



Parlement de Transition Burundi



Programme du séminaire « Le Parlement de transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha » a l'Hôtel Novotel 25 et 26 octobre 2002

Jour I : Vendredi 25 octobre 2002

08h00 : Arrivée des Parlementaires

08h15 : Mot d'accueil et introduction du NDI
NINDORERA Eugène, Directeur par Intérim

08h30 : A) Négociations d'Arusha : Evolution et perspectives régionales

Intervenant: Ambassadeur Howard Wolpe, Ancien Représentant des Etats-Unis d'Amérique dans la région des grands lacs

B) Négociations du cessez-le-feu: état d'avancement, impact sur la mise en application de l'Accord et attentes.

La question du cessez-le-feu est cruciale pour tous les Burundais. Les parlementaires ont l'obligation de la suivre de près. Où en est-on aujourd'hui? Quels sont les blocages? Quel est l'impact de l'absence de cessez-le-feu sur la mise en application de l'Accord? Quels sont les résultats attendus de ce processus? Quelles sont les réformes susceptibles de promouvoir "la paix et la sécurité pour tous"? Quelle est la contribution du Parlement à la résolution de cette importante question?

Intervenants: Colonel NDUHIRUBUSA Nicodème

Honorable NIBOGORA Oscar, Député, Président de la Commission de la défense et de la sécurité.

Modérateur: Sénateur BITARIHO Raphaël

09h15: Questions-réponses en plénière

10h00: Pause-café

10h15: Travaux en groupes

11h45: Rapport des groupes de travail et synthèse

12h15: Suspension des travaux

14h30: Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha: rôle du Parlement et de la Commission de Suivi de l'Accord (CSA)

Le Parlement et la CSA ont la mission de contrôler l'application de l'Accord d'Arusha; Quelles sont les attributions respectives de chacune de ces institutions? Quelles sont les différences (missions, pouvoirs, mécanismes d'action)? Quelles sont les relations entre le Parlement et la CSA ? Comment améliorer leurs rapports pour garantir une meilleure application de l'Accord d'Arusha?

Intervenants: Honorable NAHIMANA Pierre-Claver, Premier Vice-Président du Sénat, Un membre de la CSA

Modérateur: Professeur KASONGO-NGOY Makita-Makita

15h00: Questions-réponses en plénière

16h00: Travaux en groupes

17h30: Rapport des groupes de travail et synthèse

18h00: Fin des travaux de la première journée

18h30: Réception

Jour II : Samedi 26 octobre 2002__

8h30: "Accord d'Arusha: Comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation?"

S'il est vrai que la grande majorité des Burundais souhaite vivement la fin de la guerre, la justice et la réconciliation, il subsiste des divergences et/ou des zones d'ombre quant à la démarche à suivre. Quelle est la cohérence des solutions préconisées pour atteindre ces trois objectifs? Dans quelle mesure l'immunité provisoire, l'amnistie et la libération des prisonniers politiques sont-elles compatibles avec la lutte contre l'impunité, la justice et la réconciliation?

Intervenants: Professeur KASONGO-NGOY Makita-Makita

Sénateur SEGATWA Fabien

Professeur NIMUBONA Julien, Politologue

Modérateur: NINDORERA Eugène

9h30: Questions-réponses en plénière

10h00: Pause Café

10h15: Travaux en groupes

11h15: Rapport des groupes de travail et synthèse

12h00: Clôture des travaux. Lecture des recommandations.

12h30: Fin des travaux

**REPUBLIQUE DU BURUNDI
PARLEMENT DE TRANSITION**

REPUBLICAN INSTITUTE (IRI)

**NATIONAL DEMOCRATIC
INSTITUTE (NDI) ET
INTERNATIONAL**

**SEMINAIRE DE FORMATION SUR « LE PARLEMENT DE
TRANSITION ET LA MISE EN APPLICATION DE
L'ACCORD D'ARUSHA ».**

**Bujumbura (Burundi)
25-26 octobre 2002**

TABLE DES MATIERES.

PAGES

Introduction.....

Exposés, échanges et recommandations de la journée du 25 octobre 2002

- Exposé de l'Ambassadeur Howard Wolpe sur « les négociations d'Arusha : évolution et perspectives régionales ».....
- Exposé du Colonel Nicodème NDUHIRUBUSA sur « la négociation du cessez-le-feu : état d'avancement, impact sur la mise en application de l'Accord et attentes ».....
- Exposé de l'Honorable Député Oscar NIBOGORA sur « la négociation du cessez-le-feu : état d'avancement, impact sur la mise en application de l'accord et attentes ».....
- Exposé de l'Honorable Pierre Claver NAHIMANA, 1^{er} Vice-président Du Sénat sur « le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commission de suivi de l'Accord ».....
- Echanges sur l'exposé

Exposés, échanges et recommandations de la journée du 26 octobre 2002

- Exposé du Professeur Makita-Makita GASONGO-NGOY sur « l'Accord d'Arusha : comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ? ».....
- Exposé de l'Honorable Sénateur Fabien SEGATWA sur « l'Accord d'Arusha : comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ? »
- Exposé du Professeur Julien NIMUBONA sur « l'Accord d'Arusha : comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ? »...

Conclusion

INTRODUCTION.

Comme l'a souligné Monsieur Eugène NINDORERA, Directeur intérimaire du NDI, dans son allocution d'ouverture des travaux de ce séminaire, l'Institut National Démocratique pour les affaires internationales (NDI) et l'Institut Républicain International (IRI) sont deux organisations américaines qui exécutent au Burundi un programme destiné à renforcer les capacités des Députés et des Sénateurs dans les domaines qui les occupent quotidiennement. Au cours de ce deuxième semestre 2002, elles ont déjà organisé et financé, à l'intention des parlementaires, deux séminaires respectivement intitulés « l'organisation du travail parlementaire » et « les relations du Parlement avec les autres institutions ». Le troisième atelier qu'elles viennent d'organiser les 25 et 26 octobre 2002 et dont les activités vont être rapportées dans leur ordre chronologique porte sur « le Parlement de Transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha ».

En premier lieu, on parlera des exposés, échanges et recommandations de la journée du 25 octobre 2002 et en second lieu, de ces mêmes activités pour la journée du 26 octobre 2002.

RESUME DES EXPOSES, DES ECHANGES ET DES RECOMMANDATIONS DE LA JOURNEE DU 25 OCTOBRE 2002.

Modérateur : Honorable Sénateur Raphaël BITARIHO, Secrétaire Général Adjoint du Sénat.

1. « **Négociations d'Arusha : évolution et perspectives régionales** », exposé fait par l'**Ambassadeur Howard Wolpe**, Spécialiste de la politique africaine, auteur de beaucoup de livres sur l'Afrique et notamment sur la gestion des conflits raciaux et ethniques, ancien membre du Congrès américain, ancien Représentant du Président des Etats-Unis d'Amérique dans la Région des Grands-Lacs et actuellement analyste au département Afrique du Centre Woodrow Wilson à Washington.

L'Ambassadeur Wolpe a d'abord remercié le NDI et l'IRI qui lui avaient permis de s'adresser aux parlementaires burundais en lui demandant de faire un exposé au cours de ce séminaire. Il a affirmé avoir beaucoup suivi le processus de paix burundais depuis 1995 et s'être beaucoup impliqué dans ce processus quand il représentait le Président des Etats-Unis d'Amérique dans la région des Grands Lacs.

Selon lui, le conflit burundais est un conflit dur pour le pays et il a apprécié les efforts que beaucoup de Burundais fournissent pour faire avancer le processus de paix.

L'Ambassadeur Wolpe a en outre fait remarquer que le processus de paix burundais est unique en son genre. Unique parce que le pays a connu beaucoup d'exclusions, une grande insécurité et de la suspicion. C'est par conséquent un processus complexe qui implique beaucoup de Burundais appartenant aux deux grands groupes ethniques et même la région. Ce processus est influencé, par exemple, par la guerre de la République Démocratique du Congo. Les accords que le Congo a conclus avec le Rwanda, l'Ouganda et d'autres belligérants vont conduire à la stabilité du Congo. Comme ce pays n'abritera plus ceux qui attaquent le Burundi et le Rwanda, ces trois pays pourront de nouveau tisser des liens.

L'autre aspect qui rend le processus de paix burundais unique, c'est qu'il y a eu un Accord de paix qui n'a pas ramené la paix. La population burundaise à la base se demande pourquoi l'Accord n'a pas donné la paix.

Les négociations qui sont en train de se dérouler à Dar-Es-Salaam doivent conduire à un cessez-le-feu permanent entre les groupes rebelles et le Gouvernement burundais. Les différents problèmes peuvent trouver des solutions. L'important c'est d'avoir cet engagement d'arrêter la guerre, a poursuivi l'Ambassadeur Wolpe.

