien que mal, dans le processus de préparation et d'adoption de la Constitution du Burundi qui ouvrit aux élections que le pays vient de connaître du mois de juin à celui de septembre 2005. Par ces élections, aujourd'hui le Burundi est doté d'un Parlement bicaméral, de conseils communaux et de conseils de colline ou de quartier élus.

#### 2. Le Parlement national : une composition pensée pour barrer la route à toute forme d'exclusion

L'institution parlementaire actuelle est le résultat des négociations d'Arusha. Sa composition a été pensée pour éviter les travers et les déboires connus par l'institution au cours des quarante dernières années. Les négociateurs d'Arusha ont pensé à un Parlement ethniquement inclusif et qui intègre en son sein une proportion significative de femmes. La logique qui a prévalu dans la conception de ce Parlement est

certainement celle qui a inspiré les équilibres ethniques qui doivent prévaloir au sein des forces de défense et de sécurité. Pendant une période à déterminer par le Sénat, les corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'Etat. Si la Constitution prévoit expressément que c'est le Sénat qui veille aux équilibres dans les forces de défense et de sécurité, elle est par contre muette sur l'organe devant veiller aux différents équilibres exigés dans l'institution parlementaire. Cette dernière est composée de deux chambres : une assemblée nationale et un sénat.

L'Assemblée nationale comprend 100 députés élus au suffrage universel direct et 18 députés cooptés pour garantir les équilibres ethniques et de genre exigés par la Constitution. En effet, la Chambre basse doit comprendre au plus 60 pour cent de députés hutus, alors que les Tutsis doivent être au moins représentés à raison de 40 pour cent. Quant aux femmes, elles ont droit à une proportion d'au moins 30 pour cent alors que les Batwas sont présents à raison de trois députés également cooptés.

L'instauration du Sénat dans le système institutionnel burundais relève de la volonté d'équilibrer sur le plan ethnique une Assemblée nationale redoutée par certains comme une institution où les Hutus se retrouveront toujours en terme de majorité débordante. Le Sénat, ou chambre haute, comprend 34 sénateurs élus au suffrage indirect par les conseils communaux à raison de deux sénateurs par province (un Hutu et un Tutsi) et ethniquement paritaire, quatre anciens chefs d'Etat qui sont constitutionnellement sénateurs de droit, trois sénateurs twas et huit autres sénateurs (de genre féminin) cooptés pour garantir les 30 pour cent de femmes constitutionnellement exigés dans l'institution.

Le Parlement actuel a été conçu pour servir de facteur de prévention de conflit, eu égard à l'histoire des 40 dernières années. Sa composition a été pensée et réglemantée de manière largement inclusive au niveau des ethnies et du genre. Aujourd'hui, aucun groupe ethnique, aucune région et aucun genre ne serait fondé à dire qu'il est exclu de l'institution législative bien que certains s'interrogent sur l'objectivité de confiner des quotas ethniques dans la composition d'une Assemblée nationale devant être élue au suffrage universel direct, dans un contexte général de liberté, de transparence, de justice et d'équité, dans le respect du principe « un homme, une voix » et en considérant les candidats sur un pied d'égalité. Le débat autour de cette question n'est pas encore clos. Même les chefs d'Etat en fin de fonctions ont un point de chute institutionnel dans lequel ils peuvent continuer à s'épanouir et à servir leur pays tout en étant protégés, je l'espère, des tentations antidémocratiques.

### **3. Le rôle du Parlement et des pouvoirs locaux dans la réconciliation nationale**

Il n'y a pas de dispositions constitutionnelles ou légales qui réglemantent ces relations. On peut souligner que ce sont les conseils communaux qui élisent les sénateurs. Il est à remarquer également que presque tous les élus, députés ou sénateurs, sont en même temps membres des conseils communaux dont un bon nombre est présidé par des élus parlementaires. Cette réalité peut aider dans la conception et la configuration des relations entre les élus parlementaires, les conseils communaux et les conseils de colline eu égard à leur devoir de s'impliquer dans la mise en place et le fonctionnement des mécanismes destinés à la réconciliation nationale.

Deux mécanismes avaient été convenus à Arusha pour favoriser la réconciliation nationale : la Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation et la Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

“Jusqu’à aujourd’hui, le débat sur la mise en place des mécanismes pour la réconciliation nationale a été une affaire des sommets politiques, au niveau des partis politiques comme à celui des institutions de l’Etat... La réconciliation devant être pensée et réalisée pour et avec le peuple, comment ce dernier doit-il être impliqué dans le débat en amont, pour la mise en place des mécanismes de réconciliation et en aval pour le déroulement du programme de réconciliation ? C’est ici que les élus des Burundais, aux différents niveaux, devraient s’impliquer pour d’une part aider le peuple burundais à s’approprier les mécanismes de sa réconciliation et d’autre part tenir compte des activités déjà réalisées, en cours ou à venir pour nourrir et consolider cette réconciliation nationale.”

M. Sylvestre Ntibantunganya, Sénateur et ancien Président du Burundi

Les deux commissions devaient être mises en place pendant la période de transition. Aucune n’a pu l’être. Le Conseil de sécurité des Nations Unies préconise désormais de fusionner les deux commissions en une seule : la « Commission Vérité » avec la mission d’enquêter et d’établir les faits, les qualifier et établir les responsabilités sur le passé douloureux du Burundi, plus particulièrement en ce qui concerne les drames connus par le pays en 1972-73 et en 1993. D’autre part, les conclusions des Nations Unies, qui ont été discutées avec le gouvernement de transition du Burundi proposent la mise en place, au sein du système judiciaire burundais, d’une structure spécialisée appelée à juger les responsables des crimes qui auront été identifiés. Ce dispositif pour la vérité d’une part et la justice d’autre part était prévu pour être mis en place avant la fin du mois de septembre 2005. Cela n’a pas été fait, pour des raisons qu’on peut deviner. Le pays commençait à installer les institutions nationales issues des élections, dont le gouvernement qui, certainement, devra de nouveau prendre langue avec l’Organisation des Nations Unies pour la mise en place de ces mécanismes de réconciliation nationale. Quel pourrait être alors le rôle du Parlement, des conseils communaux et des conseils des collines élus pour le démarrage et le déroulement du processus de la vérité et de la réconciliation nationale ?

Jusqu’à aujourd’hui, le débat sur la mise en place des mécanismes pour la réconciliation nationale a été une affaire des sommets politiques, au niveau des partis politiques comme à celui des institutions de l’Etat. Certes, depuis quelque temps, la société civile s’implique dans le débat, mais aussi à des niveaux vraisemblablement limités. La réconciliation devant être pensée et réalisée pour et avec le peuple, comment ce dernier doit-il être impliqué dans le débat en amont, pour la mise en place des mécanismes de réconciliation et en aval pour le déroulement du programme de réconciliation ? C’est ici que les élus des Burundais, aux différents niveaux, devraient s’impliquer pour d’une part aider le peuple burundais à s’approprier les mécanismes de sa réconciliation et d’autre part tenir compte des activités déjà réalisées, en cours ou à venir pour nourrir et consolider cette réconciliation nationale. Les actions suivantes pourraient être menées par le Parlement burundais en relation avec les élus locaux.

### **Première action**

Sur la base de l’étape actuelle du débat, les élus parlementaires pourraient organiser au niveau de leurs circonscriptions respectives des cadres d’échange avec les élus locaux sur la problématique de réconciliation nationale. Il y aurait d’abord communication et compilation de l’information sur ce qui a été fait jusqu’à aujourd’hui en ce qui concerne la conception et la mise en mouvement des mécanismes de réconciliation

nationale. Lors de ces contacts avec les élus locaux, les parlementaires auraient l'occasion de récolter les diverses expériences déjà vécues, de par leurs propres initiatives ou grâce à des tiers, par les populations sur les collines et dans les quartiers, en matière de réconciliation.

#### **Deuxième action**

Les élus parlementaires élaboreront ensuite un rapport sur les souhaits de la population en ce qui concerne les mécanismes et les actions pour la réconciliation. Lors de la discussion des rapports ramenés des différentes provinces, le Parlement prendrait soin d'écouter également d'autres partenaires intéressés par la question, notamment les organisations de défense des droits de l'homme, les églises et les universités. C'est sur la base de ces données que le Parlement préparerait un rapport à présenter au gouvernement, lequel servirait de base pour l'élaboration et l'adoption d'une politique pour la réconciliation nationale et que les partenaires extérieurs, dont l'Organisation des Nations Unies, seraient appelés à soutenir.

#### **Troisième action**

La politique ainsi définie serait ensuite traduite dans une loi qui serait adoptée par le Parlement promulguée par le Président de la République et traduite en actions.

#### **Quatrième action**

Dans la phase de mise en application de cette loi, les parlementaires prendraient soin d'en assurer une large diffusion et assimilation auprès des populations en recourant aux services des élus locaux. Les parlementaires veilleraient ensuite à ce que les différents mécanismes convenus puissent fonctionner librement, en toute indépendance et disposer des moyens matériels, financiers et humains adéquats nécessaires pour la réalisation des missions qui leur sont confiées.

## **► COOPÉRATION ENTRE PARLEMENT, SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIAS DANS LA PROMOTION DE LA RÉCONCILIATION**

### **M. Louis-Marie Nindorera, *Global Rights*, Directeur de Programme pour le Burundi**

#### **1. Relations, perceptions, mémoire : défier l'insondable**

La nécessité de réconcilier des peuples ou des communautés procède en partie de la volonté de créer autour des systèmes politiques post-conflit mis en place une atmosphère sociale caractérisée par des rapports entre citoyens et communautés empreints de confiance, de véritable acceptation mutuelle et de visions partagées du passé et de l'avenir. Cette atmosphère est source de stabilité et de progrès pour tout processus de reconstruction et de développement. Certes, la guerre lasse inexorablement et finit presque toujours par faire converger les acteurs et communautés protagonistes sur des accords qui scellent le retour de la paix. Mais les pertes et les souffrances indicibles provoquées par la guerre laissent également de nombreux traumatismes, de vives rancœurs dont l'expression n'est souvent refoulée que par la seule

volonté plus forte d'enrayer d'urgence le cycle de la violence. Du dehors, l'attitude d'apaisement qui transparait *au-delà des clivages* n'estompe pas ces derniers pour autant. En réalité, bien souvent les divisions subsistent et se mesurent à des facteurs aussi insondables et difficiles à cerner que les relations sociales entre individus, leurs perceptions et leur mémoire du passé. La persistance des divisions dans une société constitue une lourde hypothèque pour son avenir dans le sens où elle la rend très vulnérable aux nombreuses épreuves de la reconstruction.

## 2. Les coopérations indispensables

Le champ d'opération d'un processus de réconciliation est presque toujours celui d'une société où des années de violences et de souffrances ont créé entre communautés et individus des rapports aigus de peur, de méfiance et d'inimitiés qui compliquent énormément le choix des solutions et leur mise en œuvre. La crise latente de confiance entre individus et communautés apparaissant en période post-conflit peut entraîner des remises en cause parfois systématiques de la légitimité des responsables et de leurs actes ou décisions. C'est dans les efforts consistant, d'une part, à identifier ces solutions et à les mettre en œuvre et, d'autre part, à rétablir entre individus et communautés la confiance indispensable à la réconciliation que certaines coopérations s'avèrent indispensables, comme celle entre le Parlement, la société civile et les médias.

## 3. La coopération Parlement, société civile et médias : principes, objectifs et modalités

Partant des rôles respectifs des parlements, de la société civile et des médias rapidement passés en revue ci-dessus, on pourrait d'abord dégager les principes et les objectifs d'une coopération entre les trois avant d'en aborder les modalités.

- Un principe majeur : l'acceptation et la reconnaissance mutuelles

Il peut arriver dans un pays que les relations de collaboration entre le Parlement, la société civile et les médias pâtissent du fait que l'un de ces acteurs méprise, sous-évalue ou remet en cause le rôle, voire l'existence, de l'autre. Cela peut tenir à l'histoire récente ou ancienne de ce pays. Par exemple, les médias peuvent fonder leurs réserves sur les parlements sur le rôle effacé que ces derniers ont eu dans un passé récent, tout comme les parlements et la société civile peuvent être tentés, du fait d'un héritage politique négatif, de considérer les médias comme un simple instrument-relais de propagande (par l'État ou par les ONG). L'acceptation et la reconnaissance mutuelles impliquent entre ces acteurs une *collaboration* et une *solidarité*, comprises notamment comme le devoir de se protéger mutuellement contre les atteintes externes à l'existence et au bon fonctionnement de chacun. C'est cette solidarité qui devrait par exemple conduire les parlements à toujours faire obstacle aux lois qui menaceraient gravement la liberté d'expression ou qui amèneraient la société civile et les médias à faire rempart aux mesures d'oppression du pouvoir législatif. Le caractère spontané et naturel de cette solidarité reposera largement sur la capacité de chacun de ces acteurs à assumer ses responsabilités avec liberté, rigueur et indépendance.

- Les objectifs primordiaux : l'information, le dialogue et l'action

*Objectif N° 1 : Concourir à un processus de réconciliation constamment bien informé, tant sur les faits et événements douloureux du passé que sur les circonstances et motivations qui président aux décisions politiques ou militent en faveur d'alternatives politiques aux situations d'impasse*

Dans les sociétés sortant de conflits, la réconciliation passe presque toujours par la capitale et douloureuse épreuve de la vérité et par les décisions, les multiples risques, tensions voire crises auxquels cette vérité

peut conduire. Les décisions elles-mêmes sont sources de crises et de tensions, à plus forte raison quand elles brisent des espoirs, induisent ou imposent des sacrifices voire de nouvelles souffrances, morales ou matérielles. Le chemin de la réconciliation est pavé de ces écueils qui sont d'autant plus difficiles à surmonter que l'information sur les événements et les décisions fera objet de manipulations et sera elle-même source de création et d'amplification des conflits. Les conflits qui peuvent surgir ou s'amplifier du fait de l'information sont en partie inhérents à la divergence des intérêts en jeu et sont très difficiles à empêcher. Il n'en est pas de même pour une multitude d'autres conflits qui auraient pu être évités si les acteurs institutionnels, la société civile et les médias avaient perçu les enjeux de l'information dans la prévention de ces conflits. Dans leurs rôles respectifs, les parlements, les sociétés civiles et les médias brassent des quantités d'informations qui, selon la manière dont elles seront collectées, échangées, traitées et diffusées, peuvent disposer des milliers voire des millions d'individus à s'accepter ou à se rejeter davantage. La coopération entre ces trois acteurs peut déjà intervenir au niveau de la manière dont ils conviennent formellement ou tacitement : a) d'utiliser l'information au service de la réconciliation et, b) par opposition, de prévenir sa manipulation irresponsable.

*Objectif N° 2 : promouvoir la tolérance par le dialogue*

Les parlements, la société civile et les médias jouent un rôle déterminant dans la promotion du dialogue qui favorise la tolérance et peuvent coopérer dans ce sens. Logiquement, leur premier défi consiste à instaurer ce dialogue en leur propre sein, tous ces acteurs étant eux-mêmes traversés par les conflits et les divergences d'intérêts observés au niveau de la société. Car les parlements, les sociétés civiles et les médias ne sont pas des entités monolithiques aux opinions fédérées. Au sein des parlements coexistent des groupes politiques aux croyances et projets politiques souvent différents. La société civile est elle-même un regroupement informel de mouvements et d'associations encore plus difficiles à rassembler sur des objectifs ou des projets d'action communs. Quant aux médias, le dialogue en leur propre sein signifie notamment s'accorder et respecter des règles éthiques communes liées à leur rôle d'information lors des processus de réconciliation et accepter par exemple de se livrer périodiquement à un débat ouvert et périodique sur leurs prestations respectives. Rien de cela n'est évident.

Au-delà du dialogue interne, la coopération entre les parlements, la société civile et les médias pour promouvoir ce dialogue des communautés peut s'opérer par le biais des opérations conjointes.

*Objectif N° 3 : agir, suivre et évaluer*

Il n'est point de processus de réconciliation qui n'exige à une étape ou une autre que des actes ou des initiatives soient pris, qu'ils soient publics ou privés. Ces actes ou initiatives, qu'ils émanent du Parlement, de la société civile ou des médias, visent consciemment ou inconsciemment des objectifs, des résultats et des impacts, sur les opinions ou sur les attitudes, sur le degré d'exercice des droits ou des libertés, etc. Dans l'entreprise de réconciliation, le Parlement peut voter des lois, mettre sur pied des commissions d'enquête, interpellier et questionner publiquement des autorités gouvernementales, organiser et animer des forums de dialogue à grand retentissement. La société civile peut par exemple lancer des campagnes d'information publique sur la Commission Vérité et Réconciliation, contribuer à la levée de fonds en sa faveur ou s'investir dans des enquêtes sur des crimes du passé. Les médias peuvent prendre l'initiative de certaines enquêtes, décider de mettre en place des cadres exceptionnels de dialogue ou d'évaluation des politiques gouvernementales. Dans plusieurs cas, on pourra se rendre compte que chacun – les parlements, la société civile ou les médias – a besoin de l'autre à un moment ou à un autre.



“Le pouvoir et les avantages que parlements, sociétés civiles et médias peuvent tous détenir et exercer au profit de la réconciliation, ils peuvent le mettre en commun, autant pour porter la voix de la multitude que pour exercer sur celle-ci un leadership caractérisé par la transcendance des intérêts sectaires, l’aptitude à la tolérance et le courage de prendre les décisions et les initiatives difficiles qu’implique la réconciliation.”

M. Louis-Marie Nindorera, *Global Rights*, Directeur de programme pour le Burundi

---

#### 4. Conclusion : le pouvoir au service du leadership

Dans leurs rôles respectifs, il est clair que les parlements, les sociétés civiles et les médias peuvent jouer pour beaucoup : a) dans l’esprit avec lequel le processus de réconciliation et ses grands moments seront accueillis; b) dans le soutien et la participation que les populations apporteront au développement de ce processus. Le plus grand défi lancé aux trois consiste à s’élever chacun à l’esprit et aux attitudes de tolérance et d’ouverture qu’ils seront eux-mêmes appelés à promouvoir auprès des citoyens et des communautés brisées.

Autant que ces communautés brisées, les parlements, les sociétés civiles et les médias portent en eux-mêmes le legs et l’héritage de décennies de division et de lavage de cerveaux. Comme tout le monde, ils pourraient avoir les mêmes tentations à la défense pure et égoïste d’intérêts sectaires et au refus du compromis. Dans la mesure où ils occupent des positions de leaders et de « modèles » potentiels, ils ne sauraient pourtant se laisser aller aux impulsions primaires, aux dérives électoralistes ou clientélistes. Reprendre les instincts populaires et triviaux de vengeance, de rejet de l’autre dans le seul but de les « représenter » et les flatter : tel n’est ni le mandat de « représentation » dont les parlementaires sont investis ni une manière pour la société civile d’assurer son rôle de « porte-voix » des plus défavorisés.