Quel est l'avenir de la situation du Burundi ? Après les négociations, il faudra prioritairement réformer l'armée et les forces de sécurité. C'est une condition pour qu'il y ait sécurité. L'intégration des rebelles dans l'armée devra obéir à un compromis et les négociateurs doivent être flexibles. De plus tous les Burundais doivent comprendre que l'Accord de paix est une étape du processus et non pas la fin du processus de paix. D'ailleurs, l'Accord d'Arusha laisse voir qu'il y a encore une

suspicion des Burundais, les uns envers les autres. Les Burundais ont besoin du temps pour se réconcilier et la période de transition devrait être une période pour consolider les relations entre les Burundais, une période où les groupes ethniques apprendraient à ne pas s'accuser mutuellement. A ce sujet, l'Ambassadeur Wolpe a constaté des progrès, car en 1996, on ne pouvait même pas utiliser les mots « Hutu » et « Tutsi » tout comme on ne pouvait pas envisager que les deux groupes ethniques puissent dialoguer. Même les parlementaires du FRODEBU et de l'UPRONA étaient opposés, chacun accusait l'autre d'être source des problèmes.

Bref, nous devons garder à l'esprit que les Burundais sont venus de loin, car à un moment donné on ne pouvait pas parler de « négociations ». Quand les groupes opposés se sont mis ensemble à Arusha, c'était le début de la solution, le dialogue était ouvert.

2. « Négociation du cessez-le-feu : état d'avancement, impact sur la mise en application de l'Accord de Paix et les attentes de la population burundaise », exposé fait par le Colonel Nicodème NDUHIRUBUSA.

Son exposé a consisté en premier lieu à placer le thème dans son contexte général pour savoir où nous en sommes avec le processus de paix et en deuxième lieu à donner des réponses à cinq interrogations liées à l'Accord de cessez-le-feu déjà signé mais également en cours de négociation à Dar-Es-Salaam. Voici ces interrogations :

- Quels sont les prétextes ou les raisons avancées pour retarder ou refuser de négocier et de conclure un Accord de cessez-le-feu ? En d'autres termes, quels sont les blocages ?
- Quel est l'impact de l'absence de cessez-le-feu sur la mise en application de l'Accord de Paix ?
- Quels sont les résultats attendus de ce processus ?
- Quelles sont les réformes susceptibles de promouvoir la paix et la sécurité pour tous ?
- Quelle est la contribution du Parlement de Transition pour qu'il y ait cessez-le-feu ?

Quel est le contexte général dans lequel se place la négociation du cessez-le-feu ?

Le Gouvernement du Président BUYOYA a privilégié, depuis juillet 1996, la voie d'une issue négociée à la crise politico-sécuritaire qui a éclaté depuis octobre 1993. Voici les étapes importantes de ces négociations :

- San Egidio fut la première tentative à Rome en 1997 : une délégation du Gouvernement a rencontré le CNDD, principal groupe armé connu à l'époque.
- Juin 1998 : début des négociations d'Arusha
- 28 août 2000 : signature solennelle de l'Accord d'Arusha. Cette signature est intervenue sans protocole sur le cessez-le-feu. A cette occasion, les Chefs d'Etat de l'initiative régionale et les représentants de la Communauté Internationale se sont

engagés à agir de concert pour amener les groupes armés burundais à négocier. Un mois après la signature de l'Accord, un sommet régional réuni à Naïrobi a lancé un appel à ces groupes armés pour aller négocier, mais ceux-ci ont continué à refuser les négociations. Les efforts ultérieurs ont été entrepris par la médiation avec le concours de Jacob Zouma. En janvier et en avril 2001, le Président BUYOYA a rencontré à Libreville le Chef des FDD Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE, mais ils ne sont pas parvenus à des résultats positifs. Jusqu'ici, il y a déjà eu 18 rencontres entre la délégation gouvernementale et les différentes factions rebelles.

Dans l'entre temps, le groupe FDD s'est scindé en deux ailes : celle de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE et celle de Pierre NKURUNZIZA. Le groupe FNL s'est lui aussi scindé en aile d'Agathon RWASA et en aile d'Alain MUGABARABONA. L'aile de Pierre NKURUNZIZA et celle d'Agathon RWASA sont les plus opposées aux négociations et elles ont souvent trouvé des prétextes pour s'absenter dans les négociations. Elles ont tantôt contesté le lieu de la médiation, tantôt la partialité de celle-ci. Les ailes de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE et d'Alain MUGABARABONA étaient favorables à la négociation d'un Accord de cessez-le-feu et elles ont signé avec le Gouvernement de Transition un Accord de cessez-le-feu à Dar-Es-Salaam le 7 octobre 2002. A cette occasion les Chefs d'Etat de l'initiative régionale ont accordé un délai de trente jours aux autres groupes armés pour négocier et ce dans le cadre du processus d'Arusha. S'ils ne le font pas, ils seront sanctionnés.

Le prochain sommet des Chefs d'Etat de l'initiative régionale consacrera la signature d'un Accord de cessez-le-feu inclusif, l'arrêt de la guerre et la mise en application d'un Accord de Paix durable.

Le Colonel NDUHIRUBUSA a ensuite parlé de ce qui bloque la signature d'un Accord de cessez-le-feu.

Le groupe de RWASA et celui de NKURUNZIZA ont présenté une série de préalables à la négociation d'un Accord de cessez-le-feu : le retour de l'Armée dans les casernes, la libération des prisonniers politiques, la négociation directe avec l'Armée, la présence du Président de la République pour qu'il endosse la responsabilité de tout ce qui s'est passé depuis 1993, la négociation d'un Accord global de paix et non d'un Accord de cessez-le-feu (ce qui revient à remettre en cause l'Accord d'Arusha), etc.

Certaines de leurs réclamations sont résolues dans l'Accord d'Arusha et d'autres prouvent que ces groupes armés espèrent une victoire militaire, a conclu le Colonel NDUHIRUBUSA.

Quel est l'impact de l'absence du cessez-le-feu sur la mise en application de l'Accord ?

Une telle situation empêcherait la mise en application de l'Accord d'Arusha. Deux scénarios seraient alors possibles . S'il y a absence de cessez-le-feu et de sanctions, l'Accord d'Arusha ne serait pas intégralement appliqué, car certaines réalisations dépendent de l'amélioration de la sécurité dans le pays. Il n'y aurait pas,

par exemple, de réforme de l'armée ; le rapatriement des réfugiés, la réhabilitation des sinistrés et les programmes de reconstruction seraient compromis. L'autre scénario se produirait dans le cas des sanctions à ces groupes armés. Ces sanctions les amèneraient à adhérer à l'Accord. Dans ce cas, il y aurait risque de retarder la mise en application de l'Accord dans sa totalité.

Le Colonel NDUHIRUBUSA a ensuite parlé des résultats attendus de ce processus. Avec les négociations de Dar-Es-Salaam, l'Accord de cessez-le-feu devra intervenir car la médiation s'y implique beaucoup. C'est donc une question de temps. Un Accord de cessez-le-feu qui sera signé par tous les belligérants a été rédigé par les spécialistes de la question de cessez-le-feu.

Quelles sont les réformes militaires susceptibles de promouvoir la paix et la sécurité pour tous ?

Elles se trouvent dans le protocole III. L'armée comprendra 50% de Hutu et 50% de Tutsi. Mais cela ne sera pas simple, car il faudra veiller à ce que les 50% de Tutsi et les 50% de Hutu ne servent pas leurs camps respectifs. De plus on devra veiller à ce que les 50% de Hutu proviennent de la rébellion et de l'armée actuelle et que les 50% de Tutsi soient issus de l'armée actuelle et de la rébellion. Il y aura également de nouveaux recrutements. Au total, il faudra avoir une armée nationale imbue de valeurs démocratiques et professionnelles.

Quelle serait la contribution du Parlement à la question de Sécurité ?

Les actions que le Parlement pourrait entreprendre dans ce domaine sont, par exemple, le soutien de ceux qui veulent sanctionner les groupes armés qui refusent de négocier, l'adoption d'un langage politique cohérent et unique axé sur la recherche du cessez-le-feu.

3. **« Négociation du cessez-le-feu : état d'avancement, impact sur la mise en application de l'Accord de Paix et les attentes de la population burundaise »**, exposé fait par l'Honorable Député Oscar NIBOGORA, Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité à l'Assemblée Nationale du Burundi.

L'Honorable Oscar NIBOGORA a d'abord parlé des généralités sur la nécessité du cessez-le-feu. A ce sujet, il a dit qu'il y a une guerre civile qui sévit au Burundi depuis 1993 et qui a occasionné la naissance des groupes armés incontrôlables par l'Etat et qui combattent une armée régulière du Gouvernement qualifiée de « corps monoethnique tutsi ». Cette rébellion Hutu comprend le CNDD-FDD, le FNL PALIPEHUTU, le FROLINA. A l'heure qu'il est, le débat sur le cessez-le-feu intéresse tous les Burundais, car ils ont beaucoup besoin de ce cessez-le-feu.

L'Honorable Oscar NIBOGORA a ensuite parlé du contenu de l'Accord d'Arusha sur le cessez-le-feu permanent. Comment y définit-on le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités ? Ces définitions se trouvent dans le Protocole III de l'Accord d'Arusha.

Le cessez-le-feu est la cessation de toute attaque et de tous les actes de sabotage, la cessation d'occuper de nouvelles positions sur le terrain, la cessation de tous les actes de violence contre la population civile, la cessation de fournir des armes et matériel de guerre ainsi que la cessation de toute autre activité susceptible d'empêcher le déroulement normal du cessez-le-feu.

La cessation des hostilités implique l'annonce de cette cessation 48 heures après la signature du cessez-le-feu, le contrôle de cette cessation par la Commission de Suivi de l'Accord, la libération de tous les prisonniers politiques, la cessation des arrestations arbitraires, la cessation des déclarations et publications à caractère diffamatoire ou ethnique.

On distingue les hostilités politiques (agression verbale, emprisonnements politiques, regroupement forcé...) et les hostilités militaires (affrontements armés, attaque de la population...). Les belligérants sont les forces gouvernementales, les combattants des mouvements politiques armés, les combattants de mouvements politiques opérant à l'intérieur du pays.

L'Honorable Oscar NIBOGORA s'est aussi penché sur les défis à affronter. Même s'il y avait cessez-le-feu, il y aurait les problèmes suivants : les catégories concernées par le programme de mise en œuvre du futur Accord de cessez-le-feu et de la formation d'une nouvelle force de défense et de sécurité, la réinsertion socio-professionnelle des démobilisés qui va de pair avec la coexistence pacifique avec les groupes socio-politiques que l'on considérerait hier comme ennemis à abattre. Il y aura enfin le problème des moyens financiers et matériels pour accomplir le programme de mise en œuvre de l'Accord du cessez-le-feu.

Pour terminer, l'Honorable Oscar NIBOGORA a souligné que le gouvernement venait de signer un accord partiel de cessez-le-feu avec les ailes de NDAYIKENGURUKIYE et de MUGABARABONA, que le Gouvernement a déjà programmé à l'ordre du jour un projet de loi à envoyer pour analyse et vote au Parlement en rapport avec une nouvelle loi sur l'organisation, la composition et le fonctionnement du corps des forces de défense et de sécurité. De plus, la Commission de la Défense et de la Sécurité de l'Assemblée nationale venait de programmer des missions auprès des ministères qui lui permettront de dialoguer avec les autorités militaires et civiles sur la sécurité et sur le processus des négociations du cessez-le-feu. Un sommet des Chefs d'Etat de la sous-région sur la question du cessez-le-feu est prévu le 7 novembre 2002. Beaucoup de pays et d'organisations internationales importantes (ONU, Union Africaine, U.E.) ont exprimé la volonté d'aider le Burundi à conclure rapidement un cessez-le-feu. Selon l'Honorable NIBOGORA, la situation semble évoluer rapidement puisque même le FNL de RWASA est allé négocier à Dar-Es-Salaam. Il espère que tous les défis vont bientôt être levés, que le Burundi retrouvera la paix et la sécurité puis entreprendra les réformes et la reconstruction prévues dans l'Accord d'Arusha.

Les principales **questions** et **réponses** sur ces trois exposés précédents sont les suivantes :

Signer un Accord de cessez-le-feu avec Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE ou avec Alain MUGABARABONA, est-ce signer un accord avec le CNDD-FDD ou le FNL étant donné que ces chefs rebelles ne semblent pas avoir des combattants qu'ils commandent ? Le Gouvernement burundais a signé un accord de cessez-le-feu avec eux et cette signature n'a pas eu des effets qui montrent qu'il y a eu cessez-le-feu ; cela ne confirme –t-il pas l'interrogation précédente et ne faudrait-il pas identifier les vrais belligérants pour signer un accord avec ceux-là ? La réponse à cette question a été que les négociations sur le cessez-le-feu doivent être inclusives. Par ailleurs, un groupe rebelle peut être faible aujourd'hui et devenir fort demain. Les combattants de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE sont peut-être aujourd'hui en République Démocratique du Congo. Dans tous les cas, les trois principaux belligérants actuels sont l'armée gouvernementale, le CNDD-FDD de Pierre NKURUNZIZA et le FNL d'Agathon RWASA. Les représentants de ces trois groupes de belligérants doivent absolument signer le cessez-le-feu pour qu'il ait des effets sur le terrain.

N'y a-t-il pas au sein de l'armée gouvernementale des gens qui sont opposés au cessez-le-feu et que fait-on pour les amener à adhérer au processus de paix ? La grande majorité des militaires adhèrent au processus de paix. En général, quand le leadership se comporte bien, les militaires adhèrent à son programme. Pour ceux qui n'adhèrent pas, on essaie de les conscientiser lors des causeries qui sont régulièrement organisées.

Les raisons avancées par les rebelles qui refusent le cessez-le-feu sont-elles toutes des prétextes comme a semblé le dire le Colonel Nicodème NDUHIRUBUSA ? Il y a des réclamations qui sont valables. Par exemple, le fait qu'ils réclament la présence du Président BUYOYA dans les négociations du cessez-le-feu à Dar-Es-Salaam est valable parce que c'est le dernier sommet des Chefs d'Etat de l'Initiative régionale qui a exigé qu'il soit présent lors de ces négociations sur le cessez-le-feu. Pour bien comprendre les réclamations des rebelles, il faudrait se demander pourquoi ils ont pris les armes.

Que fait-on pour amener les différents mouvements de l'intérieur du pays opposés au processus de paix à adhérer à ce processus ? Pratiquement rien et pourtant c'est une question qui devrait préoccuper les pouvoirs publics.

Pourquoi les mouvements armés qui ont signé l'Accord de Paix d'Arusha n'ont-ils pas encore été intégrés dans l'armée ? Leurs combattants seront intégrés après la signature du cessez-le-feu global.

Les pays ou organisations qui ont soutenu les groupes armés et qui ont investi dans cette guerre ne doivent-ils pas être considérés comme des belligérants ? Vont-ils facilement accepter qu'il y ait cessez-le-feu ? Ne visent-ils pas des intérêts en soutenant ces rebelles ? Il n'y a pas eu de réponse à cette question.

Trois ans suffisent-ils pour la transition ? Aura-t-on fini d'exécuter le programme de la transition ? Il faut savoir limiter le temps ; trois ans suffisent pour la transition, surtout que le Burundi a passé beaucoup d'années en guerre.

Les principales **recommandations** en rapport avec ces trois exposés sont les suivantes :

- Il faudrait que le Gouvernement prépare soigneusement et à l'avance l'insertion socio-professionnelle des démobilisés en vue d'en faire des acteurs du développement. Certains politiciens burundais devraient aller visiter des programmes pour les démobilisés dans les pays où ils ont déjà eu lieu. Il faudrait également étudier les problèmes liés à l'intégration.
 - Des mouvements armés qui ont signé l'Accord de Paix d'Arusha et qui ont de ce fait cessé de se battre devraient être associés à la négociation du cessez-le-feu global, car ce cessez-le-feu concerne tous les mouvements armés.
 - Il faudrait multiplier les descentes pour expliquer l'Accord de Paix à la population afin d'obtenir son adhésion à cet Accord et pour qu'elle ne soit pas surprise par son application
 - Il importe que les pouvoirs publics et spécialement une équipe de parlementaires approchent et écoutent les mouvements burundais de l'intérieur du pays qui sont opposés au processus de paix afin de les amener à ne pas camper sur leurs positions. Il serait même nécessaire de les laisser s'exprimer en leur permettant de faire des conférences publiques au lieu de continuer à les mater.
 - Les recommandations issues des séminaires organisés par NDI et IRI seront rendues publiques et les rapports y relatifs seront distribués aux parlementaires.
 - La classe politique burundaise devrait être objective, avoir la bonne foi en l'application de l'Accord de paix et tenir un même langage sur lui.
 - Il faudrait éviter de diviser les groupes armés, parce que si on divise un groupe, il n'a plus de leadership pour le représenter dans les négociations et pour prendre des engagements au nom du groupe armé. En effet, un leadership présente l'avantage de maîtriser tous les membres du mouvement armé.
 - L'Accord de paix d'Arusha n'est pas une fin en soi, le dialogue et la recherche du compromis doivent continuer.
 - L'élément « confiance » est un facteur important de réconciliation. Chaque fois qu'il y a dialogue, la confiance est très nécessaire .
4. **« Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commission de Suivi de l'Accord (CSA) »**, exposé fait par l'Honorable Pierre Claver NAHIMANA, Premier Vice-Président du Sénat de Transition du Burundi, ancien membre de la CSA et membre de la délégation du Parti FRODEBU aux négociations d'Arusha.

Modérateur : Professeur Makita-Makitu KASONGO-NGOY.