Le pouvoir et les avantages que parlements, sociétés civiles et médias peuvent tous détenir et exercer au profit de la réconciliation, ils peuvent le mettre en commun, autant pour porter la voix de la multitude que pour exercer sur celle-ci un leadership caractérisé par la transcendance des intérêts sectaires, l’aptitude à la tolérance et le courage de prendre les décisions et les initiatives difficiles qu’implique la réconciliation.



## SÉANCE III

### *Femmes et genre dans les situations d'après-conflit*

#### ► ASSURER LA PARTICIPATION DES FEMMES À L'INTÉGRALITÉ DU PROCESSUS DE RÉCONCILIATION

**Mme Megan Bastick, Coordinatrice des programmes spéciaux, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève (DCAF)**

#### 1. Pourquoi la participation des femmes favorise-t-elle le travail de réconciliation ?

La meilleure raison pour laquelle il faut associer les femmes aux processus de paix est que, sans elles, la réconciliation ne « marche » pas. Tout processus de réconciliation qui ignorerait les besoins et l'apport des femmes est artificiel et donc intrinsèquement instable.

Les conflits violents ont des conséquences différentes sur les femmes et les filles. Les femmes parlent avec des voix différentes

Les femmes et les filles ont des aspirations spécifiques lors d'un processus de réconciliation. Toute démarche qui les exclut ne concerne que la moitié de la société et est donc vouée à l'échec.

Ainsi :

- Nombreuses sont les femmes victimes d'abus sexuels : viols en réunion, mariages forcés et prostitution avec leurs corollaires, à savoir la stigmatisation sociale et la marginalisation. Pour elles, point de réconciliation tant que les violences qui leur ont été infligées n'auront pas été reconnues et sanctionnées, tant que les enfants illégitimes qui en sont issus n'auront pas été reconnus avec tous leurs droits, tant que des ressources n'auront pas été allouées pour réparer les préjudices physiques et psychologiques.
- Pour les veuves de guerre, la réconciliation doit prévoir des réparations et des mesures visant à corriger les lois et coutumes en matière d'héritage, qui les privent de biens auxquels elles ont droit ou les empêchent de s'acquitter de leurs nouvelles obligations de soutien de famille.

Démocratie et crédibilité de la réconciliation

Comment parler de réconciliation si les femmes n'y sont pas associées ? Comment, sans elles, garantir la légitimité de ce processus, obtenir la participation du plus grand nombre et s'engager véritablement sur la voie de la paix et du développement ? Il faut associer les femmes pour affirmer et maintenir la crédibilité des nouvelles structures de gouvernement.

Les femmes sont capables de jeter un pont entre les communautés

Les femmes peuvent tisser des liens entre des factions rivales. Elles partagent en effet les mêmes préoccupations de part et d'autre de la ligne de fracture et cela favorise le processus de réconciliation. Les intérêts communs des femmes peuvent servir de base à une coopération entre communautés.

En Bosnie-Herzégovine, par exemple, un groupe de femmes de Srebrenica, conjuguant leurs efforts, ont apporté aide et soutien à des réfugiées qui retournaient au pays, dont beaucoup de veuves. Des Serbes et des Musulmanes ont tricoté ensemble des vêtements pour les enfants serbes déplacés.

Au Rwanda, des femmes se sont regroupées pour adopter des orphelins, sans tenir compte de leurs origines ethniques, dans le but de favoriser la réconciliation et de faire avancer l'ensemble de la société. Des femmes ont constitué le premier groupe parlementaire interpartis, constitué de Hutus et de Tutsis, afin de répondre aux aspirations des femmes de tous les partis politiques.

D'aucuns diront qu'une telle coopération entre femmes n'est qu'un « bourgeon fragile » dans une période de transition. Alors, il faut l'entourer de tous les soins pour tourner le dos aux divisions simplistes et binaires trop souvent entretenues, à cette violence manichéenne du passé. Qu'on laisse s'épanouir ces bourgeons et la vie sociale prendra une profondeur nouvelle, rendant plus difficile le retour à la mentalité du « eux et nous » qui prévalait pendant la guerre. Lorsque des personnes se tendent ainsi la main par-dessus les lignes de fracture, elles tissent des liens de coopération et construisent en fin de compte de véritables relations intercommunautaires. Or ces nouvelles relations sont au coeur de toute réconciliation durable.

Toute femme a le droit d'être associée à la conduite des affaires, de se prononcer sur l'avenir de son pays

Les femmes ont le droit, un des droits de l'homme, de participer pleinement aux choix politiques et économiques. L'Afrique, plus que le reste du monde, a reconnu le droit des femmes à participer aux processus de paix et aux responsabilités. Le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples concernant les droits des femmes en Afrique entrera en vigueur le 25 novembre 2005.

## **2. Quelles sont les barrières à la participation des femmes ?**

Peu représentées au Parlement et aux postes de responsabilités publiques, les femmes ne peuvent faire entendre leur voix

Dans les systèmes de pouvoir et de gouvernement, l'égalité de représentation des femmes, à quelques exceptions près, n'est qu'un mythe. Etant ainsi sous-représentées dans les instances politiques, les femmes ne peuvent se faire entendre, ni faire connaître leurs doléances. On trouve des situations similaires dans de nombreux systèmes de justice et processus de réconciliation traditionnels : on chercherait en vain ou presque des femmes parmi les magistrats, les juges ou procureurs.

Les crimes subis par des femmes ne sont pas pris en compte dans les processus de réconciliation : les femmes ne sont pas reconnues comme « victimes »

Souvent, les préjudices subis par les femmes, en particulier, les violences sexuelles et les violences au sein de la famille, sont considérés comme une affaire « privée » et ne relevant pas des processus officiels de réconciliation et de justice. Et lorsque les crimes à l'égard des femmes, en particulier les violences sexuelles, sont jugés dans les tribunaux, ils ne sont pas traités avec le sérieux qu'ils mériteraient. Les peines pour viol et pour les autres formes de violences sexuelles sont souvent courtes (par rapport, par exemple, aux actes de torture en garde à vue).

Les femmes : peur de la stigmatisation en tant que victimes

Autre problème encore plus difficile que la qualification des violences sexuelles en crimes : les survivantes de violences sexuelles rechignent souvent à dénoncer les faits et à se présenter comme victimes. Partout dans le monde, les femmes violées ou ayant subi d'autres violences sexuelles risquent, si elles dénoncent les violeurs et les accusent, d'être rejetées et stigmatisées par leur famille et leur clan, voire même d'être punies, attirant la honte sur leurs proches.

L'absence de droits de propriété et de statut juridique : un obstacle à la réparation des préjudices

Le fait que les femmes soient privées de droits prévus par la loi les prive aussi de reconnaissance et de réparation en cas de préjudice. Combien de femmes, victimes de déplacements forcés, perdent leurs biens dans les conflits. Nombre d'entre elles ne sont pas enregistrées en tant que citoyennes et encore moins reconnues en tant que propriétaires d'un terrain, d'un logement, de biens ou d'un patrimoine. Dans les conflits et les troubles sociaux qui s'ensuivent, elles ont bien du mal à protéger leurs ressources et sont parfois dans l'impossibilité de réclamer une indemnisation ou une assistance. Leur vulnérabilité économique et sociale s'en trouve accrue.

Exclusion due à un statut socio-économique inférieur

Lorsque des processus de réconciliation sont lancés, leur exclusion est aggravée par leur désavantage économique comparatif. Les habitantes de zones rurales, notamment, ne peuvent se rendre en ville où siègent habituellement les Commissions de Vérité. Il leur est souvent impossible de quitter leur foyer en raison d'obligations familiales et autres. Souvent, elles ne peuvent voyager seules pour des raisons de sécurité ou culturelles.

### **3. Que peuvent faire les parlementaires pour associer les femmes à la réconciliation ?**

Les parlementaires peuvent prendre diverses mesures pour remédier à l'exclusion des femmes :

- reconnaître les injustices subies par les femmes comme des crimes et des violences découlant du conflit,
- instaurer un contexte permettant aux femmes d'assumer des responsabilités et de prendre des initiatives,
- garantir que des voies de recours soient ouvertes aux femmes de sorte que leurs besoins spécifiques soient satisfaits.

Ouvrir les parlements, les tribunaux, les Commissions de Vérité et les enquêtes parlementaires aux femmes

Comment, si les femmes ne peuvent participer aux décisions, comprendre leurs aspirations, connaître leurs compétences et leurs talents et en tenir compte. Pour que les femmes soient concrètement associées aux responsabilités, à la résolution des conflits et aux activités d'instauration de la paix, il faut dépasser les conceptions traditionnelles confinant les hommes et les femmes à des rôles particuliers, tant dans la société en général que dans les situations de conflit.

“Il est indispensable d’associer les femmes à chaque étape de la réconciliation si l’on veut que ce processus réponde à leurs besoins mais aussi pour bénéficier de l’apport des femmes et se donner toutes les chances de succès.”

Mme Megan Bastick, Coordonnatrice des programmes spéciaux, DCAF

Garantir que les femmes participent à la planification et à la définition des processus

Il est indispensable d’associer les femmes à chaque étape de la réconciliation si l’on veut que ce processus réponde à leurs besoins mais aussi pour bénéficier de l’apport des femmes et se donner toutes les chances de succès.

Au Sierra Leone, la participation des femmes à la mise en place de la Commission de Vérité a permis de créer une unité spéciale chargée d’enquêter sur les crimes de guerre visant les femmes. Une équipe spéciale de femmes, constituée de membres d’associations féminines, d’agences des Nations Unies, de la police, des médias et de juristes, essaie d’instaurer une atmosphère permettant d’associer les femmes à la Commission de Vérité et au tribunal spécial.

Dans la Commission de réception, de Vérité et de Réconciliation du Timor-Leste, des groupes de femmes ont participé aux débats publics portant sur les diverses options en matière de justice de transition, à la décision de créer une Commission de Vérité, en qualité de membres du comité de pilotage supervisant la commission.

En Afrique du Sud, les femmes ont pleinement participé à la création et à la conception de la Commission de Vérité et Réconciliation, favorisant concrètement la tenue d’auditions publiques et la participation au niveau des communautés.

Lors de la conception des mécanismes de justice de transition au Rwanda, les femmes ont joué un rôle déterminant dans la qualification du viol, considéré jusque là comme un délit, en crime grave « de catégorie 1 » (impliquant un procès devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ou les tribunaux nationaux et non devant les *gacaca*). Toutefois, le nombre des viols est tel que beaucoup des coupables ne seront probablement jamais traduits en justice.

Continuer l’action en faveur des femmes tout au long des processus de réconciliation

Des mesures spéciales doivent être mises en place pour permettre aux femmes de participer au processus – auditions dans les zones rurales, moyens de transport et garderies pour les enfants pendant qu’elles témoignent.

La Commission Vérité et Réconciliation du Pérou a soutenu un programme portant sur « l’élaboration de documents de formation et de stratégies de communication, le recueil de suggestions destinées aux enquêteurs et des recommandations à l’intention de ces derniers, l’organisation d’ateliers de travail, la rédaction de documents de formation à l’intention de tous les citoyens et la mise en place d’un groupe de travail chargé de l’égalité entre hommes et femmes... Toutes ces mesures ont permis d’intégrer les femmes

à tous les niveaux de la Commission et dans toutes ses activités, considérant cette question comme prioritaire. »

Au Rwanda, ProFemmes/Twese Hamwe, groupement de 40 organisations non gouvernementales féminines, a lancé des projets visant à associer autant que possible les femmes aux *gacaca* – notamment des actions pour la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes dans l'application des lois coutumières, et des programmes de sensibilisation destinés aux 100 000 femmes exerçant des responsabilités, aux représentantes des autorités locales et détenues.

Reconnaître les femmes en tant que victimes

Les législateurs doivent veiller à ce que les définitions juridiques, dans un processus de réconciliation, n'excluent pas les femmes en ignorant les préjudices spécifiques qu'elles ont subis ou les périodes d'épreuves pour elles.

Ainsi, la Commission de Vérité du Salvador n'a pas tenu compte, en 1993, des dénonciations de viols dans son rapport final, estimant qu'il ne lui appartenait pas de qualifier des « actes politiquement motivés ». Mais le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda ont reconnu le viol comme crime grave de guerre, crime contre l'humanité et acte de génocide. Dans ses statuts, la Cour pénale internationale (CPI) qualifie d'autres actes infligés aux femmes de crimes : les stérilisations et grossesses forcées. Au Rwanda, le viol fait désormais partie des crimes les plus graves dits de « catégorie 1 » (passibles de poursuites devant le TPIR ou les tribunaux nationaux et non d'une procédure devant les *gacaca*).

Mais il ne suffit pas de reconnaître le statut de victimes aux femmes, encore faut-il agir pour éviter la stigmatisation. Le Parlement peut inciter la société à lutter contre la stigmatisation des victimes de violences sexuelles.

Envisager des procédures spéciales pour les femmes

Protéger les femmes en garantissant leur sécurité. Lorsqu'une femme témoigne devant un tribunal, elle le fait parfois à ses risques et périls. Il convient donc de mettre en place des mesures spéciales pour les protéger des menaces et d'un surcroît de violence. Il faut veiller à ce que les processus de réconciliation n'entraînent pas de nouveaux préjudices pour les femmes. Les procédures doivent avant tout tenir compte des victimes (par opposition aux procédures contradictoires des tribunaux).

La Commission Justice et Vérité d'Afrique du Sud a lancé des programmes permettant aux femmes de se faire entendre :

- Des auditions spéciales pour les femmes.
- Des programmes de formation à l'égalité entre hommes et femmes pour tous les membres de commissions.
- Des ateliers de travail préparatoires, notamment pour les habitantes de zones rurales.
- Des voies de recours soucieuses de l'égalité entre hommes et femmes (notamment la rémunération du travail à domicile).

S'inspirant de ce modèle, les Commissions de Vérité du Sierra Leone et du Timor-Leste ont tenu des séances spécifiquement consacrées aux femmes. On pourrait même envisager des séances pour « femmes

seulement » lors desquelles ces dernières pourraient raconter leur histoire devant un auditoire exclusivement féminin.

#### Procédures coutumières

Certaines sociétés sortant d'un conflit essaient de trouver dans leur propre culture et leurs traditions des mécanismes de réconciliation et de justice. Or les femmes peuvent exercer des responsabilités dans les systèmes coutumiers de réconciliation. Au Sierra Leone, elles pratiquent des rituels visant à guérir les anciens enfants soldats. En les purifiant rituellement des actes passés, elles leur permettent de se réinsérer dans la communauté et d'y être acceptés.

Il n'est pas inutile, parfois, d'adapter des systèmes de justice coutumière pour que les instruments de « justice locale » n'excluent personne et fonctionnent équitablement, notamment à l'égard des femmes, en tenant compte de leurs intérêts, de leur expérience et de leurs droits.

#### Des voies de recours qui répondent aux besoins des femmes

Les voies de recours doivent prévoir des réparations tenant compte spécifiquement des besoins et des aspirations des femmes, tels qu'ils ressortent d'entretiens avec les principales victimes. Ainsi, certaines d'entre elles souhaitent, en guise de réparation, bénéficier de services gratuits, d'une éducation ou d'une assistance médicale subventionnée.

Au Timor-Leste, la mission des Nations Unies a invité 500 femmes à faire des recommandations sur diverses questions, notamment la réparation du préjudice subi par les victimes de violences pendant le conflit. Les mesures de réparation tiennent ainsi compte des femmes ayant perdu un soutien de famille et de la contribution non quantifiable de la mère au foyer et prévoient la rémunération du travail à domicile. Les réparations, dans ce cas, peuvent consister en un transport scolaire pour les enfants, une contribution financière pour répondre aux besoins du foyer, une formation professionnelle, une assistance médicale ou des conseils.

Réparation en cas de violence sexuelle : la lutte contre la stigmatisation du viol passe par des programmes d'éducation créatifs à l'intention de toute la communauté et doit s'inscrire dans le long terme. Ainsi, les victimes doivent pouvoir bénéficier de réparations sans avoir à témoigner en public. Les réparations en cas de violence sexuelle impliquent aussi un travail sur l'ensemble de la communauté car il faut penser à toutes ces femmes qui n'osent pas signaler des viols subis. Ces dernières ne doivent pas être ignorées même si elles tiennent à conserver l'anonymat. Toutes sortes de réparations peuvent être envisagées : services de santé, programmes d'éducation et de formation pour les femmes, soutien aux mères qui n'ont aucun moyen de subsistance.

#### Ne pas oublier les femmes dans les décisions d'amnistie

Il ne faut jamais oublier le sort des femmes dans toute décision d'amnistie. Si les auteurs d'actes de violence sexuelle sont amnistiés, une femme sera forcée de coexister avec son violeur, redoutant de le rencontrer.

Aussi faut-il considérer les actes de violence sexuelle comme les plus graves des crimes lorsqu'on rédige une décision d'amnistie, comme l'ont fait les tribunaux pénaux internationaux et la CPI dans ses statuts.

Reconnaître aussi les femmes comme auteurs de crimes

Les femmes ne sont pas seulement des victimes dans les conflits, certaines commettent aussi des crimes (bien que, généralement, à une moindre échelle que les hommes).

Au Rwanda, près de 3000 femmes (sur plus de 100 000 inculpés au plan national) attendent d'être jugées ou l'ont été pour génocide. Souvent, ces femmes ont commis des crimes de moindre gravité : non-assistance à personne en danger, statut de témoins, complices ou d'incitatrices.

La réconciliation, réparation du lien social, concerne tant les bourreaux que les victimes. Il faut donc tenir compte des circonstances différentes des femmes et des hommes :

- Les femmes obéissent parfois à des motifs autres que ceux des hommes.
- Les femmes auteurs de crimes peuvent être davantage stigmatisées que les hommes.
- Les femmes emprisonnées ont des besoins différents et leur détention a des conséquences plus lourdes sur les enfants.
- Les processus de réinsertion éventuels oublient, parfois, le sort des femmes et des filles. Ainsi, dans les nombreux pays ayant lancé des programmes de démobilisation et de réinsertion d'enfants soldats, les filles sont souvent oubliées et exclues. Par ailleurs, les femmes ne font pas toujours valoir leurs droits aux programmes de réinsertion, craignant une publicité qui les stigmatiserait aux yeux de la communauté.

Les processus de réinsertion pour femmes et filles doivent prendre en compte toutes ces considérations. La seule manière de connaître les besoins particuliers des filles et des femmes est d'associer ces dernières à la réflexion sur ces processus et d'écouter les unes et les autres.

Au Sierra Leone, les femmes et les filles n'ayant pas été reconnues comme combattantes, elles ne pouvaient dire leur mot sur les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) ni en bénéficier en suivant notamment les programmes de formation professionnelle et en obtenant des subventions comme les hommes.