L'Honorable Pierre Claver NAHIMANA a d'abord brièvement rappelé les dix garanties qui forment le protocole V de l'Accord d'Arusha et qui sont présentées sous forme d'articles :

1. Adhésion et soutien du peuple burundais à l'Accord (ce soutien et cette adhésion constituent des garanties) ;
2. Institution de transition (chargées de mettre en application l'Accord) ;
3. Commission de Suivi de l'application de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (un organe spécifique qui s'occupe du contrôle et du suivi régulier de l'application de l'Accord) ;
4. Le médiateur (autorité de recours) ;
5. Commissions (telles que la commission d'enquête judiciaire internationale, la commission nationale pour la vérité et la réconciliation, la commission du cessez-le-feu, etc.) ;
6. Génocide, crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ;
7. Rôle de la communauté internationale (surtout en ce qui concerne l'appui à l'application de l'Accord) ;
8. Maintien de la paix ;
9. Garanties financières (à chercher auprès des bailleurs de fonds en vue d'appliquer l'Accord) ;
10. Rôle de la région (pour appuyer la mise en application de l'Accord).

L'exposé de l'Honorable Pierre Claver NAHIMANA a concerné seulement deux garanties : les institutions de transition et la commission de suivi de l'Accord (CSA). Parmi ces institutions, il a parlé particulièrement du Parlement de Transition comme l'indique le titre qui suit :

Contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : missions du Parlement.

Les missions spécifiques du Sénat sont dans l'article 6 du protocole II de l'Accord, alinéas c, d et f du point 16. Les voici :

Le Sénat mène des enquêtes dans l'administration publique et fait des recommandations pour qu'aucune région ou groupe ne soit exclu du bénéfice des services publics.

Il contrôle l'application des dispositions de la Constitution exigeant la représentativité ou l'équilibre, par exemple dans la fonction publique ou dans les corps de défense et de sécurité.

Il contrôle l'application du protocole II intitulé « démocratie et bonne gouvernance ». Dans ce cadre, il approuve la nomination de certains hauts responsables du pays (les gouverneurs de province, le Procureur Général de la République, etc.) et veille à ce que les Conseils communaux reflètent la diversité ethnique.

Le rôle de l'Assemblée Nationale n'est pas explicitement mentionné dans l'Accord. Son rôle y est implicite et c'est le suivant : contrôler l'application de l'Accord dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Si on se réfère à la Constitution de Transition, les articles 131 et 132 impliquent l'Assemblée Nationale et le Sénat, c'est-à-dire le Parlement, dans le contrôle de l'application de l'Accord. Le Parlement de Transition réuni en congrès organise tous les 6 mois une session pour évaluer la mise en application de l'Accord à base des rapports du Gouvernement et de la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord.

L'article 147 de la Constitution donne au Sénat la large mission de « veiller au respect de l'application de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ». Cette extension de la mission de contrôle du protocole II à tout l'Accord pose la question de connaître les limites entre le Sénat de Transition et la Commission de Suivi, a fait remarquer le conférencier.

Contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : mission de la Commission de Suivi.

Les missions de la CSA ont été précisées dans l'Accord d'Arusha et réajustées par la Constitution de Transition . Les voici :

- a) assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord ;
- b) veiller au respect du calendrier de mise en œuvre ;
- c) veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ;
- d) concilier les points de vue ;
- e) trancher tout désaccord entre les signataires ;
- f) orienter et coordonner les activités de toutes les commissions et sous-commissions créées aux fins de la mise en application de l'Accord ;
- g) aider le gouvernement de Transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à la mise en application de l'Accord ;
- h) décider de l'admission d'autres partis participants, conformément à l'article 14 du protocole II de l'Accord ;
- i) remplir toute autre fonction qui lui sera expressément dévolue au titre de l'Accord.

La Constitution de Transition a fait un réajustement au sujet des deux dernières missions et elle dit :

- décider de l'admission d'autres partis participants conformément à l'article 76 alinéa 2 (de la Constitution) ;
- veiller à l'exécution des mesures relatives à la prévention, la répression et l'éradication des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité.

Différences entre le Parlement et la CSA :

Dans l'Accord, la CSA a des missions plus vastes que celles du parlement pour contrôler l'application de l'Accord. La CSA tient des sessions ordinaires tous les deux mois pour discuter de tous les problèmes concernant l'application de l'Accord. Des sessions extraordinaires sont également prévues. En plus de ces sessions qui

réunissent tous les membres de la CSA, celle-ci est dotée d'un Conseil Exécutif qui est permanent et qui suit au jour le jour l'application de l'Accord d'Arusha.

Relations entre le Parlement et la CSA :

Il faut distinguer ici les relations fonctionnelles entre les deux organisations et les relations de collaboration entre les deux.

Au point de vue fonctionnel, selon le contenu de l'Accord, le Parlement est une des parties signataires de l'Accord et est considéré comme tel par la CSA. Ses missions sont donc soumises au contrôle de la CSA. Mais sur le plan pratique, le Parlement et toutes les institutions ont tendance à se dégager de cette contrainte de contrôle par la CSA qui leur a été imposée par l'Accord. Pour cela, ces institutions préfèrent s'en remettre à la Constitution de transition alors que celle-ci n'est pas en harmonie parfaite avec l'Accord.

Sur le plan des relations de collaboration, un représentant du Parlement siège régulièrement dans les sessions de la CSA et les relations de collaboration s'en arrêtent là. Les tentatives du Parlement d'inviter la CSA à participer à des activités communes ont abouti à un non-recevoir de la part de la CSA. Elle a, par exemple, refusé de participer au dernier congrès du Parlement dont le but était d'évaluer la mise en application de l'Accord, estimant que son point de repère est seulement l'Accord et que ce dernier ne prévoyait pas cette activité.

Pour conclure, le conférencier a essayé de répondre à la question suivante : comment améliorer les rapports entre le Parlement et la CSA pour garantir une meilleure application de l'Accord d'Arusha ?

La difficulté de ces rapports tient à deux aspects : l'Accord d'Arusha n'a pas détaillé les mécanismes de collaboration entre la CSA et les institutions ; la Constitution de Transition n'est pas plus explicite. La Constitution de Transition complique le problème du fait que l'Accord d'Arusha qui régit la CSA ne prévoyait pas cette constitution de transition.

Il faudrait alors essayer de résoudre ce problème au niveau des organes habilités comme l'Assemblée Nationale de Transition qui pourrait résoudre le conflit entre la Constitution de transition et l'Accord d'Arusha. Il faudrait aussi que le Parlement s'intéresse plus qu'il ne le fait à ce qui se passe dans la CSA en y renforçant sa représentation s'il le faut. Le Parlement pourrait ainsi influencer davantage les décisions de la CSA.

La CSA doit aussi faire un effort pour se désenclaver et considérer l'environnement réel dans lequel elle travaille et ne pas s'attacher aux principes théoriques contenus dans l'Accord. Elle ne peut pas ignorer que les institutions de transition comme le Parlement sont aussi régis par une Constitution de transition.

Ceux qui ont posé des **questions** en rapport avec cet exposé sont revenus sur les contradictions entre le contenu de l'Accord et celui de la Constitution de Transition ainsi que sur leurs imprécisions. Tout cela risque d'être l'origine d'un conflit entre la CSA et les autres institutions. Certains parlementaires ont accusé leurs pairs qui ont

adopté cette constitution et ont dit qu'ils auraient dû attendre afin que les Députés issus de tous les partis signataires de l'Accord l'adoptent. On a expliqué à ces derniers que leur proposition était irréalisable parce que la nouvelle Assemblée Nationale ne pouvait pas être mise en place sans la Constitution. D'autres ont soutenu l'idée que cette Constitution n'aurait pas dû avoir lieu parce que l'Accord prévoyait de recourir à l'Accord et à la Constitution de mars 1992. La réponse donnée à ces derniers a été qu'on a constaté la nécessité de cette Constitution après que les signataires aient signé l'Accord. En réalité, il y avait des aspects où l'Accord et la Constitution de 1992 étaient en contradiction et d'autres sur lesquels ils étaient muets, de sorte que le recours à ces deux textes aurait conduit à une situation chaotique. Il a fallu alors une Constitution de transition qui harmonise les deux textes et qui complète les aspects sur lesquels ils étaient muets.

On a également fait remarquer que la composition de la CSA reflétait la méfiance et les frustrations et que cette composition ne permettait pas son bon fonctionnement. On s'est en plus demandé pourquoi on n'avait pas prévu que la CSA donne le rapport à d'autres institutions alors qu'elle fait partie des garanties de l'Accord et qu'à ce titre, elle devrait faire connaître aux institutions et à la population burundaise comment l'Accord est appliqué. Il s'agit en fait d'un dysfonctionnement qui risque d'être un point de blocage dans la recherche de la paix. On a alors recommandé à l'Assemblée Nationale, à laquelle l'Accord reconnaît les prérogatives d'amender l'Accord et la Constitution de transition, d'harmoniser le contenu des deux textes et de définir les mécanismes qui amèneraient la CSA à collaborer avec les autres institutions.

RESUME DES EXPOSES, DES ECHANGES ET DES RECOMMANDATIONS DE LA JOURNEE DU 26 OCTOBRE 2002.