En revanche, au Salvador, des femmes présentes à des postes de responsabilité lors des négociations et dans les comités de mise en œuvre ont veillé à ce que les noms des combattantes, ainsi que ceux des militantes non armées du mouvement d'opposition, figurent sur la liste des bénéficiaires de terrains. Grâce à elles, le processus n'a laissé personne sur le bord du chemin et a donc pu s'inscrire dans la durée, évitant une crise certaine au sein de la population rurale.

#### 4. Soutien de la communauté internationale

La communauté internationale peut apporter financement et savoir-faire et favoriser la participation des femmes au processus de réconciliation. D'ailleurs, elle veille de plus en plus à ce que les femmes ne soient pas les oubliées de la réconciliation, proposant un soutien matériel et technique.

Actions que les donateurs peuvent être amenés à soutenir :

- Stages de formation et participation des femmes aux processus de réconciliation par le biais de :
  - a) Programmes de construction de capacités.
  - b) Consultations nationales.

- c) Campagnes nationales de sensibilisation aux droits des femmes à la participation aux processus de réconciliation.
- Financements et autres ressources (sécurité, logement, alimentation ou transport) pour faciliter la participation des femmes.
- Formation aux évaluations des capacités et des besoins afin de définir le type de formation et de soutien permettant de conférer aux femmes plus d'efficacité dans ces processus. Projets et programmes visant à répondre aux besoins non couverts par l'évaluation.
- Soutien à la création d'un espace spécialisé, tel qu'un centre pour les femmes permettant à ces dernières de travailler en réseau, de définir des stratégies en commun, de partager l'information, de parvenir à des consensus et à une coalition forte.

## SÉANCE IV

### *Les commissions Vérité et Réconciliation*

#### ► **LE RÔLE DES COMMISSIONS VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DANS LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ : PRÉSENTER UNE VISION RÉALISTE DE CE QU'ELLES PEUVENT FAIRE**

##### **M. Jean-Marie Ngendahayo, Membre de l'Assemblée nationale du Burundi**

Il y a eu, entre 1974 et 1990, 21 Commissions Vérité et Réconciliation, dont quelques-unes qui ont une résonance dans le monde pour une raison ou une autre. En général, toutes les commissions ont visé à éclairer la nation sur les crimes passés en vue d'aboutir aux valeurs suivantes : la vérité, la responsabilité, la réparation, l'initiation de programmes de réformes et la promotion de la réconciliation et la réduction des conflits liés au passé.

D'entrée de jeu, il est indispensable de déterminer les bases de la réflexion et de l'exercice et ainsi dire sans ambages qu'il s'agit de visiter le passé pour condamner un système étatique qui était oppressif et antidémocratique aux prises avec celles et ceux qui luttaient pour le changement. Les deux partis ont commis des crimes et leurs auteurs doivent être connus et condamnés. Néanmoins, une distinction est à faire entre ceux qui ont commis des crimes pour perpétrer un mauvais système politique et ceux qui ont mené une lutte de libération. Il est des « guerres justes », sans nul doute. Mais la Convention de Genève et les principes même d'une « guerre juste » rappellent que toute guerre de libération doit aussi être soutenue par des moyens de lutte « justes ».

#### 1. **Pour connaître la vérité sur les méfaits perpétrés dans notre histoire**

- Est-ce le moment adéquat pour se lancer dans une telle aventure ? Cela va-t-il diviser ou unifier ? Cela correspond-il à la culture du pays et, le cas échéant, est-ce une valeur culturelle à maintenir au détriment de la recherche de la vérité (« Kuruza abkaboze ») ?



“La Commission Vérité et Réconciliation a été un exercice basé sur une profonde spiritualité. Il s’agissait de croire que l’être humain est toujours capable de s’amender et de s’améliorer; les actes peuvent être jugés « monstrueux », mais jamais les auteurs.”

M. Jean-Marie Ngendahayo, Membre de l’Assemblée nationale du Burundi

- Quels sont les risques que le pays peut encourir en la créant ? Les forces rétrogrades (c’est-à-dire celles qui ont bénéficié du système ancien répressif) sont-elles encore capables de nuisance ? Les institutions nationales nouvelles sont-elles capables de gérer un tel exercice ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de l’exercice ? Les risques engendrés par la création d’une telle institution visant des transformations aussi profondes au sein de la population, ces risques valent-ils la peine d’être encourus ?
- Quelles vérités recherche-t-on ? Est-ce une recherche « restrictive » ou « générale et cathartique », c’est-à-dire une vérité qui éclaire sur tous les aspects négatifs du passé et libère ensuite les citoyens en leur permettant de vivre réconciliés et égaux ?
- Depuis quand devons-nous remonter le temps et pourquoi ?

## 2. Pour se réconcilier

- La réconciliation se fera entre quels partis ? S’agit-il d’une chasse aux sorcières ou d’un effort de réconciliation véritable dans lequel les coupables sont condamnés sans doute, mais les autres vivent désormais en harmonie ? Vise-t-on le remplacement des anciens oppresseurs par de nouveaux ou vise-t-on une société nouvelle juste et équitable (« top dog vs underdog » de Tutu : chien dominant et chien dominé) ?
- Comment s’assurer qu’elle est véritable ? Si elle soigne les blessures et qu’elle contribue à reconstruire de nouveaux rapports d’équité et de justice entre les citoyens en tenant compte de ceux qui ont perdu davantage que d’autres.

## 3. Pour construire un nouveau Burundi

- L’histoire du pays est désormais partagée par tous.
- Les responsabilités des crimes sont désormais déterminées et circonscrites : la Commission Vérité et Réconciliation a été un exercice basé sur une profonde spiritualité. Il s’agissait de croire que l’être humain est toujours capable de s’amender et de s’améliorer; les actes peuvent être jugés « monstrueux », mais jamais les auteurs.
- Les blessures sont pansées et les deuils accomplis : toutes les victimes doivent bénéficier du même respect de leurs blessures et de la même compassion.
- Un engagement national pour une société juste et démocratique est renouvelé : des recommandations claires doivent se dégager et doivent être mises en pratique en termes de réformes du système judiciaire et carcéral et des libertés fondamentales.

#### 4. Une Commission Vérité et Réconciliation : comment faire ?

Les conditions préalables à la création

- Quelle philosophie doit sous-tendre son travail ?
- Etablir ses termes de référence.
- Déterminer son programme de travail dans le temps.
- Préciser son statut juridique en déterminant son indépendance et ses domaines de pouvoir.
- Préciser et garantir la disponibilité des moyens mis à sa disposition garantissant la réalisation de son programme.
- A quelle institution doit-elle rendre compte ?

Quelle peut être sa composition ?

- Qui remplit les conditions requises ?
- Quels sont les critères en la matière ?
- Quelles sont les conditions de sélection des membres ?

Les prémices de la création d'une Commission Vérité et Réconciliation au Burundi

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité le 11 mars 2005 déclare qu'une Commission d'enquête ne doit « pas nécessairement revêtir la forme demandée par le Gouvernement burundais ». Ceci engendrant deux réflexions : la première, que le Secrétaire général veut dire que la Commission peut être autre chose qu'une simple enquête. Et c'est ce qu'il propose plus loin, qu'elle soit une Commission avec un double mécanisme, l'un non judiciaire d'établissement de faits (Commission Vérité) et l'autre judiciaire établissant les responsabilités (création d'une Chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais).

La seconde réflexion étant de dire que maintenant que nous avons un pouvoir légitimé par des élections et un chef d'Etat élu, cet exercice devrait désormais quitter le domaine de la responsabilité des Nations Unies pour revenir souverainement sous l'autorité du Gouvernement burundais en place aujourd'hui. C'est sans doute dans cet esprit que le chef de l'Etat, Pierre Nkurunziza, a inauguré hier, 7 novembre 2005, la création d'une commission multisectorielle chargée de préparer pour soumettre au Président de la République les termes de référence de la future Commission.

#### 5. Et s'il n'y avait pas de Commission Vérité et Réconciliation ?

- Quelles en sont les conséquences à court, à moyen et long terme ?
- Quelles sont les possibles substitutions ?

#### 6. Conclusion

Terminons en citant deux réflexions. La première est de l'Archevêque Desmond P. Tutu : « *To forgive is not just to be altruistic. It is the best form of self-interest.* » « Pardonner n'est pas simplement être altruiste. C'est la meilleure façon de soigner ses propres intérêts. » Je citerai enfin le philosophe George Santayana : « *Those who cannot remember the past are condemned to repeat it.* » « Ceux qui ne sont pas capables de se souvenir du passé sont condamnés à le voir se répéter. »

► **L'IMPORTANCE D'UNE APPROCHE INCLUSIVE ET CONSULTATIVE DANS LA SÉLECTION DES COMMISSAIRES ET DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS DES COMMISSIONS**

**Mme Hlengiwe Mgabadel, Membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud**

1. Pourquoi cette approche inclusive est-elle indispensable ?

Pour garantir que les injustices et les violations des droits de l'homme à l'origine du conflit ne se reproduisent jamais. Au lendemain d'un conflit, ceux qui ont foulé aux pieds les droits de l'homme, leurs alliés, les témoins et les victimes se retrouvent côte à côte. Pour que le processus de réconciliation soit couronné de succès, chacun doit y être associé. La tâche n'est pas aisée car les conflits laissent des séquelles physiques, mentales et morales graves. Cependant, si les victimes ont le sentiment que les « membres des commissions » prennent en compte, comme il se doit, leurs souffrances, elles ont plus de raisons de raconter les épreuves subies. De même, les bourreaux seront plus enclins à participer s'ils pensent que le processus de réconciliation est un effort sincère visant à tourner la page et à instaurer une vie meilleure pour les générations actuelles et futures. Il est donc indispensable de ne laisser personne sur le bord du chemin et cette vérité doit être communiquée et mise en œuvre par toutes les structures de la société, notamment celles qui président aux destinées du pays et des collectivités, les écoles et les familles. Si chacun est persuadé que les membres des commissions sont au service des intérêts de tous, leurs conclusions seront plus crédibles et plus consensuelles.

2. Veiller à ce que les recommandations de la Commission Vérité et Réconciliation soient suivies d'effet

Pour être suivies d'effet les recommandations doivent préciser clairement qui fait quoi, pourquoi, quand et comment. Elles doivent également indiquer les instances auxquelles il faudra rendre compte, notamment pour ce qui concerne les structures devant être consultées. Enfin, elles doivent fixer des délais. Des comités ou des commissions spécialisées pourraient utilement assurer le suivi dans certains domaines. De plus, il faudra mettre en place une structure bénéficiant du soutien sans réserve des personnes chargées du suivi et de l'évaluation du processus de bout en bout. A cet égard, toutes les parties prenantes devront se réunir à intervalles réguliers pour faire le point et établir pourquoi la mise en œuvre de certaines recommandations est en bonne voie alors que d'autres restent lettre morte.

“Si chacun est persuadé que les membres des commissions sont au service des intérêts de tous, leurs conclusions seront plus crédibles et plus consensuelles.”

Mme Hlengiwe Mgabadel,  
Membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud

## SÉANCE V

### Procès

#### ► LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME GACACA ET L'EXPÉRIENCE ACQUISE À CE JOUR

#### **M. Augustin Iyamuremye, Vice-Président de la Commission sénatoriale politique et bonne gouvernance du Rwanda**

##### 1. Introduction

###### 1.1 Défis de la justice ordinaire après le génocide

Au lendemain du génocide, la vie nationale a été totalement détruite avec plus d'un million de personnes décédées, environ trois millions de réfugiés, un grand nombre d'orphelins et de veuves, ainsi que 120 000 personnes détenues pour crimes de génocide. Aucune loi réprimant le génocide n'existait alors dans la législation rwandaise.

###### 1.2 Approches de solution

###### 1.2.1 Justice ordinaire

La loi organique N° 08/96 portant organisation et poursuite des crimes de génocide ou autres crimes contre l'humanité a créé les chambres spécialisées auprès des tribunaux civils et militaires, introduit la procédure d'aveux et de plaider de culpabilité et la catégorisation des auteurs des crimes de génocide. Six mille dossiers ont ainsi été jugés en cinq ans, et à ce rythme il faudrait 100 ans pour seulement juger les 120 000 personnes détenues.

##### 2. Gacaca

###### 2.1 Mission du processus Gacaca

Le processus Gacaca a été instauré pour connaître la vérité sur ce qui s'est passé pendant le génocide et accélérer les procès du génocide. En éradiquant la culture de l'impunité, la mission du processus Gacaca est de renforcer l'unité et la réconciliation des Rwandais et de prouver leur capacité à résoudre leurs propres problèmes.

Les juridictions Gacaca (JG) traitent trois catégories d'accusés:

- Première catégorie : les auteurs, co-auteurs ou complices d'homicides volontaires ou d'atteintes contre des personnes ayant entraîné la mort et de ceux qui avaient l'intention de tuer et ont infligé des blessures ou ont commis d'autres violences graves qui n'ont pas entraîné la mort.

“En éradiquant la culture de l'impunité, la mission du processus Gacaca est de renforcer l'unité et la réconciliation des Rwandais et de prouver leur capacité à résoudre leurs propres problèmes.”

M. Augustin Iyamuremye, Vice-Président de la Commission sénatoriale politique et bonne gouvernance du Rwanda

- Deuxième catégorie : ceux qui ont commis des atteintes graves sans intention de causer la mort des victimes.
- Troisième catégorie : ceux qui ont commis des infractions contre les biens.

## 2.2 Les étapes du processus *Gacaca*

### 2.2.1 Phase d'instruction :

La collecte des informations sur ce qui s'est passé pendant le génocide dans la Cellule (la plus petite unité administrative au Rwanda) a permis l'établissement des dossiers des accusés puis leur catégorisation.

### 2.2.2 Phase de jugement :

Les dossiers ont été traités au premier degré et en appel avec possibilité d'opposition et de révision et validation des conventions d'entente sur la réparation des biens endommagés.

## 2.3 Les dates de référence du processus *Gacaca*

- 26 janvier 2001 : loi organique N° 40/2000 portant création des JG et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou des crimes contre l'humanité, commises entre le 1<sup>er</sup> octobre 1990 et le 31 décembre 1994
- du 4 au 7 octobre 2001 : élections des juges
- 18 juin 2002 : lancement officiel du processus *Gacaca* en phase pilote
- 19 juin 2002 : démarrage des activités des JG dans les 12 premiers secteurs pilotes comprenant 79 JG de Cellules (1 secteur/Province)
- 25 novembre 2002 : démarrage des activités des JG dans les 106 secteurs comprenant 672 JG de Cellule (1 secteur/District et Ville)
- 19 juin 2004 : loi organique N° 16/2004 révisant la première
- 20 juin 2004 : réorganisation des JG et leurs organes
- 24 juin 2004 : lancement officiel des activités des JG à l'échelle nationale
- 8 décembre 2004 : formation des juges sur la collecte des données et le jugement
- 15 janvier 2005 : début des activités de collecte d'information à l'échelle nationale
- 10 mars 2005 : premiers procès de génocide devant les JG des secteurs pilotes.

## 2.4 La phase pilote

751 JG de Cellule dans 118 secteurs ont fait l'objet de la phase d'observation destinée à tester la méthode *Gacaca*. Leurs activités consistaient en : i) la collecte d'informations sur les crimes de génocide commis, ii) la constitution des dossiers individuels des accusés, et iii) la catégorisation des accusés. Les leçons tirées de la phase pilote ont permis d'améliorer le fonctionnement des JG par la révision de la loi organique et d'autres initiatives d'ordre politique.

#### 2.4.1 Certaines réalisations de la phase pilote

Province/ Ville de Kigali	Aveux devant les JG	Cas de détention préventive	Cas de personnes libérées par les JG	Personnes mises sur la liste établie par les JG
Butare	256	19	76	5,266
Byumba	75	6	6	2,813
Cyangugu	53	49	8	4,533
Gikongoro	37	19	28	3,615
Gisenyi	176	60	81	4,329
Gitarama	594	4	4	8,755
Kibuye	340	4	0	5,236
Kibungo	613	158	130	9,778
Kigali Ngali	321	44	98	8,912
Kigali town	107	153	84	5,551
Ruhengeri	103	34	21	2,273
Umutara	168	56	19	2,386
<b>Total</b>	<b>2,883</b>	<b>606</b>	<b>555</b>	<b>63,447</b>

- Nombre de personnes poursuivies par les parquets dans les secteurs pilotes : 56 763
- Nombre de personnes pouvant faire objet de poursuite pour crime de génocide dans tout le pays :  $(63\,447 \times 9\,013) / 751 = 761\,446$

#### 2.4.2 Catégorisation des dossiers de la phase d'observation

Province/ Ville de Kigali	Nombre de per- sonnes catégorisées	1 <sup>re</sup> catégorie	2 <sup>ème</sup> catégorie	3 <sup>ème</sup> catégorie
Butare	4,277	317	3,029	931
Byumba	2,595	104	1,394	1,097
Cyangugu	3,798	525	2,586	687
Gikongoro	4,494	459	2,245	1,790
Gisenyi	2,726	259	1,413	1,054
Gitarama	8,284	640	6,340	1,304
Kibuye	4,979	541	3,387	1,051
Kibungo	8,048	842	4,400	2,806
Kigali Ngali	9,812	742	6,394	2,676
Kigali town	5,808	1,812	2,966	1,030
Ruhengeri	2,077	171	748	613
Umutara	2,818	405	1,524	889
<b>Total</b>	<b>59,171</b>	<b>6,817</b>	<b>36,426</b>	<b>15,928</b>

#### Comparaison en termes de pourcentage

- Première catégorie : 11,5 %
- Deuxième catégorie : 61,6 %
- Troisième catégorie : 26,9 %

## 2.5 Le processus *Gacaca* à l'échelle nationale

### 2.5.1 *La collecte d'information*

L'information collectée relative à la préparation et à l'exécution du génocide et ses conséquences dans la Cellule permet l'établissement de la responsabilité individuelle des personnes accusées de génocide.

#### 2.5.1.1 *Indices encourageants*

*Gacaca* est une priorité politique impliquant toutes les institutions publiques, privées, la société civile, les confessions religieuses, et les organisations internationales. Dans chaque district et ville du pays est fixée la journée des activités des JG auxquelles participent plus de 85 pour cent de la population. La procédure de collecte d'information est connue de tous et largement suivie.

#### 2.5.1.2 *Les difficultés enregistrées dans certains endroits*

Parmi les difficultés rencontrées on notera :

- le silence complice (assistance de complaisance),
- la formation de groupes dont les objectifs visent à détourner la vérité,
- l'intimidation et le terrorisme à l'encontre des témoins et des rescapés du génocide,
- la persistance de l'idéologie génocidaire,
- l'invention et le colportage de rumeurs visant à dénaturer le processus *Gacaca*, et enfin
- la destruction du matériel utilisé comme support d'information (armoires, cahiers, fiches...).