Modérateur des travaux de la journée : Monsieur Eugène NINDORERA.

Trois conférenciers (le Professeur Makita-Makita KASONGO-NGOY, le Sénateur Maître Fabien SEGATWA et le Professeur Julien NIMUBONA) ont exposé sur un même sujet : « Accord d'Arusha : comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ? »

1. **Exposé de Monsieur Makita-Mkita KASONGO-NGOY**, Professeur de sciences politiques dans une université suisse, lui-même Suisse mais d'origine congolaise (région Kivu), spécialiste de la politique africaine et ayant participé aux négociations d'Arusha comme expert.

Sortir d'une situation de guerre et entrer dans une situation de paix grâce à la réconciliation entre les acteurs pose un problème de la justice. Il y a donc un problème entre la réconciliation et la justice, a souligné le conférencier.

Sortir du crime de masse, de la vengeance réciproque pour construire ensemble la nation avec comme projet de vivre ensemble pose le problème du pardon, le problème de se faire violence et d'oublier en vue de la réconciliation.

Cela pose en plus le problème de la vérité sur les crimes qui ont été commis. Il faut identifier les responsables et leur faire assumer leurs responsabilités. Pour ce faire, il faut identifier la responsabilité individuelle ou collective en se posant la question suivante : quelle est la responsabilité d'un individu qui agit au nom d'une machine collective ? La réponse à cette question doit éviter de noyer la responsabilité individuelle dans la responsabilité collective.

Il n'y a pas de réconciliation sans justice, mais il faut inscrire la justice dans un cadre politique. L'amnistie provisoire est nécessaire pour que les responsables des crimes participent au dialogue. Cela peut blesser certains, mais le caractère totalement inclusif du dialogue est nécessaire pour avancer et construire une société nouvelle. Ces criminels sont partie prenante au conflit. Pas de réconciliation sans justice ; mais la justice c'est quoi ? La justice ne peut pas être réglée hors du contexte politique. Il faut une commission de Vérité et Réconciliation, une commission légitime qui comprend des techniciens du Droit et qui soustrait le problème de la rue et de la justice. Cette commission établit la véracité des faits, les responsabilités et les degrés de responsabilité et punit en évitant de punir avec erreur. La justice n'est pas que les poursuites immédiates. La construction d'une société pacifiée implique de passer par une sorte d'impunité provisoire pour les responsables des crimes, une impunité qui prend fin à un moment donné.

La Commission Vérité et Réconciliation permet d'engager le dialogue au niveau national et de construire une société pacifiée. Elle permet la pédagogie et le rapatriement du processus de paix dans le pays. Les acteurs politiques adversaires peuvent, à un moment donné, travailler ensemble et cela est un principe de préserver la nation. C'est aussi de la pédagogie vis-à-vis des victimes. Le peuple exprime ses douleurs, ses sentiments, se libère de ses douleurs en s'exprimant et renonce à la violence.

Un autre problème qui se pose, c'est la dimension nationale ou internationale du règlement du conflit. Quand on opte pour un tribunal pénal international, on soustrait la responsabilité au gouvernement, au pays concerné. C'est l'humanité qui a été blessée et dont l'objectif premier est la justice, la punition. Dans un tel cas, il y a absence d'une pédagogie pour le peuple concerné. Généralement, ce genre de tribunal ne va pas de pair avec la Commission Vérité et Réconciliation.

2. EXPOSÉ DU SÉNATEUR MAÎTRE FABIEN SEGATWA.

La population burundaise et ses amis attendent avec impatience la signature d'un Accord de cessez-le-feu par tous les belligérants. Cette population est fatiguée de la guerre et aspire à la vie confiante et tranquille ainsi qu'au développement, a introduit le conférencier.

Il a ensuite posé la question suivante : concrètement, comment va-t-on réconcilier les éléments inconciliables tels que l'immunité provisoire, l'amnistie, la libération des prisonniers politiques, la lutte contre l'impunité et la réconciliation nationale ? Cette question montre les défis que les Burundais devront lever aussitôt qu'il y aura cessez-le-feu pour arriver à une paix durable. Ce cessez-le-feu sera donc à la fois source de soulagement et d'inquiétude.

1. APPRÉHENSION DE L'IMMUNITÉ PROVISOIRE.

L'Accord d'Arusha fait allusion à l'immunité provisoire dans le protocole II, article 22, alinéa 10. L'immunité provisoire est une suspension de poursuites à charge de certains rapatriés qui auraient commis un crime à caractère politique.

La mise en place d'une loi sur l'immunité provisoire a été combattue par tout le monde. Les bénéficiaires potentiels voient dans cette loi une discrimination ou une présomption de culpabilité pour tout réfugié. C'est comme si tout réfugié est soupçonné d'avoir commis un crime et comme si ceux qui sont restés au pays n'ont rien à se reprocher et qu'ils n'ont pas besoin d'une amnistie provisoire.

L'opinion dite « contre le génocide », qui assimile encore un réfugié à un grand criminel, y voit une protection de criminels et un favoritisme de l'impunité.

Par ailleurs, cette loi ne favorise pas le retour des réfugiés parce que ce concept d'«immunité provisoire » est flou et les juristes ne s'entendent pas sur la définition d'un crime politique. Même s'il y avait entente sur cette définition, il faudrait être convaincu d'avoir commis ce crime pour jouir de l'immunité provisoire.

2. APPRÉHENSION DE L'AMNISTIE.

Alors qu'on a déjà connu beaucoup d'amnisties au Burundi, Arusha a été le lieu où la question d'amnistie a rencontré le plus de résistance au point qu'elle n'y a pas été sérieusement étudiée. Et pourtant elle figure parmi les mesures préconisées pour sortir de la profonde crise burundaise. Cet Accord dit : « il est créé une commission nationale dénommée Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation. [...] la commission aura pour mission entre autres de proposer toute mesure politique, sociale ou autre visant à favoriser la réconciliation qu'elle juge appropriée. A cet égard, l'Assemblée Nationale de Transition pourra voter une ou des lois établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie, conformément à la législation internationale, pour les crimes politiques pour lesquelles la commission jugera qu'elle pourra s'appliquer ».

Cependant, note le conférencier, la prise en compte de l'amnistie sera difficile, puisque la législation internationale interdit l'amnistie aux coupables de crime de génocide, de crime de guerre et de crime contre l'humanité. Or ces crimes ont caractérisé la guerre civile burundaise. L'Honorable Fabien SEGATWA conclut que « les crimes sont tellement nombreux et odieux que quiconque voudra les punir tous en oubliera beaucoup ». Il a terminé en disant que « la chose la plus difficile est qu'il faudra concilier l'amnistie et la lutte contre l'impunité, deux notions qui s'auto-

excluent. L'amnistie est le pardon du crime, tandis que la lutte contre l'impunité est l'engagement à punir tous les crimes ».

3. APPRÉHENSION DE LA LIBÉRATION DES PRISONNIERS POLITIQUES.

Le Gouvernement de Transition a mis en place une commission présidée par un magistrat de nationalité française pour étudier la question relative aux prisonniers. La commission devait étudier les conditions carcérales, le traitement des dossiers en attente de jugement, l'existence et la libération des prisonniers politiques. Elle a donné son rapport, puis le Gouvernement a mis en place une autre commission chargée d'identifier les prisonniers à libérer. Cette dernière continue ses travaux même si ceux-ci ont été ralentis par la résistance au sein même de la magistrature. La fin de la guerre permettra peut-être l'accélération de ce travail.

4. APPRÉHENSION DE L'IMPUNITÉ DU CRIME.

L'immunité provisoire, l'amnistie, la libération des prisonniers semblent aller à l'encontre du principe général de la lutte contre l'impunité. L'impunité du crime est ressentie différemment suivant l'appartenance politico-ethnique. Alors que ceux du G7 qui se sont livrés ou présumés s'être livrés aux massacres des Tutsi après l'assassinat du Président NDADAYE ont été poursuivis, autant que faire se peut, on s'étonne que ceux du G10 qui ont fomenté et soutenu des troubles graves (villes mortes...) dans le pays aient rarement été poursuivis devant les Cours et Tribunaux. Il faudra que les Burundais s'engagent à lutter contre l'impunité non pas seulement contre l'autre camp mais dans tous les camps et surtout dans son propre camp, parce que le culte de l'impunité a été favorisé par la solidarité négative des appartenances politico-ethniques.

5. LA FIN DE LA GUERRE FACE À CES DÉFIS.

Après la guerre, le protocole de l'Accord concernant le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités entrera en application. La cessation des hostilités impliquera, d'après l'Accord, la libération de tous les prisonniers politiques et une amnistie sera accordée à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, sauf les actes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la participation à des coups d'Etat. Les réfugiés vont rentrer dans le pays. Les Burundais apprendront à vivre ensemble et devront se faire violence pour se regarder en face et en frères. Il faudra alors une amnistie qui sera envisagée comme un pardon mutuel et collectif. Même les chefs des belligérants ne seront pas punis, car ils entreront dans les organes dirigeants du pays. L'amnistie ne vaudra pas dire l'oubli, mais un signe de réconciliation, une page de l'histoire tournée, quitte à laisser la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale établir la liste de ceux qui ne devraient pas en bénéficier.