### 2.5.2 *Les procès*

Les procès ont commencé le 10 mars 2005 dans les 118 JG de secteurs pilotes, suivant et respectant la loi et les procédures. La participation de la population est active et volontaire.

#### 2.5.2.1 *La situation des procès du 10 mars 2005*

Province/ Ville de Kigali	Procès prévus	Jugement prononcé le même jour	Jugement non prononcé	Peine maximale prononcée	Peine minimale prononcée
Butare	11	3	8	12 ans	10 ans
Byumba	8	1	7	7 ans	
Cyangugu	9	3	5	8 ans	7 ans
Gikongoro	20	4	14	25 ans	9 ½ ans
Gisenyi	11	4	7	25 ans	10 ans
Gitarama	20	5	15	30 ans	8 ans
Kibuye	24	1	7	10 ans	
Kibungo	11	2	9	7 ans	
Kigali Ngali	55	4	32	12 ans	12 ans
Kigali town	8	2	6	30 ans	7 ans
Ruhengeri	10	2	3	9 ans	8 ans
Umutara	6	3	3	15 ans	7 ans
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>34</b>	<b>116</b>		

42 procès n'ont toujours pas commencé.

### 2.5.2.2 La situation des procès au 30 août 2005

Province/ Ville de Kigali	Nombre de procès	Jugements prononcés	Jugements non prononcés	Appels	Jugements prononcés en appel	Acquit- tements	Travaux d'intérêt général
Butare	236	226	10	44	10	1	76
Byumba	191	182	9	25	6	19	69
Cyangugu	144	134	10	26	10	16	65
Gikongoro	119	108	11	32	15	10	46
Gisenyi	404	395	9	71	35	75	145
Gitarama	384	379	5	91	74	30	133
Kibuye	66	56	10	20	10	1	19
Kibungo	293	254	39	50	33	41	97
Kigali Ngali	364	345	19	56	32	26	200
Kigali town	182	172	10	59	12	14	58
Ruhengeri	190	184	6	36	25	58	76
Umutara	129	127	2	39	24	19	35
<b>Total</b>	<b>2,702</b>	<b>2,562</b>	<b>140</b>	<b>549</b>	<b>286</b>	<b>310</b>	<b>1,019</b>

### 3. Conclusion

Le processus *Gacaca*, dans ses deux grandes activités, évolue à un rythme prometteur. Les problèmes observés sont inhérents à la nature même du génocide rwandais, mais les résultats actuellement enregistrés laissent espérer que la mission assignée aux JG sera atteinte dans toutes ses cinq composantes. La contribution de chacun demeure cependant indispensable pour l'amélioration du processus et sa mise en œuvre dans un délai raisonnable.

#### ► LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE OU LA CRÉATION DE TRIBUNAUX HYBRIDES NATIONAUX-INTERNATIONAUX EN TANT QUE SOLUTION ALTERNATIVE

##### **M. Mandiaye Niang, Assistant spécial du Greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)**

La Cour pénale internationale (CPI) ou la création de tribunaux hybrides nationaux-internationaux en tant que solution alternative ?

La poursuite et la répression des crimes tels que le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre est souvent l'occasion d'un débat sur le choix de la juridiction la plus appropriée pour en connaître. L'hésitation est sans doute due au fait que les juridictions nationales qui peuvent revendiquer une compétence naturelle au regard du principe de territorialité peuvent apparaître comme désarmées pour se prononcer sur des crimes peu ordinaires à propos desquels très peu de juges nationaux peuvent



revendiquer une certaine expérience. En outre, ces crimes, d'ailleurs appelés aussi crimes de droit international, sont naturellement et historiquement liés aux juridictions internationales. Déjà la Convention sur le génocide de 1948 annonçait la création d'un tribunal international. On verra enfin en quoi les juridictions mixtes peuvent se révéler comme la meilleure des solutions.

## 1. La CPI n'est pas une option pour des pays comme le Burundi

A la différence des tribunaux internationaux qui l'on précédée pour juger des crimes de droit international dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda ou en Sierra Leone, la CPI est une juridiction permanente. Toutefois, ses dispositions statutaires lui confèrent une vocation très limitée. Le Burundi a adhéré au traité de Rome portant création de la CPI en 1999 mais a déposé ses instruments de ratification bien plus tard en 2004. Au regard des limitations statutaires de la CPI, celle-ci n'a compétence en ce qui concerne le Burundi que pour des crimes de droit international qui auraient été commis dans ce pays postérieurement à septembre 2004, date du dépôt des instruments de ratification par le Burundi. Même si, par extraordinaire, le Conseil de sécurité devait saisir la CPI pour des faits antérieurs à l'adhésion formelle du Burundi au traité de Rome, il ne pourrait s'agir que de faits postérieurs au 1<sup>er</sup> juillet 2002, date de l'entrée en vigueur de la CPI. En effet, celle-ci ne peut juger aucun crime commis antérieurement à son entrée en vigueur.

Au regard de l'histoire du Burundi dont l'enjeu de justice internationale porte sur des faits commis en 1993, 1972 et même antérieurement, la CPI ne peut donc être un recours. Toutefois, les juridictions internationales *ad hoc* créées jusqu'à ce jour ne connaissent pas une telle difficulté liée à la non-rétroactivité des instruments qui les ont portées sur les fonts baptismaux. Quel choix alors entre un tribunal international d'un autre type et les juridictions nationales ?

## 2. Avantages et inconvénients liés au choix du système national ou international

Les avantages et les inconvénients des deux modes de distribution de la justice peuvent être appréciés à la lumière de certains paramètres qui font que la justice remplit réellement sa fonction de régulation d'une société perturbée. Deux exigences peuvent être prises en compte : A) il faut une justice de qualité; B) il faut une justice proche des justiciables.

### A. Il faut une justice de qualité

Le premier critère d'une justice de qualité c'est la compétence technique de ses juges et l'intégrité morale de ces derniers, laquelle se traduit avant tout par leur impartialité. L'impartialité n'est cependant pas seulement liée à la seule probité des juges. Elle est aussi affaire de perception par les justiciables, comme le rend bien l'adage anglais « *justice must not only be done but it must also be seen to be done* ». A l'aune de la compétence technique et de la perception d'impartialité, un tribunal international serait certainement préférable à une justice locale dans un pays comme le Burundi qui sort d'une situation conflictuelle. Le génocide et les crimes contre l'humanité sont des infractions complexes avec lesquelles les juges locaux ont très peu de familiarité. Le droit international pénal est en lui-même une nouvelle matière, à mi-chemin entre le droit international public et le droit pénal. Il n'y a pas beaucoup de spécialistes de la matière et le Burundi souffre des mêmes insuffisances que la plupart des pays pauvres. En outre, s'agissant d'une société qui connaît des clivages ethniques, le recours à une expertise extérieure peut se révéler vital pour dissiper toute perception de partialité.

Il faut également indiquer qu'une justice de qualité a un coût important en termes d'infrastructures, de logistique et de coopération des autres Etats. Ces ressources n'existent pas au niveau des pays pauvres

comme le Burundi. Et l'expérience montre que la disponibilité de la communauté internationale à mettre des ressources suffisantes à la disposition d'un tribunal international n'a pas d'équivalent pour la justice nationale.

Il faut toutefois se garder de croire que le choix d'un tribunal international n'a que des avantages, même au regard de la qualité de la justice dispensée. On sait maintenant que c'est une justice très coûteuse. Et même si la communauté internationale peut être prête à payer le prix, ceci ne manque pas de poser le problème du choix et de l'orientation des moyens d'une justice rendue au premier chef à des personnes qui, souvent, sont privées même du minimum vital. On peut courir ainsi le risque de rendre une justice qui est source de frustration plutôt que de satisfaction.

Ce même risque existe également au regard du standard de justice appliqué par les tribunaux internationaux. Ces juridictions, de par les normes de fond et de procédure qu'elles appliquent, sont lentes et n'ont pas vocation à juger un très grand nombre d'accusés. Elles se concentrent généralement sur certaines figures symboliques, c'est-à-dire les personnes soupçonnées d'avoir été les figures de proue dans la perpétration des crimes de droit international. Ainsi la grande masse des accusés est laissée aux bons soins du système judiciaire domestique pour les juger et ce, quelles que soient les imperfections du système. Il en résulte ainsi un paradoxe qui voit les personnes potentiellement les plus responsables jouir d'un traitement de faveur, comparées à celles qui n'ont peut-être été que les exécutants de leurs ordres. Ces exécutants peuvent ne pas bénéficier d'une défense effective et peuvent aussi encourir la peine de mort; or ces risques sont en principe absents devant la formation internationale où comparaissent les accusés de grande envergure.

Une autre difficulté peut résulter de l'éloignement des juridictions internationales du théâtre des crimes; ce qui pose le problème de la proximité de la justice qui est aussi un critère de bonne justice.

B. Il faut une justice proche du justiciable

L'un des reproches faits à la justice internationale, c'est d'être éloignée de ceux pour qui elle est dispensée au premier chef, c'est-à-dire les victimes. Les deux tribunaux *ad hoc* siègent à La Haye et à Arusha, loin des pays où les crimes ont été perpétrés. Même la nouvelle CPI n'échappe pas à la critique. Elle est basée en Europe où elle conduira la plupart de ses audiences, alors que les crimes dont elle est saisie, ou dont elle sera potentiellement saisie, ont été tous commis en Afrique. Ceci pose le problème de l'exemplarité de cette justice dont l'une des principales attentes est d'assurer une certaine fonction dissuasive. Or force est de reconnaître que ce qui se passe à Arusha n'est pas toujours connu à Kigali et encore moins dans le Rwanda profond. C'est une des fonctions essentielles de cette justice qui peut être ainsi perdue.

La proximité n'est pas seulement géographique. Elle doit aussi être culturelle pour pénétrer le psychisme des justiciables et mieux leur rendre justice. Cette dimension peut être absente du système international avec des juges qui peuvent être de bons experts en droit mais ne sont pas forcément outillés pour pénétrer la culture et l'environnement psychologique des justiciables afin de pouvoir correctement analyser les propos et comportements. Des incompréhensions peuvent résulter de la différence culturelle, et ceci peut conduire à de véritables dénis de justice.

Donc au titre de la proximité de la justice avec les justiciables, le choix d'un système national se révèle certainement plus recommandé. Encore qu'un tel choix n'est pas lui aussi exempt de risques. Parce qu'il est témoin plus ou moins direct (ou même une partie intéressée) de la cause qu'il détermine, le juge national n'a pas forcément la faculté de recul nécessaire pour juger des faits dans le cadre strict du débat

“Les tribunaux mixtes ne peuvent réellement revendiquer de statut de bonne alternative que s'ils font la somme des avantages liés à chacun des systèmes nationaux ou internationaux, sans pour autant hériter de leurs inconvénients.”

M. Mandiaye Niang, assistant spécial du greffier du TPIR

judiciaire. Il n'est pas sûr qu'il puisse toujours faire abstraction de sa connaissance personnelle du litige comme la loi lui en fait obligation. Il va sans dire qu'un juge militant dans la cause qu'il détermine ne peut pas être un bon juge.

C'est dire donc que le choix d'une juridiction, qu'elle soit internationale ou nationale, ne va pas sans inconvénients. Peut-être à cause de ces inconvénients, on s'oriente de plus en plus vers les juridictions mixtes.

### 3. Les juridictions mixtes comme alternative aux inconvénients des systèmes exclusivement nationaux ou internationaux ?

Les tribunaux mixtes ne peuvent réellement revendiquer de statut de bonne alternative que s'ils font la somme des avantages liés à chacun des systèmes nationaux ou internationaux, sans pour autant hériter de leurs inconvénients.

Par la mixité de sa composition, le tribunal mixte peut bénéficier de l'expertise des juges étrangers ainsi que de la connaissance de proximité des juges locaux. Il est également un tribunal de proximité puisqu'il sera appelé à siéger dans le pays même théâtre des violations du droit international humanitaire. La proximité des preuves, l'information des populations sur le travail du tribunal, sont autant de gages de succès. L'exemplarité des décisions rendues, notamment la fonction dissuasive de la justice, peut opérer pleinement, à la vue de personnalités politiques, jadis importantes et intouchables, et aujourd'hui traduites devant la justice et éventuellement punies à servir des peines de prison dans le pays. En outre, l'expertise des juges et du personnel étrangers est directement partagée avec les locaux; ce qui participe au renforcement des capacités du système judiciaire national. Les infrastructures édifiées, à l'appui de la communauté internationale bénéficient directement au système national qui en héritera.

Ainsi à plusieurs égards la formation mixte est une heureuse combinaison des avantages des deux systèmes. Toutefois elle n'est pas forcément la panacée. Elle peut même accentuer certains inconvénients de l'un ou de l'autre système. C'est certainement le cas pour la justice à deux vitesses souvent décriée. A l'instar des tribunaux internationaux, la formation mixte ne pourra, elle aussi, juger qu'un nombre limité de cas, en appliquant les standards internationaux de justice. Par le fait de sa proximité avec le système local, elle rendra encore plus inacceptable la différence de standard de justice.

Le choix des juges locaux pour siéger dans la formation internationale sera forcément facteur de ressentiment. Si les juges locaux voient leur statut et leur traitement rehaussés par leur nouvelle assignation, les candidats risquent d'être nombreux, rendant le choix difficile dans un pays divisé. Si, par contre, ils conservent leur statut local en dépit de leur nouvelle assignation, ce sont eux qui seront frustrés d'être moins bien traités que leurs collègues internationaux alors qu'ils font le même travail. Or un juge frustré n'est souvent pas un bon juge.

Il ne faut pas non plus négliger le fait que même les juges internationaux ne sont pas forcément à l'abri de pressions dans le cadre d'un pays divisé. C'est leur éloignement géographique qui les en préserve le plus souvent. Une fois qu'un juge international est basé dans le pays où il doit rendre justice, ses fréquentations et amitiés dans un groupe ou dans un autre seront passées au crible, commentées et interprétées, selon que ses décisions ou positions auront l'heure de plaire ou non à un des groupes.

Mais à l'évidence, l'institution d'une formation mixte présente des avantages certains qui en font certainement la voie de l'avenir pour des pays comme le Burundi, qui connaissent une reconstruction encore fragile, tout en gardant un niveau de sécurité et de stabilité qui autorisent d'y baser des juges et du personnel internationaux.

Les inconvénients identifiés pourraient d'ailleurs être atténués par la définition d'une charte applicable aux juges internationaux. Ladite charte préciserait les règles strictes à respecter pour éviter toute action ou fréquentation de nature à nourrir de possibles soupçons de partialité pour un camp.

## SÉANCE VI

---

### *Justice ou amnistie*

#### ► RÉEXAMINER LA QUESTION DES AMNISTIES : QUELS EN ONT ÉTÉ LES EFFETS À LONG TERME ?

**Mme Hope Kivengere, Membre du *Great Lakes Institute for Strategic Studies***

#### Les amnisties : un bilan socio-politique

L'étude des amnisties dans divers pays montre qu'elles ont été accordées dans la plupart des cas, sinon toujours, après des violations effroyables des droits de l'homme. Souvent, les sociétés concernées ont subi pendant des années un traumatisme qui a mis à mal le tissu social.

Les pays qui en viennent à envisager une amnistie sont devant un dilemme : comment réagir à des crimes d'une telle ampleur. Cette question se pose généralement en même temps que beaucoup d'autres qui appellent une action sociale bien coordonnée :

- Comment rendre la justice tant pour les bourreaux que pour les victimes ?
- Comment rendre la justice de manière à renforcer la cohésion sociale ?
- Justice et réconciliation peuvent-elles aller de pair ou doivent-elles être recherchées séparément ?
- Comment faire en sorte que victimes et bourreaux vivent au mieux dans la même société ?
- La question de la mémoire : doit-elle être effacée à tous les niveaux de la société, au niveau des bourreaux seulement ou préservée comme leçon pour la postérité ?

Les pays sortant d'un conflit héritent souvent de systèmes judiciaires affaiblis, voire anéantis. De plus, beaucoup d'entre eux n'ont pas les ressources nécessaires pour enquêter, appréhender et poursuivre les

auteurs de violations des droits de l'homme. Aussi la perspective de traiter des milliers de violations par le biais de systèmes judiciaires classiques apparaît-elle comme une tâche insurmontable.

Dans la plupart des cas, les amnisties sont accordées au lendemain d'un conflit, lorsque les confrontations armées et autres antagonismes violents se sont éteints d'eux-mêmes ou par la négociation. Les cas d'amnistie en plein conflit armé, comme on en a vu en Ouganda et en Indonésie, sont rares et ponctuels. Dans ce type de situation, l'amnistie vise à inciter les combattants de forces non régulières à saisir l'occasion offerte et à renoncer à la violence.

### Points de vue actuels sur les amnisties

L'amnistie accordée dans divers pays a suscité des réactions et des opinions opposées. Ses partisans font toujours valoir toutes sortes d'avantages importants à leurs yeux :

- Elle favorise la réconciliation.
- Elle incite à dire la vérité.
- Elle peut épargner aux victimes des procès traumatisants.
- Les systèmes judiciaires étant ce qu'ils sont, dans la plupart des sociétés concernées, les prévenus passeraient des années en prison en attendant leur procès.
- Beaucoup de cultures sont favorables à l'amnistie, notamment en Afrique.
- La promesse d'une amnistie peut inciter des dictateurs à renoncer au pouvoir et des rebelles à sortir du maquis (pour bénéficier de l'amnistie).
- Enfin, l'amnistie permet de renouer le lien social.

Les détracteurs de l'amnistie, en revanche, insistent sur les conséquences négatives pouvant en découler. A leurs yeux :

- Elle développe une culture de l'impunité.
- Elle sape l'état de droit.
- Elle va à l'encontre des conventions internationales.
- Elle ravive le désir de vengeance.
- Elle fait le jeu des tyrans qui ont violé les droits de l'homme.
- Elle prive les victimes de la possibilité de connaître le sort de leurs proches.
- Elle réduit les chances de réparation pour les victimes.

La question la plus grave que tous, même les partisans de l'amnistie, se posent est toutefois celle de l'impunité : l'amnistie encourage-t-elle l'impunité ? Les sociétés et la communauté internationale en général peuvent-elles supporter l'idée que des crimes contre l'humanité restent impunis ? La seconde question qui ne cesse de hanter les pays concernés est celle du droit des victimes à la vérité et à la justice. Autant de dilemmes qui conduisent à penser le plus souvent que justice et amnistie ne peuvent coexister harmonieusement.