Après la guerre, il faudra également envisager la libération non seulement des prisonniers politiques, mais aussi des prisonniers de droit commun, a poursuivi l'Honorable Fabien SEGATWA, d'autant plus qu'il est difficile d'établir une limite nette entre ces deux catégories de prisonniers. Par ailleurs, le fait qu'il y a eu une catégorie de citoyens qui n'a pas été poursuivie alors qu'elle aurait dû l'être est une discrimination qui donne déjà un caractère politique à ceux qui sont poursuivis.

6. QUEL SERA LE SORT DE LA JUSTICE ?

La justice doit avoir pour finalité la réconciliation nationale. On peut croire que la justice n'aura plus rien à faire. Ce n'est pas vrai, car malgré la réconciliation, le pays ne sera pas habité que par des anges, d'autres infractions continueront à se commettre.

3. Exposé du Professeur Julien NIMUBONA, pilotage qui enseigne à l'Université du Burundi.

Le Professeur Julien NIMUBONA a introduit son exposé en soulignant qu'il est important que les acteurs politiques mesurent la profondeur de leurs responsabilités, car la société burundaise respecte ses chefs tout en les observant. Ce ne sont pas tous les Burundais qui sont violents ou criminels, il faut établir les responsabilités, a-t-il ajouté, avant d'entrer dans le vif du sujet.

D'après le Professeur NIMUBONA, concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation revient à l'Etat. Il s'agit de trois missions premières de l'Etat et l'Etat existe encore ici, ce n'est pas le chaos.

Il a continué en disant qu'il y a absence de consensus des acteurs politiques sur ces trois questions fondamentales. Le jour où on a signé l'Accord d'Arusha, c'est-à-dire le 28 août 2001, il y a eu beaucoup de réserves qui tournaient autour de la conciliation de ces trois points importants, raison pour laquelle le professeur NIMUBONA a conclu que la véritable négociation n'a pas eu lieu.

Il a rappelé les deux grandes tendances qui ont caractérisé les négociations d'Arusha, à savoir la tendance idéaliste qui croit que les responsables politiques sont bons, qui réclame la fin de la guerre et qui avance en négligeant les grandes questions, puis l'approche réaliste et pessimiste qui met en avant l'idée que la résolution du conflit burundais doit engager toute la société, car les violences se sont étendues sur l'ensemble de la société et ces violences ont pris source dans la mauvaise gestion de l'Etat.

Selon le Professeur NIMUBONA, l'immunité provisoire et l'amnistie présentent un risque, même s'il s'agit d'un choix politique, car elles consacrent la violence. En cas d'amnistie, ceux qui ont pris les armes sont les plus écoutés, ce qui revient à dire que la violence est rentable politiquement. On ne peut pas concilier la violence politique et la morale sociale, estime le Professeur Julien NIMUBONA.

Le deuxième inconvénient de l'amnistie, c'est la banalisation de l'impunité du crime. Cela pose un problème d'avenir. De plus, on semble oublier que des cas en rapport avec les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide ne peuvent pas être amnistiés.

Le Professeur NIMUBONA suggère que le cessez-le-feu au Burundi soit accompagné d'une justice impartiale qui n'épargne pas les organisateurs des villes mortes, car si on ne punit pas le crime, on ne réconcilie pas la société de manière durable. L'enquête judiciaire internationale, quant à elle, fera la lumière sur les auteurs de crimes inamnistiables.

Le conférencier a aussi souligné que le fait de s'accuser mutuellement porte à considérer ces acteurs comme des criminels de même bord. Or, si la justice était mise en marche, la majorité des Burundais seraient innocents. Il faut donc éviter de prendre tous les Burundais comme des criminels et éviter de se cacher derrière un crime de masse, un crime collectif. Il faut au contraire démêler les criminels des innocents.

Pour terminer, le Professeur Julien NIMUBONA a suggéré qu'il y ait des réformes graduelles, c'est-à-dire qu'il y ait l'intégration du facteur temps dans les réformes.

Les **réponses** qui ont été données aux **questions** en rapport avec « comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation » divergent souvent. Ces divergences sont dues à la délicatesse du sujet. Elles constituent des pistes de futures réflexions et montrent qu'il est nécessaire de continuer les débats sur ce thème. Les interrogations les plus pertinentes que nous avons retenues sont les suivantes :

QUESTIONS ADRESSÉES AU PROFESSEUR MAKITA-MAKITA KASONGO-NGOY :

Les Burundais adultes souffrent généralement d'un extrémisme ethnique qui pousse certains à refuser la voie de l'amnistie qui pourtant semble être la meilleure pour que le Burundi sorte de sa crise ; comment les Burundais pourraient-ils guérir de cette maladie ? Il n'y a pas d'extrémisme naturel, il est le résultat d'une situation sociale.

Quel est l'avantage de l'immunité provisoire si le bénéficiaire doit être arrêté ou fuir de nouveau après deux ans par exemple ? L'immunité provisoire et l'amnistie permettent à tous les acteurs (de genre, d'ethnie, de génération.... différents) d'être face à face, de dialoguer et de trouver ensemble une voie de sortie. Ces contacts permettent l'évolution des comportements et ceux qu'on croyait être des criminels peuvent ne plus paraître ainsi.

Le Burundi a déjà demandé au Conseil de Sécurité des Nations Unies la Commission Internationale d'Enquête Judiciaire qui aboutira à la création d'un Tribunal Pénal International. L'Accord d'Arusha prévoit une mise sur pied d'une Commission Vérité et Réconciliation. Ces deux solutions sont-elles compatibles ? En Afrique du Sud, il y a eu la commission vérité et réconciliation et pas de Tribunal Pénal International ; au Rwanda, il y a le Tribunal Pénal International et pas de Commission vérité et réconciliation. Ces deux solutions ne sont pas cependant incompatibles, car la commission vérité et réconciliation apaise le climat et la justice peut venir après. Il

faut d'abord la réconciliation et puis dans un climat pacifié, la justice peut fonctionner. Par ailleurs, il convient de noter que ces deux solutions n'aboutissent pas toujours au même résultat. La commission vérité et réconciliation aboutit à la paix, à la réconciliation. Le Tribunal Pénal International peut aboutir à la paix, mais la paix n'est pas l'objectif directement visé par lui.

Dans le cas de la Commission vérité et réconciliation, la responsabilité des crimes est-elle collective ? Comment punit-elle ceux qui refusent d'avouer leurs crimes ou de demander pardon pour les crimes qu'ils ont commis ? La commission vérité et réconciliation établit les crimes et les responsables de ces crimes, il n'y a pas de responsabilité collective. Ceux qui refusent d'avouer leurs crimes ou de demander pardon, la commission vérité et réconciliation les confie à la justice pénale. Au sujet de la commission vérité et réconciliation, l'Honorable Fabien SEGATWA a émis des doutes sur son efficacité au Burundi étant donné que, de nature, les Burundais ne sont pas disposés à être francs, ils ne sont pas portés à l'aveu de leurs crimes. Il faudra probablement créer nos propres chemins pour résoudre nos problèmes. Ne faudrait-il pas identifier les crimes et les criminels avant l'amnistie ? La Commission Vérité et Réconciliation procèdera ainsi avant de proposer l'amnistie.

Questions adressées à l'Honorable Sénateur Maître Fabien SEGATWA.

A quel moment faut-il placer l'amnistie ? Avant ou après les investigations de la Commission Internationale d'enquête judiciaire ? L'Accord d'Arusha énumère les crimes inamnistiables auxquels il ajoute les coups d'Etat. Les auteurs de ces crimes seront nécessairement poursuivis, que ce soit avant ou après l'amnistie.

Qu'entend-on par « génocide », « crime contre l'humanité » et « crime de guerre » ? Ils sont définis par le Droit Pénal International. Le génocide est l'élimination d'un groupe ethnique donné. Le crime contre l'humanité est, par exemple, le viol, les tueries pendant la guerre. Le crime de guerre, c'est par exemple tuer un désarmé ou un innocent.

Peut-on retenir l'amnistie comme voie de solution de la crise burundaise malgré ses effets pervers qu'a montrés le Professeur Julien NIMUBONA ? Si l'amnistie présente plus d'avantages que d'inconvénients, c'est une solution valable. Ce n'est pas une solution de remplir les prisons de gens, surtout qu'un prisonnier en crée en moyenne cinq autres : il y a les enfants d'un prisonnier qui ne peuvent plus bien étudier, sa femme qui doit lui apporter à manger et qui est déséquilibrée sexuellement, etc. L'emprisonnement peut compromettre la réconciliation et il faudrait se représenter que celui qui conseille l'emprisonnement peut lui-même aller en prison.