### Un bilan en dents de scie

Dans certains cas, les amnisties ont été relativement couronnées de succès, contribuant à cicatriser les blessures, favorisant la réconciliation, permettant à des pays de s'atteler aux tâches de reconstruction et

développement. Le Mozambique en est un bon exemple. L'Algérie aussi où plus de 90 pour cent des électeurs viennent d'approuver l'adoption de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, qui prévoit d'amnistier ceux qui ont causé la mort et la disparition de plus de 200 000 Algériens depuis 1991.

Ailleurs, l'idée d'amnistie se heurte au sentiment que justice n'a pas été rendue, sentiment partagé par les victimes. Le Chili est dans ce cas.

### **Pays ayant opté pour l'amnistie**

- Sierra Leone : Suite à l'Accord de paix de Lomé de 1999, les auteurs de crimes autres que les génocides, les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves du droit international peuvent bénéficier d'une amnistie. En 2000, les Nations Unies ont adopté une résolution instituant un Tribunal spécial chargé de juger les violations des droits de l'homme.
- Afrique du Sud : La Commission Vérité et Réconciliation a été habilitée à amnistier les auteurs de crimes politiques qui reconnaissent entièrement leurs actes.
- Chili : Le régime militaire chilien s'est auto-amnistié pour la période commençant après sa prise du pouvoir. Par la suite, des procédures judiciaires ont été lancées pour les atrocités commises pendant cette période, essentiellement dans le but d'établir les responsabilités criminelles puisque l'amnistie écartait toute possibilité de sanction.
- Mozambique : Une amnistie générale pour les crimes contre l'Etat a été proclamée, suite à la signature de l'Accord de paix mettant fin à 16 ans de guerre. Cette amnistie a été considérée comme un instrument de réconciliation préparant l'avenir. L'idée de demander des comptes aux auteurs de crimes semble avoir été écartée.
- Salvador : En 1987, une Commission Vérité et Réconciliation a désigné nommément les hauts responsables impliqués dans des violations graves des droits de l'homme. Cinq jours après la publication du rapport de cette commission, le Parlement accordait une amnistie générale à toutes personnes impliquées, selon ses propres termes, dans des « crimes politiques ».

### **Les arguments pour et contre : la polémique actuelle**

D'une manière générale, les amnisties accordées n'ont pas permis de répondre à des questions importantes

- La classe politique ne se sert-elle pas de l'amnistie comme moyen de dissimuler les abus commis ?
- La question de la transparence : les auteurs de crimes, même bénéficiant d'un pardon, doivent-ils être connus ?
- Une amnistie doit-elle comporter l'obligation de dire la vérité, voire une demande de pardon ?
- L'amnistie favorise-t-elle l'impunité et, dans ce cas, faut-il toujours prévoir une sanction même symbolique ?
- L'amnistie peut porter préjudice à la loi et à l'ordre et donc inciter à la vengeance.
- Comment concilier entre le besoin d'amnistie et celui de justice pour tous, sans oublier la nécessité de réconciliation et d'existence harmonieuse ?

“Comment concilier entre le besoin d’amnistie et celui de justice pour tous, sans oublier la nécessité de réconciliation et d’existence harmonieuse ?”

Mme Hope Kivengere, Membre du  
*Great Lakes Institute for Strategic Studies*

- Droits des victimes à la vérité et à la justice.
- Les pays signataires de conventions internationales sur les droits de l’homme accordent des amnisties à des criminels qu’ils ont obligation de poursuivre aux termes des conventions. Comment concilier entre les exigences nationales et internationales des droits de l’homme face aux auteurs de crimes ?

### Que peut-on faire ?

Le bilan contrasté des amnisties accordées jusqu’à présent montre qu’il faut prendre en considération un certain nombre de questions :

- L’amnistie doit-elle toujours comporter l’obligation de dire la vérité ?
- Doit-elle toujours prévoir un certain degré de sanction, même symbolique, pour les auteurs de crimes ?
- Doit-elle exclure les crimes les plus haineux ?
- Doit-elle être systématiquement assortie de l’obligation, pour les auteurs de crimes, d’offrir réparation aux victimes de sorte qu’il y ait un sentiment de justice ?

Les réponses à ces questions aideront à combler le fossé entre justice et amnistie et permettront à tous de servir la même cause : créer des conditions meilleures pour la société.

## ► LES AMNISTIES EN TANT QUE DERNIER RECOURS

### M. Mandiaye Niang, Assistant spécial du greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)

Les situations de transition post-confliktuelle sont parfois l’occasion de faire les comptes du passé. Quand les différentes factions qui étaient en conflit se retrouvent, c’est souvent au prix de négociations à l’occasion desquelles des concessions réciproques se font. Jusqu’où doit-on aller dans ces concessions ? Telle est la question qui taraude les esprits au regard de passifs parfois très lourds qu’il serait inacceptable, aux yeux de certains, de jeter aux oubliettes au nom de la réconciliation nationale. Cette question a connu un regain d’actualité avec la nouvelle résolution de la communauté internationale de réprimer avec énergie les crimes les plus horribles comme le génocide, les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre. Est-



il acceptable d'amnistier de tels crimes pour quelque raison que ce soit ? Il peut être tentant de répondre par un non catégorique tant il peut être révoltant d'envisager que des auteurs de tels crimes puissent bénéficier d'une impunité légalement consacrée. Toutefois, il faut se garder de conclure trop tôt ce débat au regard des enjeux vitaux qu'il peut impliquer. Sur le plan juridique, la démarche est encore cahoteuse et rien de définitif ne semble établi. D'où l'intérêt à faire le point avant d'analyser les enjeux éthiques mais aussi politiques que pose la question de l'amnistie des crimes de droit international.

### 1. L'état du droit sur la question de l'amnistie

L'amnistie, en tant que mesure du Parlement consistant soit à l'effacement d'une peine prononcée par les juridictions ou à l'absolution de crimes avant leur jugement, dispensant ainsi de toute poursuite ultérieure, est, à l'instar de la grâce présidentielle, généralement un acte politique destiné à réguler la vie sociale par la prise en compte d'éléments qui ne sont pas forcément pertinents devant le juge. En Amérique latine, au sortir des années de plomb caractérisées par la violation systématique des droits de l'homme par les régimes des généraux, ainsi que dans certaines parties de l'Afrique sorties des premières conférences nationales, l'adoption de lois d'amnistie était une revendication des oppositions, appuyée par les activistes des droits de l'homme. Il s'agissait alors de réhabiliter des opposants politiques victimes d'une répression du pouvoir et souvent déchus de leurs droits civils et politiques, à la faveur de lois scélérates ou de jugements rendus dans le cadre de procès non équitables. De telles amnisties étaient saluées comme un facteur de progrès et de consolidation de l'état de droit en construction.

La nouvelle génération d'amnisties ou de lois procurant l'immunité absolue contre toute poursuite a été plus problématique. En effet, elle procédait d'exigences d'anciens dictateurs aux mains tâchées de sang, de tenants de régimes politiques fondés sur la terreur, la discrimination, les disparitions forcées et la prévarication ou de mouvements rebelles aux méthodes de combat plus que sujettes à caution. L'amnistie ou l'immunité a souvent été proposée ou imposée comme préalable à l'abandon du pouvoir, à une transition démocratique ou au dépôt des armes, au nom de la paix et de la stabilité du pays pour le futur.

La légalité de telles amnisties n'était souvent pas en cause, puisqu'il s'agissait souvent d'actes législatifs pris conformément à la Constitution du pays en question et qui, par conséquent, s'imposaient au pouvoir judiciaire, du moins tant qu'ils n'étaient pas abrogés suite au renforcement de l'ordre nouveau.

Cette dernière décennie a vu une modification de la donne avec les poursuites délocalisées, à la valeur de l'exercice d'une compétence plus ou moins universelle ou de poursuites devant une juridiction supranationale. La question de la validité ou de l'opposabilité de lois d'amnistie à ces juridictions étrangères ou internationales est revenue sur les devants de la scène. La réponse a été dans certains cas un refus de la validité de l'amnistie ou de l'immunité conférée. Le raisonnement qui est à la base d'une telle posture dérive de l'engagement international des Etats à réprimer les crimes de droit international ou à extraditer les auteurs vers des pays qui assureraient leur poursuite. En d'autres termes, la répression des crimes de droit international ferait partie de ce qu'il conviendrait d'appeler les obligations *erga omnes* des Etats, c'est-à-dire des obligations opposables à tous et auxquelles il ne serait pas possible de déroger par la volonté d'un seul sujet de droit international.

Cette nouvelle approche qui refuse la validité des amnisties au profit d'auteurs probables de crimes de droit international a connu un regain de vitalité. On a vu en France la poursuite d'un officier mauritanien pour violation de la Convention de 1984 contre la torture, et ce malgré la loi d'amnistie qui couvrait en Mauritanie les faits qui lui étaient reprochés. La Cour spéciale de Sierra Leone refuse également de



“Il y a ainsi tout un concert de voix qui résonnent de plus en plus fort pour bannir l'impunité des crimes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire. Toutefois, il serait un peu hâtif de croire que la page de l'impunité est définitivement tournée.”

M. Mandiaye Niang, assistant spécial du greffier du TPIR

donner quelque valeur que ce soit à l'amnistie accordée aux insurgés dans le cadre des accords de Lomé. La démarche au Burundi lors des négociations des Accords d'Arusha ne semble pas être différente quant au refus de l'amnistie pour les crimes de droit international. En effet, même en décidant d'accorder ce qu'il était convenu d'appeler des amnisties provisoires aux insurgés qui intégraient le processus de paix ainsi qu'aux crimes d'Etat associés à la période de conflit, il a été clairement indiqué que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre n'étaient pas couverts par l'amnistie.

Il y a ainsi tout un concert de voix qui résonnent de plus en plus fort pour bannir l'impunité des crimes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire. Toutefois, il serait un peu hâtif de croire que la page de l'impunité est définitivement tournée. Il subsiste encore beaucoup de bastions qu'on pourrait à la limite qualifier d'impugnables de l'impunité. Il faut à ce propos souligner qu'il y a des expériences de réconciliation nationale qui se déroulent dans un cadre strictement national sans que la communauté internationale n'ait réellement son mot à dire. Les immunités et amnisties accordées dans ce cadre ne sont donc sujettes à aucune caution internationale, qui n'est du reste pas sollicitée. On peut donner l'exemple du récent référendum proposé par le Président Bouteflika en Algérie dans le cadre de la « concorde civile », relativement à l'amnistie de membres de groupes islamistes dont certains sont pourtant soupçonnés de massacres dans le cadre d'entreprises terroristes facilement assimilables à des crimes de guerre. L'expérience intéressante qui se déroule au Maroc avec l'érection de l'Instance Équité et Réconciliation (IER) montre également toutes ses limites quand il s'agit d'envisager la poursuite de personnes présumées responsables d'actes de torture et d'autres crimes durant le règne de l'ancien roi Hassan II. Durant les témoignages devant cette instance, il n'est en effet pas permis aux anciennes victimes de nommer leurs bourreaux dont certains, semble-t-il, seraient encore en fonction. On peut donc légitimement s'interroger si des poursuites contre ces bourreaux seraient envisageables dans le contexte actuel, même si aucune amnistie légale ne les protège formellement. L'expérience de la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud est encore plus illustrative des limites de la lutte contre l'impunité dans le cadre de sociétés en transition. Les membres du comité se sont vu reconnaître de larges prérogatives pour accorder une amnistie aux personnes comparissant devant eux, moyennant des aveux complets de crimes antérieurs. On peut bien aujourd'hui s'interroger sur le caractère satisfaisant d'une telle démarche qui, il ne faut pas l'oublier, a eu, entre autres conséquences, l'absolution de crimes commis dans le cadre d'un régime d'apartheid et qui, pour cela, doivent être qualifiés de crimes contre l'humanité. Pourtant, la communauté internationale n'a apparemment pas eu de difficulté à valider, ou tout au moins à cautionner, ce processus qui, dans une très large mesure, a consisté à troquer le droit à la justice contre le droit à la vérité.

Il ne faut d'ailleurs pas que l'accélération actuelle de l'Histoire nous fasse oublier que la France, qui refuse aujourd'hui toute valeur à une amnistie accordée par la Mauritanie à un de ses officiers soupçonné de torture, n'a pas elle-même totalement soldé les comptes de sa propre histoire. En effet, au sortir de la

guerre d'indépendance de l'Algérie, une loi d'amnistie a été votée par le Parlement français, loi en vertu de laquelle les crimes liés à la guerre d'Algérie étaient amnistiés. Il semble d'ailleurs que ce soit à cause de ce dossier que la France ait refusé de signer la Convention déclarant imprescriptibles les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

On peut encore citer un exemple qui est très illustratif de la diversité des approches sur la question des amnisties et de l'impunité en général. Les États-Unis, qui ne sont pas membres de la Cour pénale internationale (CPI) et qui refusent qu'un de leurs citoyens puisse être justiciable de cette Cour par le jeu de la compétence territoriale, avaient exigé et obtenu du Conseil de sécurité des Nations Unies le vote renouvelé tous les six mois d'une résolution préservant leurs soldats envoyés dans les Balkans dans le cadre des missions de maintien de la paix, contre toute poursuite devant la CPI pour d'éventuels crimes de guerre qu'ils y auraient commis. Ils avaient exigé un tel vote comme préalable au maintien de leurs troupes dans les Balkans, ne laissant ainsi pas beaucoup de choix à la communauté internationale. Ce n'est qu'à la faveur des révélations d'actes de torture en Iraq, notamment dans le devenu fameux camp d'Abou Graïb, que le Secrétaire général de l'ONU a pu convaincre le Conseil qu'il devenait moralement intenable de procurer une impunité aveugle à des militaires qui venaient de prouver à la face du monde qu'ils pouvaient bien se rendre coupables d'horribles crimes de guerre et d'actes de torture.

Il est également important de signaler que ce n'est pas seulement par l'amnistie que l'impunité est acquise. Celle-ci peut parfois résulter simplement des circonstances concrètes sur le terrain, en l'absence de toute volonté des pouvoirs publics de l'encourager. On peut illustrer ce point avec les élargissements massifs de prison sans jugement au Rwanda, suite à une prise de conscience des autorités rwandaises qu'elles n'auront peut être jamais, en tout cas pas dans le futur immédiat, les moyens de juger un nombre impressionnant de détenus pour participation au génocide qui dépassait les 150 000.

Ce rapide tour d'horizon permet de constater qu'il n'y a pas une réponse uniforme à la question de l'amnistie et de l'impunité en général. Il existe certes une nouvelle dynamique en faveur de la proscription des amnisties, mais elle est loin encore d'embrasser tous les foyers où la question des violations massives des droits de l'homme ou du droit international humanitaire peut se poser. Les réponses au défi de l'amnistie sont également d'ordre politiques et éthiques. Il convient d'en prendre la mesure.

## **2. Les enjeux éthiques et politiques liés à la question de l'amnistie**

Lorsque la question de l'amnistie est mise sur la table, c'est toujours comme une sorte de prix à payer pour entrer dans un futur moins trouble. La question mérite alors toute considération, si elle se pose réellement en termes d'alternative entre, d'une part, faire les comptes du passé en compromettant l'avenir ou, d'autre part, oublier le passé pour consolider un avenir fragile. L'alternative est d'ailleurs trompeuse puisque si les supposés criminels sont en mesure de perturber l'avenir à cause de menaces de poursuites dont ils peuvent être l'objet, il n'y a pas réellement de risques de poursuites puisque le pays sera tourné à gérer la crise résultant de l'absence de réconciliation. Dans un tel contexte, sacrifier le passé, au moins provisoirement durant la phase de reconstruction, semble une option plus réaliste. C'est certainement tout le sens du concept d'amnistie provisoire inventé par les Burundais dans le cadre des Accords d'Arusha. Le choix entre la justice ou l'amnistie est souvent fonction du rapport de forces en présence que l'on peut schématiser dans le tableau suivant :

Amnistie	Justice
<i>Processus de réconciliation intérieure sans implication internationale</i>	<i>Les auteurs de crimes ont perdu la guerre et/ou le pouvoir</i>
<i>Les auteurs de crimes détiennent encore le pouvoir et continuent à l'exercer; ou ils peuvent consentir à le céder moyennant la garantie d'impunité</i>	<i>Les auteurs de crimes détiennent encore le pouvoir mais sont vulnérables à certaines formes de pression internationale</i>
<i>Les auteurs de crimes n'ont pas le pouvoir mais détiennent une capacité de nuisance suffisante pour perturber la stabilité du pays</i>	<i>Poursuites non systématiques exercées à l'étranger contre des détenteurs du pouvoir dans le cadre de l'exercice d'une certaine forme de compétence universelle</i>

Cette matrice qui se veut un reflet du dualisme entre la justice et l'amnistie, tel qu'il résulte de la pratique des Etats, montre que l'amnistie de crimes de droit international, même s'il n'est jamais souhaitable au regard des questions morales que cela pose, n'en reste pas moins une option, fût-elle provisoire. En définitive, ce qui importe c'est une bonne appréhension de l'environnement particulier du pays; lequel dictera finalement l'acceptabilité ou non d'une amnistie, son opposabilité à la communauté internationale ou pas.

## SÉANCE VII

### Réparations

#### ► L'EXPÉRIENCE MAROCAINE DANS LE PROCESSUS DE RÉPARATION

##### M. Belhaj Dermoumi, Membre de la Chambre des conseillers, Maroc

63

En 1990, le roi Hassan II se prononce devant les parlementaires et la nation « La Patrie est clémente et miséricordieuse pour tous ses enfants leur accorde amnistie et pardon pour les délits politiques et leur demande de retourner au pays ... ». Le discours est suivi par des amnisties : beaucoup d'opposants rentrent au Maroc et parmi eux des citoyens sahraouis. La création du Ministère des droits de l'homme et la Chambre consultative des droits de l'homme présidée par le Président de la Cour suprême siègent avec tous les représentants des partis, syndicats « majorité et opposition, les représentants des barreaux et les véritables associations civiles : défense des droits de l'homme, associations féminines ... ».

Dès son intronisation par l'allégeance, système traditionnel marocain, le roi Mohamed VI entreprend des réformes courageuses et modernistes sur tous les plans et par le discours du 7 juillet 2004 à Agadir, après l'accord du Parlement, du gouvernement et des Oulémas, des partis et des syndicats installent l'instance Equité et Réconciliation (IER).

“Dès son intronisation par l’allégeance ... le roi Mohamed VI entreprend des réformes courageuses et modernistes sur tous les plans et ... installe l’instance Equité et Réconciliation (IER).”

M. Belhaj Dermoumi, Membre de la Chambre des conseillers, Maroc

---

Composée d’anciennes victimes et aidée par quelques magistrats et avocats illustres du royaume, l’IER s’est dotée d’un budget et de trois groupes de travail (d’investigations, de réparations ainsi que d’études et de recherches) et a dressé ensuite un programme selon les dossiers adressés par les plaignants, les avocats, les autres associations et certaines informations du Parquet général.

Agissant en toute liberté de manœuvre, les membres de l’IER se déplacent dans toutes les régions après avoir communiqué la date et l’objet de ces déplacements dans toutes les régions du royaume. Des séances de travail avec les plaignants et les représentants (auditions, questions et interrogations) sont tenues. Ces longs travaux sont télévisés et commentés librement par les radios et la presse de tous les bords et même en présence de quelques représentants étrangers.

Les bénéficiaires de la réparation sont formés par des victimes d’emprisonnement ou de brutalités dépassant le normal, commis par des responsables des autorités de l’exécutif ou de la magistrature ainsi que par des anciens militaires impliqués dans les deux coups d’Etat mais mal jugés ou victimes de dépassement des jugements qui leur ont été attribués.

En ce qui concerne la réparation matérielle, dans le cas des fonctionnaires et employés dans la fonction publique et le privé, elle a été facile car ils ont été réinsérés dans leur ancien cadre avec rappel et promotion. Quant aux autres victimes, chacune a été indemnisée selon la grille créée par l’IER en accord avec les associations et les spécialistes financiers. Toutes ces indemnités sont payées ou exécutées dans une période assez courte.

La réinsertion de certains citoyens marocains du Sahara qui reviennent par périodes est prise par le gouvernement qui leur a promis solennellement pardon. Nombre d’entre eux sont repris dans l’administration dans les communes comme employés ou s’adonnent à des commerces soit à la Layaun, soit à Boujedor, à Dakhla ou à Smara, soit dans d’autres régions du Maroc avec aides et encouragements.

Quoi qu’il en soit, cette situation se normalise avec le temps et le développement de la démocratie communale, régionale et nationale, avec l’affermisssement de la liberté d’expression, en un mot la liberté entière. L’état de droit est en train de s’affermir encore plus pour le bien du citoyen et du développement équilibré du pays.

## ► LA DIFFICULTÉ DE FIXER UNE INDEMNISATION APPROPRIÉE

**Mme Hope Kivengere, Membre du Great Lakes Institute for Strategic Studies**

### Indemnisation

Jamais une indemnisation n'effacera un crime. Son but est plutôt d'atténuer les souffrances des victimes et de leur rendre leur dignité.

Les Nations Unies ont énoncé les principes de base en matière de réparations pouvant être offertes aux victimes de violations graves des droits de l'homme : restitution, indemnisation et réhabilitation des victimes. En cas d'indemnisation, celle-ci doit correspondre à la gravité de la violation et du préjudice subi par la victime.

Bien entendu, l'expression « victimes de violations » désigne les victimes elles-mêmes lorsqu'elles ont survécu, mais aussi leurs familles immédiates et/ou personnes à charge traumatisées lorsque les principales victimes ont été tuées ou ont disparu du fait des violations.

En cas de violation exceptionnellement grave des droits de l'homme, l'Etat doit répondre à deux problèmes principaux :

- L'ampleur de la tâche vu le nombre élevé de victimes : comment les indemniser ? Où l'Etat trouvera-t-il les ressources ?
- Mais aussi l'ampleur des crimes vu leur caractère inhumain et le traumatisme infligé aux victimes. Comment, par exemple, indemniser une famille qui a perdu des êtres chers ?

Les Etats et/ou sociétés, placés devant un tel dilemme, doivent trouver le moyen de réparer une cassure.

### Quel type d'indemnisation ?

Tout d'abord, l'Etat doit déterminer le type d'indemnisation (assistance financière, soins médicaux ou conseils, éducation et réinstallation) et identifier les bénéficiaires (groupes ou individus).

### L'exemple ougandais

Outre les violations des droits de l'homme les plus graves, 800 000 personnes ont été victimes d'exécutions extrajudiciaires de 1971 à 1985. L'Armée de résistance du seigneur de Joseph Kony a commis les pires atrocités au cours des 19 dernières années.

Devant une situation aussi dramatique, il a fallu envisager des indemnisations multiples, entre autres par le biais de la Commission des droits de l'homme et de la Commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme et pour la réinstallation des paysans chassés de leurs terres au début des années 1980. On a, entre autres, décidé :

- d'indemniser les habitants du district de Luwero qui ont aidé le Mouvement de résistance nationale pendant la guerre, notamment par des dons de bétail et de nourriture;
- de lancer des programmes d'éducation spéciale pour les orphelins des héros du Luwero.

“Il faut beaucoup de temps pour déterminer les personnes ayant droit à indemnisation; un recensement qui doit être fait avec soin. “

Mme Hope Kivengere, membre du  
*Great Lake Institute for Strategic Studies*

---

- d'ériger des monuments à la mémoire des victimes des massacres;
- d'offrir des subventions et des bourses présidentielles aux familles des victimes des massacres du Luwero;
- de lancer des programmes spéciaux pour les populations :
  - au Luwero : des programmes publics ou d'organisations non gouvernementales, EDF, etc;
  - Programme de reconstruction du nord de l'Ouganda (NURP);
  - Fonds d'action sociale du nord de l'Ouganda (NUSAF);
  - établissements d'éducation, de santé, routes secondaires, plans/projets de micro-crédit.

### **Leçons à retenir**

L'exemple ougandais montre que l'indemnisation doit être un processus de longue haleine lorsqu'elle est gérée par l'Etat. En effet, dans un pays où les ressources sont rares et qui sort d'un conflit violent, l'Etat doit s'atteler à des tâches écrasantes : reconstruire et relancer le développement. De plus, il faut beaucoup de temps pour déterminer les personnes ayant droit à indemnisation; un recensement qui doit être fait avec soin.

Et il ne faut surtout pas oublier les effets psychologiques des violations car ces traumatismes ne sont pas toujours visibles à l'œil nu, contrairement aux destructions matérielles ou aux morts comptabilisés. Les effets psychologiques des violations, souvent cachés, engendrent des troubles durables s'ils ne sont pas soignés. Aussi l'Etat doit-il mettre en œuvre des programmes spéciaux pour déterminer ces préjudices et ces programmes devront s'inscrire dans la durée pour être utiles.

Par conséquent, à terme et outre les interventions visant directement des familles ou des groupes spécifiques, il faudra intensifier les programmes spéciaux en matière d'éducation et de santé de sorte que la population dans son ensemble puisse en bénéficier dans les meilleurs délais.

## SÉANCE VIII

### Réformes institutionnelles

#### ► METTRE EN PLACE UN SYSTÈME JUDICIAIRE EFFICACE

**M. Didage Kiganahe, Deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale, ancien Ministre de la justice du Burundi**

##### 1. Vers quel système judiciaire ?

Quel est le système judiciaire efficace pour garantir à la fois la vérité et la réconciliation ?

Par rapport aux problèmes posés aux sociétés africaines qui sortent des conflits, l'efficacité d'un système judiciaire doit s'apprécier à notre avis sur la base de ses capacités à promouvoir une lutte effective contre l'impunité dans le respect des droits de l'accusé, la découverte de la vérité sur les faits souvent manipulés, et la réconciliation indispensable pour bâtir une société prête à assumer les autres défis de la reconstruction et du développement.

Un système judiciaire bâti uniquement sur les techniques juridiques traditionnelles même performantes peut ne pas répondre aux attentes de la population souvent plus en quête de vérité que de sanction, soucieuse de gommer les blessures du passé pour affronter ensemble les autres problèmes de la vie, sans pour autant négliger le besoin de reconnaissance des souffrances endurées par les victimes.

Lorsque les violences ont atteint un certain degré (cas du génocide ou de violences massives et systématiques), le système judiciaire interne peut ne plus réunir l'efficacité suffisante pour atteindre les auteurs des crimes ou trancher dans le respect des normes internationales d'un procès équitable. On recourt dans ce cas à un tribunal international *ad hoc*, à la Cour pénale internationale ou à un système mixte, alliant à la fois des éléments internes et internationaux.

Sur le plan strictement technique, tout système judiciaire suppose l'existence d'un tribunal avec des règles de compétence précises, un corps de juges indépendants et impartiaux, des règles de procédure claires et un éventail de sanctions pénales.

##### A. L'existence d'un tribunal indépendant

La question posée sous ce rapport est de savoir si les tribunaux classiques en place dans un pays qui sort d'un conflit très sanglant peuvent juger à la satisfaction de toutes les parties en cause les multiples crimes commis pendant les temps troublés par la guerre ou la rébellion.

Au Rwanda, l'immensité des cas soumis à la justice après le génocide par rapport aux moyens dont disposaient les tribunaux en place a fini par faire éclater l'impuissance de ces derniers à traiter tout le contentieux post-génocide dans les délais acceptables et justifier la création des tribunaux « gacaca ».

Au Burundi, les massacres à grande échelle commis après la mort du Président Ndadaye a donné lieu à des arrestations si nombreuses et à un tel engorgement des tribunaux qu'à ce jour, des centaines de personnes viennent de passer plus de dix ans en prison sans être définitivement fixées sur leur sort, malgré l'institution des chambres spéciales des tribunaux de grande instance ayant compétence en matière criminelle.

Face à l'impasse créée par les interminables procédures devant les juridictions classiques, il peut s'avérer souvent nécessaire de créer, sur base de la catégorisation des infractions, des juridictions spécialisées dans le contentieux lié aux temps troublés et fonctionnant sur un régime procédural particulier.

#### A.1. *Un tribunal indépendant*

L'indépendance du tribunal doit être appréciée par rapport à l'exécutif, mais aussi à l'égard des parties. En Afrique, la question de l'indépendance de la magistrature est un des aspects fondamentaux des revendications des syndicats des magistrats. La tradition développée par les pouvoirs des partis uniques qui régnaient jadis faisait du système judiciaire un des premiers remparts du pouvoir acquis par la force et servant à la répression des subversifs contestant la légitimité de ces régimes.

Dans la plupart des constitutions africaines, les magistrats sont nommés par l'exécutif qui, dans le contexte des conflits liés aux périodes troublées risquent de privilégier les magistrats de même obédience politique que les gestionnaires du pouvoir. Un tribunal composé de magistrats nommés de cette manière peut ne pas garantir l'apparence d'indépendance souvent nécessaire pour répondre aux exigences d'un procès équitable. *Justice must not only be done: it must also be seen to be done* disent les Anglais.

Comment garantir alors un mécanisme de nomination des magistrats qui répondent au souci de préservation de leur indépendance ? Plusieurs mécanismes ont été imaginés pour répondre à ce souci : tantôt les juges nommés par l'exécutif le sont à vie (Cour suprême des Etats-Unis), tantôt ils sont nommés pour une période qui dépasse la durée du mandat de l'autorité de nomination (c'est-à-dire pour une période plus longue que celle de la législature dont l'exécutif est issu) ou bien en recourant à la règle de l'inamovibilité qui interdit à l'exécutif de bouger un magistrat de son statut sans son accord. Un régime disciplinaire géré aussi par des règles et organes propres aux magistrats sert à garantir davantage l'indépendance des magistrats.

Mais il peut arriver que le contexte de la commission des crimes et la culture politique d'un pays donné rendent difficile la réalité de l'indépendance des magistrats malgré l'inclusion de toutes ces règles dans les lois qui organisent le système judiciaire. Des régimes peuvent en effet développer la pratique consistant à récompenser les magistrats zélés.

C'est cette difficulté à garantir un mécanisme de mise en place d'un tribunal véritablement indépendant qui a fait que, dans certaines circonstances, un tribunal international devient préférable s'il n'est pas fait le choix d'un tribunal qui combine à la fois les éléments nationaux et étrangers. En définitive, le mécanisme le plus adéquat pour garantir un tribunal indépendant sera choisi en fonction des circonstances propres à chaque pays.

#### A.2. *Un tribunal impartial*

L'indépendance des magistrats s'apprécie aussi par rapport *aux parties* en cause. On rejoint ici la *notion d'impartialité*, autre critère d'appréciation de l'efficacité d'un système judiciaire. Cette notion renvoie, selon la doctrine, à ce que tel ou tel juge composant le tribunal pensait dans son for intérieur en telle circonstance ou s'il abritait en lui quelque raison de favoriser une des parties. En la matière, les apparences ont de l'importance. Ainsi a-t-on généralement enseigné que doit se récuser tout juge dont on doit légitimement soupçonner un manque d'impartialité et qu'il y va de la confiance que les tribunaux doivent inspirer aux justiciables.



“Dans le contexte des sociétés africaines où les conflits ont souvent eu une connotation ethnique, l’origine ethnique des membres d’un tribunal peut mettre en doute le critère d’impartialité du tribunal lorsque ces derniers appartiennent tous à une ethnie différente de celle du justiciable alors que les faits en cause ont un rapport avec un conflit qui a opposé les deux ethnies.”

M. Didage Kiganahe, Deuxième Vice-Président de l’Assemblée nationale, ancien Ministre de la justice du Burundi

Dans le contexte des sociétés africaines où les conflits ont souvent eu une connotation ethnique, l’origine ethnique des membres d’un tribunal peut mettre en doute le critère d’impartialité du tribunal lorsque ces derniers appartiennent tous à une ethnie différente de celle du justiciable alors que les faits en cause ont un rapport avec un conflit qui a opposé les deux ethnies.

La loi burundaise du 22 septembre 2003 sur la compétence des tribunaux de grande instance en matière criminelle (éditée en vue de juger essentiellement les auteurs des crimes commis dans le cadre des épurations ethniques en 1993 après la mort du Président Ndadaye) a exigé que la composition du siège réponde au souci d’équilibre ethnique pour qu’elle soit régulière. Ainsi, dans ces matières, un siège composé exclusivement de Hutus et de Tutsis serait irrégulier, même si au fond la décision rendue est correcte; une raison de plus de réaffirmer encore que « *justice must not only be done: it must be seen to be done* ».

Dans un contexte comme celui du Burundi où les violences ont toujours eu des consonances ethniques, les exigences d’impartialité requièrent que dans chaque tribunal, on puisse retrouver les deux principales ethnies représentées (Hutus et Tutsis), sinon chaque justiciable risque de soupçonner de partialité le tribunal dans la composition duquel il ne retrouvera pas les juges de même ethnie que lui.

B. Un système judiciaire reposant sur des règles de procédure adéquates

B.1 Des règles de procédure respectueuses des droits de l’homme

Un système judiciaire appelé à trancher un contentieux en rapport avec les faits commis pendant les temps troublés doit reposer sur des règles de procédure qui garantissent au justiciable le respect des droits fondamentaux de tout citoyen confronté à un procès pénal. La question est d’autant plus importante que certains régimes seront tentés par une justice expéditive en vue d’éliminer ceux qui jadis étaient leurs adversaires sur le terrain de combat, ou le terrain politique.

Au Burundi, les prévenus privés de liberté depuis plus de dix ans à la suite des événements de 1993 étaient évalués à plus de 1 500 personnes. Face à cette situation et devant l’impossibilité pour les tribunaux de statuer avec célérité sur ce contentieux, il fut envisagé des mesures alternatives comme l’instruction ministérielle du 24 mars 2004 enjoignant aux procureurs de libérer provisoirement les inculpés dont les dossiers ont passé plus de six ans en phase pré-juridictionnelle. C’est donc dire que la procédure doit être conduite dans un *délai raisonnable*, faute de quoi les droits du prévenu sont mis en péril.

B.2 Une procédure d'aveu récompensé permet de faire éclater la vérité tout en répondant au souci de réconciliation entre l'auteur du crime et la victime

La procédure d'aveu récompensé est utilisée dans les procédures mises en œuvre devant les tribunaux pénaux internationaux et pourrait utilement être intégrée dans le droit des pays sortant des conflits qui ont généré beaucoup de crimes qui ont été commis à cette occasion.

Elle permettrait en effet de faire juger plus de personnes en un temps moins long, d'accélérer la procédure et de réduire le temps de l'angoisse des victimes qui passent tant d'années en attente d'une justice qui tarde à venir. La loi rwandaise de 1996 initiée pour réprimer les auteurs du génocide avait prévu la procédure d'aveu récompensé.

C. Un système judiciaire reposant sur un régime de sanctions pénales conciliant la rigueur et l'humanisme

Parmi les règles applicables dans un système judiciaire, il est important qu'une attention particulière soit accordée à celles qui organisent les sanctions pénales. La sanction pénale est l'aboutissement de tout le processus pénal. Son efficacité ou son échec rejaillit sur la validité et la légitimité de toute la procédure. En dépit de la volonté de réconciliation qui peut sous-tendre le processus pénal, il est fondamental de ne pas oublier que l'essence première de la démarche pénale réside dans la sanction.

La question de la *peine de mort* est aujourd'hui posée dans divers cercles alors que nombre de pays l'ont déjà éliminée de leur code pénal. Là où elle est encore prévue dans le code pénal, sa mise en œuvre reste problématique. Ainsi, au Burundi, cette sanction suprême pèse à ce jour sur des centaines de personnes au Burundi qui y ont été condamnées en raison de leur participation aux événements de 1993.

Cette situation met le gouvernement face à un dilemme. La loi sur la Commission Vérité et Réconciliation de décembre 2004, en passe de tomber dans la caducité du fait de la résolution du Conseil de sécurité du 20 juin qui postule la mise en place d'une Commission Vérité et une chambre spéciale de l'appareil judiciaire, avait ouvert une piste de solution en indiquant que cette commission allait avoir compétence pour réinterpréter les décisions judiciaires qui ont été l'aboutissement des procédures s'apparentant à une parodie de justice.

Il est souhaitable que la future loi qui régira cette institution maintienne cette ouverture pour permettre de revenir sur les dossiers qui ont donné lieu à des condamnations hâtives à des peines de mort. Plusieurs substituts à la peine de mort restent possibles, c'est le cas des peines d'emprisonnement à perpétuité incompressibles, qui ne peuvent donner lieu à la libération conditionnelle. Les sanctions pénales appropriées à un système judiciaire post-conflit doivent privilégier la *médiation pénale* ainsi que les *sanctions alternatives* à la peine d'emprisonnement.

Dans un pays où les ressources sont encore limitées, enfermer des milliers de détenus que l'Etat est obligé de nourrir sans les faire participer à la production relève d'une option à repenser pour faire plutôt des prisons un réservoir de main-d'œuvre pour les travaux de développement. C'est dans cette perspective que la prison deviendrait un lieu de rééducation dans son vrai sens.