Qu'est-ce que c'est un crime politique ? C'est difficile à définir. Si on tue, il n'y a aucune explication politique, ça devient un crime de droit commun. Un crime politique, c'est par exemple renverser le pouvoir sans tuer. C'est un crime politique passible de l'emprisonnement à perpétuité.

QUESTIONS ADRESSÉES AU PROFESSEUR JULIEN NIMUBONA.

La justice impartiale serait une bonne solution après le cessez-le-feu, mais comme il n'y a pas eu de justice impartiale au Burundi, ne faudrait-il pas libérer tous les

prisonniers ? Comment pourrait-on avoir une justice impartiale au Burundi ? Il appartient aux acteurs politiques de réformer les institutions comme la justice pour la rendre impartiale. Une pareille justice n'hésiterait pas à poursuivre les organisateurs de villes mortes ou d'autres responsables politiques qui ont commis des crimes.

La tendance réaliste et pessimiste, en quoi peut-elle aider le Burundi à sortir de la crise ? Les négociations d'Arusha ont avancé grâce à ce pessimisme, a affirmé le Professeur Julien NIMUBONA.

Dans un pays où le Gouvernement viole les droits de l'homme, le peuple n'a-t-il pas le droit de se révolter ? Les violences politiques sont reconnues, mais elles ont des limites. Quand on va jusqu'au génocide, ce n'est pas permis.

Pourquoi ne pas proposer des solutions au lieu de montrer les effets pervers qui plongent l'auditoire dans le pessimisme quand on parle, par exemple, de l'amnistie ? Le Professeur Julien NIMUBONA n'a pas donné des solutions concrètes, car les effets pervers qu'il a cités sont des sortes de solutions.

Les participants à ce séminaire ont enfin émis quelques **recommandations** et **souhaits** en rapport avec « comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ? » Les voici :

- Il faudrait divulguer l'exposé de l'Honorable Sénateur Maître SAGATWA Fabien en recourant aux radios et aux journaux.
- Les responsables politiques que la commission vérité et réconciliation aura identifiés comme étant auteurs des crimes devraient être écartés du pouvoir.
- Les participants à ce séminaire auraient aimé que le Professeur Makita-Makita Kasongo-Ngoy intègre le mal burundais dans le contexte des Grands-Lacs.
- Ils auraient aimé également que le même Professeur leur parle en profondeur du système de réconciliation en Afrique du Sud.

CONCLUSION.

Au terme des réflexions menées au cours de ce séminaire, il convient d'affirmer qu'il a été d'une importance capitale aussi bien pour les parlementaires que pour les conférenciers. Ces derniers ont entrevu des pistes sur lesquelles ils pourront étendre leurs recherches grâce surtout aux questions qui leur ont été posées par les parlementaires et auxquelles il n'a pas souvent été facile de répondre. Les parlementaires, quant à eux, ont compris que le cessez-le-feu que d'aucuns attendent impatiemment ne leur permettra pas de s'endormir sur leurs lauriers. Ils auront tout un tas de défis à affronter. Ils devront adopter, par exemple, l'Accord du cessez-le-feu et s'exposeront ainsi aux critiques qu'ils ont adressées à leurs pairs de la législature précédente qui ont adopté une Constitution de transition dont quelques passages sont en contradiction avec l'Accord d'Arusha. A ce sujet, ce séminaire leur a fait comprendre les tâches qui sont les leurs pour que l'Accord d'Arusha puisse être appliqué, à savoir qu'il leur revient et à eux seuls d'amender certains passages de l'Accord et de la Constitution de Transition pour les harmoniser et pour permettre à certaines garanties de l'application de l'Accord telles que la Commission de Suivi de l'Accord à mieux collaborer avec les autres institutions.

Ce séminaire a surtout permis aux parlementaires de réfléchir sur des sujets d'actualité en l'occurrence des mesures délicates telles que l'amnistie, le Tribunal Pénal International, la Justice impartiale qui accompagnent le cessez-le-feu, à comprendre leurs avantages, leurs inconvénients, leurs chances de réussir et leur mode de fonctionnement.

De plus, les organisateurs de ce séminaire, à savoir le NDI et l'IRI ont entrevu des sujets à traiter ultérieurement tels que l'intégration du mal burundais dans le contexte de la région des Grands-Lacs, l'explication en profondeur du fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation en s'appuyant surtout sur le cas de l'Afrique du Sud, l'analyse des difficultés du fonctionnement d'un Tribunal Pénal International surtout quand il s'attaque aux crimes de génocide. Le but ultime de toutes ces analyses étant de trouver une meilleure solution qui amènerait les Burundais à se réconcilier.

Enfin ce séminaire invite les parlementaires à ne pas tarder à étendre ce genre de réflexions à différentes couches de la population en étant, cette fois-là, des experts afin de l'amener à ne pas être surprise par les différentes mesures entraînées par la mise en application des Accords.



PARLEMENT DE TRANSITION



COMMUNIQUE DE PRESSE

Le Parlement de Transition et la Mise en Application de l'Accord d'Arusha

Un séminaire de formation organisé par le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) et l'*International Republican Institute* (IRI) se tiendra les 25 et 26 octobre prochain à l'Hôtel Novotel de Bujumbura.

Ce séminaire portera sur le rôle du Parlement de Transition dans l'application de l'Accord d'Arusha. Des communications importantes et des groupes de discussions seront présentés et animés par des experts nationaux ainsi que l'**Ambassadeur Howard Wolpe**, ancien Représentant des Etats-Unis d'Amérique dans la Région des Grands Lacs et le **Professeur Makita Makita Kasongo-NGOY**. Les thèmes présentés seront les suivants: les négociations du cessez-le-feu et leur impact sur la mise en application de l'Accord d'Arusha; le rôle du Parlement de Transition et de la Commission de Suivi de l'Application dans le contrôle de l'application de l'Accord ; et la problématique de la conciliation entre la fin de la guerre, la justice et la réconciliation.

Depuis le mois d'avril 2002, le NDI et le IRI gèrent co-jointement au Burundi un programme initial d'une durée de six mois financé par le Bureau des Initiatives de Transition de l'USAID. Ce programme vise à renforcer les capacités du Parlement de Transition dans la mise en application de l'Accord d'Arusha. En partenariat avec l'Ambassade des Etats Unis au Burundi, ils ont organisé une conférence d'orientation à l'intention des parlementaires avec le but d'accroître leurs connaissances du rôle et des responsabilités d'une législature bicamérale et de promouvoir le dialogue et la coopération entre les deux chambres du Parlement.

Du 26 au 30 juin dernier le NDI a exécuté avec un groupe de 23 parlementaires, un programme pilote de consultation publique dans neuf communes de trois provinces du pays. Ce programme intitulé « les parlementaires à l'écoute des citoyens » a permis aux participants d'effectuer des « descentes » dans leurs circonscriptions respectives et d'engager avec les citoyens un dialogue fructueux, notamment sur le statut de la mise en application de l'Accord d'Arusha.

Le NDI et le IRI ont également mis en œuvre en juillet et septembre derniers deux ateliers-séminaires portant sur l'organisation du travail parlementaire et les relations fonctionnelles entre le parlement de transition et le pouvoir exécutif, les organisations de la société civile et les institutions traditionnelles.

Rappelons que le NDI et l'IRI sont deux organisations internationales à but non-lucratif visant à promouvoir la démocratie à travers le monde. Basés à Washington DC, les deux instituts administrent des programmes de bonne gouvernance dans plus de 60 pays.

Contacts :

- EUGENE NINDORERA : Directeur par Intérim du NDI-BURUNDI,
Tél. : 66 37 40

- FRANCES NAIGA MUWONGE : Représentante du IRI, Tél. : 95 72 83

NÉGOCIATION DU CESSEZ-LE-FEU : ÉTAT D'AVANCEMENT, IMPACT SUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD ET ATTENTES

Honorable Président Sylvestre NTIBANTUNGANYA,
Honorables Députés,
Honorables Sénateurs,
Monsieur le Directeur par intérim de NDI,
Excellences, Mesdames, Messieurs,

I. INTRODUCTION

Bonjour. Aujourd'hui, j'ai le privilège de m'adresser à cette auguste assemblée pour développer le thème suivant : processus de négociations du cessez-le-feu, son état d'avancement, son impact sur la mise en application de l'Accord de Paix et les attentes de la population burundaise. Au regard de l'importance et de l'étendue du sujet, il serait trop prétentieux pour moi de vouloir le développer en quinze minutes qui me sont imparties ; je vais me limiter tout simplement à placer d'abord le thème dans son contexte général pour savoir où nous en sommes avec le processus et à répondre ensuite aux interrogations liées à l'Accord de cessez-le-feu déjà signé mais également en cours de négociations à Dar-es-Salaam. J'essaierai donc de répondre aux questions ci-après :

1. Quelles sont les prétextes ou les raisons invoquées pour retarder ou refuser de négocier et de conclure un Accord de cessez-le-feu ; en d'autres termes, quels sont les blocages ?
2. Quel est l'impact de l'absence de cessez-le-feu sur la mise en application de l'Accord de paix ?
3. Quels sont les résultats attendus de ce processus ?
4. Quelles sont les réformes susceptibles de promouvoir la paix et la sécurité pour tous ?
5. Quelle est la contribution du Parlement de transition à la résolution de cette importante question ?