## Conclusion

Tout système judiciaire doit, pour des raisons de cohérence, reposer sur trois piliers :

- L'exigence d'un tribunal indépendant et impartial et une organisation claire des cours et tribunaux avec des compétences bien définies.
- Le deuxième pilier du système judiciaire est fait de règles de procédure adéquates. Les règles de procédure tracent le chemin par lequel passe celui qui est en quête de la vérité pénale. L'organisation d'un système judiciaire d'une société en situation de post-conflit doit soigner ces règles pour résister à la tentation des procès expéditifs.
- Enfin, le dernier pilier sur lequel repose un bon système judiciaire est fait des règles qui fixent les sanctions pénales. Sur ce plan, la plupart des pays africains doivent encore faire l'effort de sortir des sentiers battus pour penser un nouveau régime de sanctions qui rencontrent les besoins de la société africaine. Il faut promouvoir des substituts à la classique peine d'emprisonnement pour que le condamné, même privé de liberté, reste une force disponible pour le développement.

## ► RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

### M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général, Union interparlementaire

Les causes sous-jacentes des conflits internes violents, la manière dont ils sont gérés ainsi que les réponses apportées varient à l'infini. Au mieux, les autorités civiles, chargent le secteur de la sécurité, dont elles gardent le contrôle effectif, d'une mission et d'une stratégie bien définies, visant à protéger les citoyens et à mettre fin à la violence. Au pire, faute d'un cadre institutionnel, ou suite à la déliquescence du cadre existant, le secteur de la sécurité échappe quasiment à tout contrôle démocratique. Dans ce cas, il peut lui-même devenir une source d'insécurité, un outil entre les mains du premier puissant venu, un « État dans l'État ».

Dans la réalité, toutefois, les conflits oscillent entre ces deux extrêmes. Une fois le calme revenu, en particulier dans le scénario du pire, la priorité sera de réformer le secteur de la sécurité. A cette fin, il faut analyser objectivement le passé et les perspectives futures. Il faut savoir pourquoi, sans rendre de comptes, le secteur de la sécurité a pu violer les droits de l'homme, ou servir ses propres intérêts plutôt que de protéger les citoyens comme il en avait le devoir. L'autre impératif sera de promouvoir des valeurs telles que les droits de l'homme et un code déontologique au sein de ce secteur. Il y va de sa crédibilité car comment, autrement, les citoyens accorderaient-ils leur confiance à ceux qui sont sensés les protéger ? Cette entreprise implique souvent une action volontariste pour que ce secteur soit représentatif de toutes les composantes de la société. En outre, au sortir d'un conflit, il faut parfois redéfinir les menaces, la mission et les outils du secteur de la sécurité. A cet égard, le « concept de sécurité humaine » revêt la plus haute importance, d'autant qu'il a fait son chemin dans les esprits car il met en avant l'individu et la population dans son ensemble.

“Après un conflit les parlements sont souvent faibles ou inexistants. Il faut donc œuvrer, prioritairement, à leur donner les moyens d’exercer pleinement leur fonction de contrôle. Une fonction d’autant plus importante lorsqu’il s’agit du secteur de la sécurité.”

M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général, UIP

A chacune de ces étapes, un principe intangible doit être respecté, même si ce n’est pas chose aisée après un conflit : le secteur de la sécurité doit fermement s’inscrire dans une structure démocratique et rester sous le contrôle des autorités civiles. Tous les services concernés sont tenus de reconnaître cette prééminence et de prêter serment d’allégeance à la Constitution et aux institutions de l’Etat. Ils ont aussi une obligation de neutralité politique. Ce contrôle du civil signifie que les hauts responsables des services de sécurité, notamment le commandant en chef des forces armées et le directeur des services de renseignement sont nommés par le Ministre de la défense ou, dans certains Etats, au terme d’un débat au Parlement, ou encore sous réserve d’approbation de ce dernier. La bonne gouvernance implique que la direction des services concernés, notamment celle des forces armées, comprenne des civils.

Encore faut-il, pour un vrai contrôle par le civil, un Parlement fort et effectif. Comme les services de sécurité absorbent une part non négligeable du budget de l’Etat, il importe que le Parlement s’assure, sans défaillance, du bon emploi de ces ressources publiques précieuses. Le législateur doit aussi être en mesure d’examiner comme il se doit les projets de loi soumis, en la matière, par le gouvernement. Il doit être capable de proposer des amendements, de sorte que ces textes soient conformes aux nouvelles conceptions dans ce domaine, et de veiller à leur bonne application.

Force est de constater, cependant, qu’après un conflit les parlements sont souvent faibles ou inexistants. Il faut donc œuvrer, prioritairement, à leur donner les moyens d’exercer pleinement leur fonction de contrôle. Une fonction d’autant plus importante lorsqu’il s’agit du secteur de la sécurité. Les parlements sont désormais appelés à exercer leur droit de regard sur des questions aussi complexes et techniques que les marchés d’armement, le contrôle des armes et l’état de préparation d’unités militaires. Or tous les parlementaires n’ont ni les connaissances, ni le savoir-faire nécessaires. Ils n’ont pas davantage le temps ou la possibilité de les acquérir, car leur mandat est d’une durée limitée et ils ne peuvent pas toujours recourir aux services d’experts nationaux ou étrangers. En outre, il faut compter avec les lois sur le secret d’Etat qui peuvent entraver considérablement le contrôle des services de sécurité. Enfin les parlementaires, désormais soucieux de « sécurité humaine », doivent inscrire les difficultés et les réponses en matière de sécurité dans une perspective bien plus large qu’auparavant.

L’Union interparlementaire et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées à Genève ont établi un guide sur le contrôle du secteur de la sécurité qui fait un état des lieux en la matière et donne un cadre, en particulier des exemples de bonnes pratiques, permettant de contrôler comme il se doit ce secteur particulièrement sensible. J’espère qu’il complètera utilement les connaissances que vous aurez glanées dans ce séminaire.

## SÉANCE IX

---

### *La contribution de la communauté internationale à la réconciliation*

#### ► **QUEL RÔLE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE PEUT-ELLE JOUER ?**

##### **M. Goran Fejic, Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, *International IDEA***

Quel est le rôle que la communauté internationale peut jouer dans les processus de réconciliation nationale. Nous devons d'abord nous poser trois questions :

- Un engagement international est-il nécessaire ?
- Quels en sont les avantages, mais aussi les risques ?
- Quelles sont les règles d'engagement pour la communauté internationale ?

La plupart des sociétés sortant d'un conflit sont réduites à la misère. Elles n'ont pas les ressources matérielles et techniques permettant de mettre en place des projets de reconstruction, des Commissions de Vérité et Réconciliation et des programmes de réparation. Il s'agit souvent de sociétés en état de choc. Ayant été cruellement frappées, elles n'ont pas eu la possibilité de s'intéresser à la manière dont d'autres sociétés, confrontées à un passé aussi douloureux, ont réagi.

C'est la raison pour laquelle une assistance extérieure s'impose et peut s'avérer extrêmement bénéfique. Cette assistance peut être accordée sous diverses formes, certaines plus générales, d'autres au cas par cas :

1. La communauté internationale se trouve souvent engagée dans des processus visant à mettre fin à une guerre civile et à consolider la paix au lendemain d'un conflit. Par le biais des Nations Unies, d'organisations régionales ou d'organisations non gouvernementales internationales, elle peut user de son influence pour intégrer les programmes de réconciliation qui conviennent dans le processus de paix. Elle peut exercer une pression sur les groupes désireux, au lendemain d'un conflit, de rallumer les braises ou d'ébranler un processus de paix encore fragile – « les fauteurs de troubles » comme nous disons souvent.
2. Beaucoup de conflits ayant une dimension régionale, on est souvent amené à associer les acteurs régionaux au processus de réconciliation. La communauté internationale peut, alors, réunir des législateurs et des hommes politiques appartenant à l'ensemble de la région afin qu'ils fassent connaître leurs expériences et débattent de questions de réconciliation ayant une importance régionale. C'est ainsi que l'Union africaine soutient certains processus de paix en Afrique, de même que l'Union européenne dans la région désormais connue sous le nom de Balkans de l'Ouest, c'est-à-dire l'ancienne Yougoslavie, et que l'Organisation des Etats américains soutient certains processus de paix dans l'hémisphère occidental.
3. La communauté internationale est aussi un gisement de financement et de savoir-faire. Désormais, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ainsi que les acteurs régionaux se rendent compte

“Si les avantages d’une aide internationale à un processus de réconciliation nationale sont évidents, il convient de ne pas oublier que l’intervention d’acteurs étrangers n’est pas sans risques. Il faut donc fixer quelques règles et principes en la matière.”

Mr. Goran Fejic, Chef de programme, *International IDEA*

de l’importance de la réconciliation pour la prévention des conflits, le développement et la sécurité humains, l’élimination de la pauvreté et la construction de la paix.

4. La justice est l’un des domaines par excellence grâce auxquels la communauté internationale soutient des processus pouvant mener à une réconciliation. Ainsi, elle a mis en place des tribunaux internationaux tels que le Tribunal pénal international pour l’ancienne Yougoslavie à La Haye et le Tribunal pénal international pour le Rwanda à Arusha. Elle a parrainé la création de Commissions Vérité et Réconciliation au Salvador, au Guatemala, au Timor-Leste et ailleurs.
5. Des ONG internationales, telles que le Centre international pour la justice de transition à New York, l’Institut pour la justice et la réconciliation au Cap, mais aussi des organisations intergouvernementales, telles qu’International IDEA à Stockholm centralisent des documents et des analyses comparatives et ont forgé un savoir-faire professionnel en matière de réconciliation et de justice de transition. Elles peuvent organiser des ateliers de travail permettant aux parties prenantes et aux responsables nationaux et régionaux d’échanger des informations et des conseils.
6. La communauté internationale peut, dans le cadre d’interventions au cas par cas, soutenir divers instruments de réconciliation et de justice de transition. Par exemple, elle peut fournir aux Commissions de Vérité des experts en police scientifique pour établir l’identité des victimes trouvées dans des charniers ou aider à la publication du rapport de la Commission Vérité et Réconciliation. Elle peut financer des fonds de réparation ou contribuer à l’organisation de programmes de protection des témoins. Elle peut aider à l’intégration de programmes de réconciliation dans l’enseignement scolaire, contribuer à la conception de stages de formation en matière de réconciliation, etc.

74

Toutefois, si les avantages d’une aide internationale à un processus de réconciliation nationale sont évidents, il convient de ne pas oublier que l’intervention d’acteurs étrangers n’est pas sans risques. Il faut donc fixer quelques règles et principes en la matière.

En outre, les responsables nationaux doivent savoir que la communauté internationale (à l’instar de la société civile) n’est pas un bloc monolithique, une entité une et indivisible dont les idées et suggestions seraient toujours cohérentes et compatibles entre elles.

Dès qu’il s’agit de proposer tel instrument de réconciliation plutôt qu’un autre, d’accélérer un processus ou de marquer une pause, les diverses composantes de la communauté internationale peuvent diverger – non parce qu’elles auraient forcément des arrière-pensées, mais simplement parce qu’elles perçoivent différemment les priorités du pays concerné.

Ainsi, certains instruments de justice de transition et de réconciliation, tels que les Commissions de Vérité, ont de plus en plus les faveurs des bailleurs de fonds internationaux et des ONG. Aussi bienveillants que soient les projets internationaux visant à instaurer de tels organismes, ils doivent toujours faire l'objet d'un débat et être évalués par les populations directement touchées par le conflit et par les représentants du peuple concerné, notamment les parlementaires.

Il se peut aussi que la communauté internationale donne des conseils contradictoires. Par exemple, le point de vue d'une mission d'instauration de la paix des Nations Unies ne sera pas nécessairement le même que celui d'ONG internationales.

J'ai moi-même connu un pays où certaines ONG internationales souhaitaient la mise en place immédiate d'une instance de justice de transition alors que la mission des Nations Unies, beaucoup plus prudente, estimait que la paix était encore extrêmement fragile et que, s'ils étaient pointés du doigt, les auteurs puissants d'exactions risqueraient de sortir du processus de paix et de rallumer le conflit. Mon propos n'est pas de dire qui avait raison et qui avait tort. Le plus important, à mon avis, est qu'un débat approfondi s'en est suivi dans le pays entre le gouvernement et la société civile.

Quel est le moment le plus opportun, dans un processus de paix, pour mettre en place une instance de justice de transition ? Créée trop tôt, elle peut mettre en péril la paix; trop tard, elle peut consacrer l'impunité et compromettre la qualité de la nouvelle démocratie en cours de construction. La communauté internationale peut aussi aider en faisant connaître l'expérience d'autres pays, en mettant à disposition des connaissances comparatives, mais elle ne peut décider au nom des parties directement concernées. Elle ne peut dire quel est le moment le plus opportun ni le type d'instance le plus approprié.

Nous connaissons tous le slogan « Pas de paix sans justice ». C'est un noble slogan et je pourrais y souscrire n'était cette question : que faire lorsque la paix et la justice ne sont pas du même côté de la barrière ? Parfois, on est confronté à un dilemme : il serait possible d'instaurer une paix et une société meilleure si elle pouvait être débarrassée des seigneurs de la guerre et autres tortionnaires. On peut aussi aboutir à retarder indéfiniment la paix et voir se multiplier les carnages et les abus.

Il y a toujours eu et il y aura toujours des hommes et des femmes courageux prêts à prendre tous les risques pour faire avancer la cause de la vérité et de la justice. Mais seuls ceux qui ont souffert de l'injustice et de l'oppression peuvent décider d'affronter de tels périls. J'estime qu'aucun acteur international n'est habilité à les pousser vers une voie où leur sécurité serait en jeu et qui retarderait l'instauration de la paix.

Il ne peut y avoir de processus de réconciliation durable autre qu'endogène. A toutes les étapes, la volonté des populations directement concernées est absolument essentielle. Il en est ainsi non seulement parce que c'est le seul moyen d'éviter les erreurs et les chausse-trapes susceptibles de ruiner à terme la paix et le processus de réconciliation, mais aussi pour des considérations politiques et morales. Qui mieux que ceux qui ont souffert dans leur chair et ceux qui ont infligé la souffrance, peut dire les peines, la misère, l'oppression, la discrimination et l'humiliation subies. Seuls les victimes et les bourreaux peuvent se réconcilier. La communauté internationale peut y contribuer mais elle ne saurait le faire à leur place.



## ► **L'EXEMPLE DU FORUM AMANI, LE FORUM PARLEMENTAIRE DES GRANDS LACS SUR LA PAIX**

**Mme Victoire Ndikumana, Membre de l'Assemblée nationale du Burundi, Trésorière du Forum AMANI**

### 1. **Qu'est-ce qu'AMANI FORUM ?**

Amani signifie « paix » en swahili. Amani est un Forum des parlementaires de la région des Grands Lacs qui sont engagés dans la prévention et la résolution des conflits dans leurs propres pays et dans la région. AMANI-FORUM a des branches en Ouganda, au Rwanda, au Burundi, en Zambie, en République-Unie de Tanzanie, au Kenya et en République démocratique du Congo avec un Secrétariat régional basé à Nairobi, au Kenya.

AMANI-FORUM s'efforce d'accroître le statut et le rôle des parlementaires dans la recherche de la paix au niveau de la région, et d'agir en tant que groupe parlementaire régional oeuvrant pour la prévention et la résolution des conflits. Les parlementaires sont des acteurs importants dans leurs sociétés et ont un rôle à jouer afin de prévenir les conflits ou de contribuer à la résolution d'un conflit violent.

En tant que groupe de pression, AMANI-FORUM promeut la paix et la réconciliation dans les zones de conflits et propose des mesures préventives. Elle promeut aussi la justice et le respect des droits humains.

### 2. **Vision d'AMANI FORUM**

La vision d'AMANI-FORUM est d'avoir une région des Grands Lacs débarrassée des conflits.

### 3. **Objectifs d'AMANI FORUM**

- Promouvoir la paix et éveiller la conscience à la résolution pacifique des conflits

AMANI-FORUM stimule et appuie la création de Forums parlementaires actifs au sein des parlements nationaux de la région. Cette organisation sensibilise les parlementaires ainsi que le public sur des questions relatives à la paix et les incite à s'impliquer. Elle s'efforce d'accroître le statut et le rôle des parlementaires dans la recherche de la paix au niveau de la région de même qu'elle renforce leurs connaissances sur le sujet de la résolution des conflits. AMANI FORUM encourage l'état de droit et le respect strict d'une gouvernance constitutionnelle, la justice, l'équité ainsi que le développement d'une culture démocratique dans nos sociétés. L'organisation contribue aussi à l'édification d'institutions politiques démocratiques, à savoir un pouvoir législatif démocratique, des organes exécutifs responsables, un pouvoir législatif judiciaire indépendant ainsi que le respect des droits humains.

- Surveiller les situations conflictuelles et tâcher d'amener les institutions politiques à agir

AMANI-FORUM agit en tant que groupe parlementaire régional oeuvrant pour la prévention et la résolution des conflits dans la région. Il suit de près la situation dans les zones potentielles de conflits pour en informer et avertir les gouvernements et autres institutions concernées pour qu'ils prennent des mesures préventives.



#### 4. Activités d'AMANI- FORUM

##### - Au niveau national

AMANI-FORUM s'est constitué grâce aux branches nationales issues des parlements de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de la Zambie, de la République-Unie Tanzanie et du Kenya. La République démocratique du Congo vient aussi d'être acceptée comme branche et membre à part entière de la famille AMANI. Les branches nationales tâchent de mener des activités visant la prévention ou la résolution des conflits qui affectent leur pays.

##### - Au niveau régional

###### *Missions d'information*

AMANI-FORUM organise des missions spécifiques dans les pays de la sous région affectés par les conflits. Ceci est fait dans le but de connaître la nature du conflit et les parties au conflit afin de jouer le rôle d'intermédiaire entre les parties d'une part et de faire des recommandations d'autre part. AMANI-FORUM use ainsi de son influence pour recommander des solutions politiques aux situations explosives. Deux missions sont exemplaires à ce propos, celle au Nord de l'Ouganda (Gulu) et celle à Shimoni au Kenya et à Zanzibar. En ce qui concerne le premier, le conflit au nord de l'Ouganda est longtemps resté une affaire interne sans vraiment intéresser la communauté internationale malgré les exactions et les horreurs commises sur la population. La mission d'AMANI, suivie par la présentation du rapport au Président Museveni, est venue appuyer la campagne de sensibilisation sur la cruauté de ce conflit menée par les députés originaires du Nord afin que des solutions pacifiques soient trouvées. La mission à Shimoni au Kenya et à Zanzibar a été effectuée pour s'enquérir de la situation des réfugiés politiques tanzaniens membres du parti politique CUF après les élections contestées à Pemba en 2002. La présentation du rapport de mission au Président Mkapa a été suivie par l'ouverture de négociations entre le CCM et le CUF qui ont débouché sur l'organisation d'autres élections à Pemba en mai 2003.

###### *Visites d'échanges*

AMANI-FORUM organise des visites interparlementaires entre les branches nationales dans le but de renforcer les capacités de ses membres, de promouvoir le dialogue entre les pays et d'encourager la diplomatie parlementaire au service de nos populations. A ce propos, des visites des délégations d'AMANI ouganda à Kigali et d'AMANI Rwanda en Ouganda au courant de 2002 ont contribué au rapprochement entre le Rwanda et l'Ouganda dont les relations s'étaient détériorées suite aux crises de Kisangani entre les armées ougandaise et Rwandaise. Un autre succès sont les visites entre les délégations parlementaires rwandaises et zambiennes qui ont abouti à un projet de rapatriement des réfugiés rwandais qui étaient installés en Zambie. Enfin, des visites organisées en République démocratique du Congo (RDC) depuis l'année 2003 ont abouti à l'inclusion de celle-ci comme membre à part entière de la famille AMANI et à l'organisation d'un dialogue interparlementaire entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda en septembre 2005 à Kigali.

###### *Observations d'élections*

AMANI-FORUM participe à l'observation des élections parce que l'on a constaté que certains conflits naissent de la contestation des résultats des élections, voire de l'organisation même des élections. C'est ce qui s'est produit à Pemba, Zanzibar, en 2003 et au Rwanda lors des élections générales de 2004.

“L'expérience d'AMANI-FORUM dans la prévention et la résolution pacifique des conflits qui sont des conditions de base d'une réconciliation véritable entre composantes nationales ou entre pays est un cas d'école.”

Mme Victoire Ndikumana, Membre de l'Assemblée nationale du Burundi, Trésorière du Forum AMANI

---

### *Renforcement des capacités des parlementaires*

AMANI-FORUM organise des sessions de formation de ses membres sur des sujets relatifs à la prévention et à la résolution pacifique des conflits, à la réconciliation en vue de les amener à acquérir des connaissances et des outils permettant aux parlementaires d'être réellement des partisans et des artisans de la paix.

### **Conclusion**

L'expérience d'AMANI-FORUM dans la prévention et la résolution pacifique des conflits qui sont des conditions de base d'une réconciliation véritable entre composantes nationales ou entre pays est un cas d'école.

En se référant aux exemples donnés : l'amélioration des relations entre l'Ouganda et le Rwanda, le dialogue interparlementaire entre le Rwanda, la RDC et l'Ouganda, montrent qu'avec un engagement total en faveur de la paix, les parlementaires auront accompli leur rôle de représentant du peuple qui n'aspire qu'à la paix.

# Séance de conclusion

**M. GORAN FEJIC, Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, International IDEA**

Nous avons traité pendant trois jours de questions hautement significatives pour toute société qui souhaite revitaliser et renforcer sa démocratie et tout particulièrement pour les sociétés qui sortent de conflits violents et dévastateurs.

Nous avons abordé des sujets complexes et qui posent de vrais dilemmes aux législateurs et, même, d'une façon plus générale, aux citoyens conscients de leur responsabilité et de leurs droits.

Comment trouver la juste mesure entre la nécessité de traiter les citatrices du passé et le désir de toute société qui se reconstruit de projeter son regard et son énergie vers l'avenir ? Quel rôle les parlementaires peuvent-ils jouer dans les processus de réconciliation ? Quels sont les instruments les mieux adaptés pour faire avancer la réconciliation en Afrique ? Comment trancher lorsque les choix difficiles s'imposent et qu'aucune des solutions n'est idéale ? Comment choisir entre des objectifs aussi fondamentaux que la paix et la justice ? Evidemment, le mieux serait ne pas avoir à choisir du tout. Mais ce luxe n'est pas toujours à la disposition des pays qui sortent des conflits violents.

Comment déterminer les modalités et la hauteur des réparations – question particulièrement difficile pour les pays que la guerre a appauvris et démunis de toute richesse ? Quel rôle doit assumer la communauté internationale ?

Nous n'avons pas cherché l'unanimité qui d'ailleurs n'aurait pu être qu'artificielle dans un domaine aussi complexe et dans une assemblée aussi libre et ouverte que celle des parlementaires. Mais le débat, à mon avis, a été d'une grande richesse et d'une très grande maturité. Et si les points de vue sont différents, comme le sont d'ailleurs les situations historiques des pays de ce vaste continent qu'est l'Afrique, les principaux messages qui émanent du débat me semblent quand même convergents.

L'un des messages à mon avis des plus importants est celui de la volonté des parlementaires africains de construire des démocraties durables sur des bases solides qui ne sont pas celles de l'oubli du passé, mais celles d'une prise de conscience de ce passé parfois très douloureux, pour en tirer des leçons, pour pouvoir bien fermer les citatrices et donner une vraie nouvelle vie aux nouvelles institutions : la vraie vie qui est celle des rapports humains de confiance, de respect mutuel et de solidarité, et c'est là que se trouve justement le sens même du mot réconciliation.

“L'un des messages à mon avis des plus importants est celui de la volonté des parlementaires africains de construire des démocraties durables sur des bases solides.”

M. Goran Fejic, Chef de Programme, *International IDEA*

“Aujourd’hui, donc, le monde en général et l’Afrique en particulier sont en droit d’être fiers du progrès accompli par le Burundi dans la consécration de la paix, de la démocratie et la réconciliation qui sont une condition *sine qua non* pour tout développement.”

M. Gervais Rufyikiri, Président du Sénat, Burundi

### M. GERVAIS RUFYIKIRI, Président du Sénat du Burundi

Il va de soi qu’en tant qu’Africains responsables et engagés dans l’édification d’une Afrique meilleure, digne et prospère, nous devons conjuguer nos efforts dans la recherche d’une véritable réconciliation, gage de tout développement durable.

En effet, la réconciliation est un processus partagé par tout le monde, qui inclut la recherche de la vérité, de la justice, du pardon et de la cicatrisation. En d’autres termes, la réconciliation consiste à trouver un moyen de vivre aux côtés d’anciens ennemis, sans nécessairement les aimer ou encore oublier le passé de quelque manière que ce soit, mais de coexister et de développer le degré de coopération nécessaire entre les habitants d’une même nation.

Dans cet ordre d’idée, la réconciliation est une noble valeur, en même temps qu’un objectif que l’on ne peut atteindre qu’à force de persévérance, de travail assidu et d’effort constant, et ceci nous dicte, nous parlementaires, le devoir de prendre part à une réflexion qui doit contribuer à alimenter un débat crucial à l’échelle nationale et internationale, à éclairer les choix par rapport à des questions centrales derrière lesquelles se cachent des enjeux décisifs.

Nos institutions parlementaires respectives ont le noble devoir de jouer pleinement le rôle qui est le leur dans la stabilisation et l’édification d’une société juste et prospère. Il s’agit là d’une voie parmi tant d’autres pour prévenir les conflits et accompagner le processus de réconciliation qui, comme vous avez pu vous en rendre compte au cours des présentes assises, est un processus de changement profond à l’échelle de la société et à long terme, et qui implique que l’on reconnaisse le passé, que l’on s’en souvienne et que l’on en tire des leçons.

Cette mission ne sera possible que si nous accordons à la vérité la place qui lui revient dans le processus de réconciliation et de rapprochement des gens et des peuples. En effet, la vérité rapproche les esprits, montre ce qui unit déjà les parties jusqu’ici opposées et fait reculer les méfiances d’hier pour préparer le terrain à de nouveaux progrès dans la justice et la fraternité, dans la cohabitation pacifique de tous les hommes. En d’autres termes, la vérité est le premier pas vers la réconciliation, la voie vers le pardon et donc aussi vers la paix.

Le choix du Burundi pour abriter ce séminaire n’est pas un fait de hasard. Il est sur le droit chemin qui marque une étape importante dans son histoire celle de la sous-région, puisqu’il représente l’aboutissement d’un processus de maturation politique qui lui permet d’entrevoir l’avenir avec optimisme.

Aujourd'hui, donc, le monde en général et l'Afrique en particulier sont en droit d'être fiers du progrès accompli par le Burundi dans la consécration de la paix, de la démocratie et la réconciliation qui sont une condition *sine qua non* pour tout développement.

Nous sommes tout aussi fiers de voir le Burundi se distinguer dans des domaines autres que la violence et faire honneur à toute l'Afrique.

Voilà pourquoi tous les hommes et les femmes, adultes et jeunes sont appelés à vivre la vérité s'ils veulent réellement réaliser la vraie paix. Pour atteindre ce noble objectif, cela doit être fait au niveau des individus, mais aussi au niveau des groupes sociaux, voire au niveau des nations.





ASSEMBLÉE NATIONALE



SÉNAT



## LE RÔLE QUE JOUENT LES PARLEMENTS DANS LES PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE EN AFRIQUE

SÉMINAIRE RÉGIONAL ORGANISÉ CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT BURUNDAIS, L'UIP ET INTERNATIONAL IDEA  
BUJUMBURA, 7-9 NOVEMBRE 2005

## LISTE DES PARTICIPANTS

## LISTE DES PARTICIPANTS

M. Onésime NDUWIMANA

Mme Immaculée NAHAYO

M. Gervais RUFYIKIRI

M. Anders B. JOHANSSON

M. Goran FEJIC

Président du Séminaire, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Burundi

Présidente de l'Assemblée nationale du Burundi

Président du Sénat du Burundi

Secrétaire général de l'Union interparlementaire

Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits, *International IDEA*

\*  
\* \*

### AFRIQUE DU SUD

MGABADELI, Hlengiwe Christophina (Mme)

WEBER, Hilda (Mme)

MALONEY, Lorna (Mme)

VAN DER MERWE, Koos (M.)

SETONA, Tsietse (M.)

Membre de l'Assemblée nationale (ANC) <sup>1</sup>

Membre de l'Assemblée nationale (DA)

Membre de l'Assemblée nationale (ANC)

Membre de l'Assemblée nationale (IFP)

Membre du Conseil national des provinces (ANC)

### ALGERIE

SENANI, Mohamed Ettaieb (M.)

BRIHMI, Moussa (M.)

SOUILAH, Boudjema (M.)

TAIB, Brahim Elhassen (M.)

MAZARI, Arezki (M.)

Membre du Conseil de la nation

Membre du Conseil de la nation

Membre du Conseil de la nation

Membre du Conseil de la nation

Sous-Directeur, Conseil de la nation

### BURUNDI

SINDOKOTSE, Dénise (Mme)

NTAVYOHANYUMA, Pie (M.)

TOYI, Gabriel (M.)

NSHIMIRIMANA, Déo (M.)

MPAWENAYO, Pasteur (M.)

NIYONKURU, Schadrack (M.)

KAMPAYANO, Pascaline (Mme)

KAMANA, Venant (M.)

BASABOSE, Mathias (M.)

MUSA OMAR (M.)

NDUWIMANA, Godeberth (M.)

KAMARIZA, Dorothée (Mme)

NSHIMIRIMANA, Marguerite (Mme)

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale

<sup>1</sup> ANC Congrès national africain  
DA Alliance démocratique  
IFP Parti Inkhata pour la liberté



NSABIMANA, Marie Rose (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
NZOMUKUNDA, Nadine (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
NDIZEYE, Oscar (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
MINANI, Térance (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
RUGAGAMIZA, Chrysologue (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
SAIDI MUSA (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NSESEMA, Jean Marie Pascal (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
BIKORINDANGA, Sylvestre (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NTIHABOSE, Salvator (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NTWAYUMURANGA, Cécile (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
NGENDAKUMANA, Léonce (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
MINANI, Jean (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NININHAZWE NDADAYE, Laurence (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
NZIGUHEBA, Evariste (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
MUTABAZI, Jean de Dieu (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NIBOGORA, Agnès (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
SINGURUZA, Térance (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NDIKUMANA, Victoire (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
SAHINGUVU, Yves (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
TOYI, Marie Thérèse (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
BAYAGANAKANDI, Epitace (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
NICAYENZI, Libérate (Mme)	Membre de l'Assemblée nationale
NIJEBARIKO, Scholastique (M.)	Membre de l'Assemblée nationale
BARANYIZIGIYE, Jacqueline (Mme)	Membre du Sénat
BIHA, André (M.)	Membre du Sénat
BIZIMA NA, Clotilde (Mme)	Membre du Sénat
INAKANYANA, Générose (Mme)	Membre du Sénat
MUNYEMBABAZI, William (M.)	Membre du Sénat
MASABO, Charles (M.)	Membre du Sénat
NDAYISHIMIYE, Adélaïde (Mme)	Membre du Sénat
NDIKURIYO, Faustin (M.)	Membre du Sénat
NTWARI, Antoine (M.)	Membre du Sénat
NIYUNGEKO, Patricie (Mme)	Membre du Sénat
NIMBESHA, Richard (M.)	Membre du Sénat
NZOYISABA, Cathérine (Mme)	Membre du Sénat
YASSIN, Radjabu (M.)	Membre du Sénat
RUGEMA, Charles (M.)	Membre du Sénat
BUSUGURU, Déo (M.)	Membre du Sénat
HABANABASHAKA, Pétronie (Mme)	Membre du Sénat
KARENZO, Pélagie (Mme)	Membre du Sénat
NDABNEZE, Laurent (M.)	Membre du Sénat

**COTE D'IVOIRE**

AKOUN, Laurent (M.)

SERI-N'GUESSAN (M.)

Membre de l'Assemblée nationale

Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission défense et sécurité

**MAROC**

DERMOUMI, Belhaj (M.)

Membre de la Chambre des conseillers, Président du Groupe parlementaire de l'Union démocratique

**NIGER**

AG KATO, Issiyad (M.)

Conseiller du Président de l'Assemblée nationale

**NIGERIA**

ABBA AJi, Muhammed (M.)

Sénateur

ANISULOWO, Iyabo (Mme)

Sénatrice

JIMOH, Fatai (M.)

Secrétaire

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

KAYEMBE , Kabamba (M.)

Chef de la délégation,  
Membre de l'Assemblée nationale

TEMBO, Munumba (M.)

Membre de l'Assemblée nationale

IMUANGOMBI, Mbega (M.)

Membre de l'Assemblée nationale

NTAUTU, Mey (M.)

Membre de l'Assemblée nationale

NTAMBU-NDAMBI, Tony (M.)

Attaché juridique au Cabinet du troisième Vice-Président de l'Assemblée nationale

**RWANDA**

IYAMUREMYE, Augustin (M.)

Sénateur, Vice-Président de la Commission politique et bonne gouvernance

KANZAYIRE, Bernadette (Mme)

Membre de la Chambre des députés

**SOUDAN**

MARGRET, Samwil Arob (Mme)

Membre de l'Assemblée nationale

**TCHAD**

MAHAMAT BACHAR GADAYA (M.)

Troisième Vice-président de l'Assemblée nationale

TCHOMBI FATIME (Mme)

Membre de l'Assemblée nationale

**TOGO**

KANSONGUE, Yambandjoi (M.)

Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale

ATCHOLI, Essossolame (Mme)

Directrice de la questure

\*

\* \*

### **ASSEMBLEE LEGISLATIVE D'AFRIQUE DE L'EST**

ABDULAH, Adan (M.)

OVONJI ODIDA, Irene (Mme)

KATE KAMBA, Sylvia (Mme)

BUNDI, Justin (M.)

MASAMI, Paul (M.)

Président de la Commission des affaires régionales

Membre de la Commission des affaires régionales

Membre de la Commission des affaires régionales

Greffier de l'Assemblée législative

Greffier adjoint de l'Assemblée législative

\*

\* \*

### **INTERVENANTS**

BASTICK, Megan (Mme)

Coordonnatrice des programmes spéciaux, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève (DCAF)

DERMOUMI, Belhaj (M.)

Membre de la Chambre des conseillers, Président du Groupe parlementaire de l'Union démocratique, Maroc

IYAMUREMYE, Augustin (M.)

Vice-Président de la Commission sénatoriale politique et bonne gouvernance, Rwanda

KIGANAHE, Didage (M.)

Deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale et ancien Ministre de la justice, Burundi

KIVENGERE, Hope (Mme)

Membre du *Great Lake Institute for Strategic Studies*

MANDIAYE, Niang (M.)

Assistant spécial du greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)

MGABADELI, H.C. (Mme)

Membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud

NINDORERA, Louis-Marie (M.)

*Global Rights*, Directeur du Programme pour le Burundi

NDIKUMANA, Victoire (Mme)

Membre de l'Assemblée nationale, Trésorière du Forum AMANI

NGENDAHOYO, Jean-Marie (M.)

Membre de l'Assemblée nationale, Burundi

NTIBANTUNGANYA, Sylvestre (M.)

Membre du Sénat et ancien Président du Burundi

\*

\* \*

### **INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DEMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ELECTORALE (INTERNATIONAL IDEA)**

FEJIC, Goran (M.)

Chef du Programme sur l'édification de la démocratie et la gestion des conflits

### **UNION INTERPARLEMENTAIRE**

JOHANSSON, Anders B. (M.)

Secrétaire général

HUIZENGA, Rogier (M.)

Chargé de programme adjoint, Questions relatives aux droits de l'homme,



## **Qu'est-ce que International Institute for Democracy and Electoral Assistance?**

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) est une organisation intergouvernementale qui promeut la démocratie durable dans le monde. L'objectif de l'Institut est de renforcer les institutions et les processus démocratiques.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance  
Strömsborg  
S-103 34 Stockholm  
Suède  
Tél.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Site internet : <http://www.idea.int>

# Qu'est-ce que l'UIP ?

## L'Union interparlementaire

Créée en 1889, l'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation internationale réunissant les représentants des parlements des Etats souverains. En février 2007, les parlements de 148 pays étaient représentés au sein de l'UIP.

## Activités de l'UIP

- favorise l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires à travers le monde;
- se prononce sur les dossiers internationaux et suscite une action parlementaire;
- oeuvre à la défense et à la promotion des droits de l'homme, dont le respect est un facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;
- contribue à une meilleure connaissance des institutions représentatives et au renforcement de leurs moyens d'action.

L'UIP est résolue à favoriser la réconciliation dans les pays où sévissent des conflits et elle s'est employée à renforcer les capacités dans un certain nombre de parlements de pays en situation d'après-conflit.

L'UIP travaille en étroite coopération avec les Nations Unies, les organisations interparlementaires régionales et les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales qui partagent les mêmes idéaux.

### Siège de l'Union interparlementaire

Union interparlementaire  
Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Genève (Suisse)  
Tél. : + 41 22 919 41 50  
Fax : + 41 22 919 41 60  
E-mail : [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)

### Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies

Union interparlementaire  
220 East 42nd Street  
Suite 3002  
New York, N.Y. 10017  
Etats-Unis d'Amérique  
Tél. : + 1 212 557 58 80  
Fax : + 1 212 557 39 54  
E-mail : [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

Site internet : <http://www.ipu.org>

© UNION INTERPARLEMENTAIRE 2007  
© INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE 2007

Publié par l'Union interparlementaire avec  
International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable des éditeurs.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable des éditeurs, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 978-92-9142-321-7 (UIP)  
ISBN 978-91-85391-99-8 (INTERNATIONAL IDEA)