Honorables Députés,
Honorables Sénateurs,
Excellences, Mesdames, Messieurs,

II. CONTEXTE GÉNÉRAL

En faisant une sorte de rétrospective, on constate que le Gouvernement du Président BUYOYA a privilégié dès son retour au pouvoir en juillet 1996 la voie d'une issue négociée à la crise politico-sécuritaire éclatée dans le pays depuis octobre 1993.

Beaucoup d'efforts ont été entrepris et je me garde des détails mais permettez-moi de revenir sur certaines étapes importantes :

- ◆ San Egidio constitue la première tentative de négociations à Rome en 1997 avec le principal groupe armé connu à l'époque, le CNDD ;
- ◆ Le début des négociations à Arusha en juin 1998 dans le cadre sous-régional, étendu plus tard à la Communauté Internationale ;
- ◆ La signature solennelle de l'Accord d'Arusha le 28 août 2000 marque l'étape décisive résultant des efforts du médiateur Nelson MANDELA qui avait succédé à feu Mwalimu Julius NYERERE ;
- ◆ La signature est intervenue en l'absence d'un protocole du cessez-le-feu, partie pourtant essentielle qui aurait donné à l'Accord de la substance et en aurait conditionné sa mise en application. Les Chefs de l'Initiative Régionale et les représentants de la Communauté Internationale s'engageaient dans la négociation et la cessation des violences pour parvenir à un cessez-le-feu. Au cas contraire, ces groupes s'exposaient à des mesures coercitives explicitées dans l'article 2 du préambule de l'Accord d'Arusha ;
- ◆ Un mois après la signature de l'Accord, un sommet régional réuni à Nairobi renouvelait le même appel mais sans parvenir aux résultats escomptés ;
- ◆ Sept mois après, les groupes armés n'avaient toujours pas entendu l'appel mais ils ont plutôt intensifié les attaques ;
- ◆ Les efforts ultérieurs ont été entrepris par la médiation avec le concours de Jacob Zouma et un peu plus tard, le Président BUYOYA rencontra à l'époque le Chef des FDD Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE à Libreville en janvier et avril 2001 sans parvenir à des résultats positifs.

Les efforts de la médiation ont continué toujours avec le concours du Vice-Président de l'Afrique du Sud, Jacob ZOUMA qui jusqu'au dernier round a déjà organisé à Pretoria comme à Dar-es-Salaam 18 rencontres entre la délégation du Gouvernement et les différentes factions rebelles. La situation ne s'est pas améliorée car comme vous le savez les groupes rebelles FDD et FNL se sont scindés en ailes FDD de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE et FDD de Pierre NKURUNZIZA, FNL Agathon RWASA et FNL Alain MUGABARABONA. Cette situation est intervenue

alors qu'on s'acheminait à Pretoria au cours de la rencontre du 15 février 2002 vers la conclusion d'un cadre général, d'un agenda et d'un calendrier de négociations.

Les ailes FDD de Pierre NKURUNZIZA et FNL d'Agathon RWASA se sont montrés plus opposés aux négociations et ont redoublé d'ardeur pour trouver des prétextes et invoquer des raisons de tergiversations ou d'absences aux négociations qui étaient continuellement organisées à Pretoria.

Alors qu'il fallait dénoncer la mésentente à la tête des deux mouvements, le manque d'acquis réel sur le terrain, l'aile FDD de Pierre NKURUNZIZA a dénoncé une prétendue partialité de la médiation, le lieu de la médiation et l'incohérence de la méthodologie de la médiation, lors de la rencontre à Pretoria le 18 avril 2001 avant de démettre Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE, cachant ainsi mal une main invisible qui voulait récupérer tout ou partie du processus de la médiation perdu après la signature de l'Accord d'Arusha qui venait d'être transféré à Bujumbura. Quant à l'aile FNL d'Agathon RWASA, elle a plutôt brillé par plusieurs absences.

A l'intransigeance des deux ailes radicales, la médiation a opposé la persévérance et la recherche du compromis. Ainsi la Tanzanie a été associée au processus et Dar-es-Salaam a commencé à abriter les négociations en poursuivant les démarches avec les ailes FDD de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE et FNL de Alain MUGABARABONA qui étaient favorables à la négociation d'un Accord de cessez-le-feu.

Chemin faisant, le processus a été sanctionné par un sommet des Chefs d'Etats de l'Initiative Régionale qui le 7 octobre 2002 à Dar-es-Salaam, ont assisté à la signature de l'Accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition du Burundi, et les partis et mouvements politiques armés du Burundi CNDD-FDD de Jean Bosco NDAYIKENGURUKIYE et PALIPEHUTU FNL de Alain MUBAGARABONA.

Le Sommet de Dar-es-Salaam, 18^{ème} du genre constituait en fait une étape importante car pour la première fois on parlait d'un Accord de cessez-le-feu. A cette occasion les Chefs d'Etat de l'Initiative Régionale ont apporté le soutien total au processus de cessez-le-feu et ont accordé un délai de trente (30) jours aux autres groupes armés non signataires pour négocier sans conditions et ce dans le cadre du processus d'Arusha, d'adhérer et signer l'Accord de cessez-le-feu. Les perspectives de sanctions contre les récalcitrants ont été évoquées à ce sommet et actuellement le débat est ouvert pour les défenseurs des sanctions et ceux qui en sont contre.

Le Sommet des Chefs d'Etats de l'Initiative Régionale qui serait prochainement convoqué sera certainement un sommet de tous les espoirs car il consacrera la signature d'un Accord de cessez-le-feu inclusif, l'arrêt de la guerre et des souffrances et la mise en application d'un Accord de Paix durable.

III. QUELS SONT LES BLOCAGES ?

Cela semble présager une aire nouvelle mais d'aucuns peuvent se poser la question de savoir quels sont les prétextes ou les raisons invoquées pour jouer la

temporisation ou refuser de négocier et de conclure rapidement un Accord de cessez-le-feu, en d'autres termes, quels sont les blocages ?

A part le fanatisme religieux affiché par le FNL d'Agathon RWASA, les deux groupes ont présenté toute une série de préalables à toute négociation d'un Accord de cessez-le-feu à savoir :

- Le démantèlement des camps de concentration, type nazi ;
- Le retour de l'Armée dans les Casernes ;
- Le désarmement des Forces Armées burundaises ;
- La libération des prisonniers politiques ;
- La non-existence des ailes au sein des FDD et FNL ;
- La remise en cause et la culpabilisation de la médiation ;
- La négociation directe avec l'Armée ;
- La négociation d'un Accord de suspension des hostilités et la négociation d'un Accord global de paix et non d'un Accord de cessez-le-feu ;
- Et plus récemment, l'exigence de la Présence du Président de la République pour qu'il endosse toute la responsabilité de tout ce qui s'est passé depuis 1993.

Nous devons reconnaître ici que la remise en cause de l'Accord d'Arusha est un point commun aux deux groupes et ceci reviendrait à nier le résultat des efforts conjugués de la classe politique burundaise et de la Communauté Internationale qui au terme de deux ans, ont voulu donner l'espoir au peuple burundais en signant l'Accord d'Arusha.

Alors que certains prétextes invoqués sont pour la plupart résolus dans l'Accord d'Arusha, ceci prouve à suffisance que la logique de la guerre domine encore les deux groupes armés qui semblent privilégier l'option d'une hypothétique victoire militaire en puisant les ressorts dans l'alliance avec les ex-FAR et Interahamwe, un appui éventuel intérieur et un soutien de certains lobbies étrangers qui seraient favorables à une solution armée de la crise burundaise avec tous les risques de compromettre gravement la paix et la stabilité non seulement au Burundi mais également dans la sous-région.

IV. QUEL EST L'IMPACT DE L'ABSENCE DU CESSEZ-LE-FEU SUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD ?

Cette situation serait à coup sûr préjudiciable à la mise en application de l'Accord d'Arusha et on pourrait faire face à deux scénarios possibles.

En cas de scénario catastrophe où il y aurait absence de cessez-le-feu mais également absence de sanctions par l'Initiative Régionale et la Communauté Internationale, cette situation mettrait inéluctablement en danger l'Accord d'Arusha car la mise en application intégrale de l'Accord est étroitement dépendante de l'amélioration des conditions de sécurité qui prévalent dans le pays.

On s'en rend vite compte en passant en revue quelques dispositions de l'Accord de Paix.

1° Les Institutions de transition risqueraient de perdre de leur crédibilité et le passage à la 2^{ème} tranche de la transition risquerait de faire objet de spéculations dans les camps opposés à la poursuite du processus, étant donné que les institutions de transition prévues par l'Accord avaient pour postulat de base l'existence du cessez-le-feu. Ce qui amènerait les parties à renégocier l'Accord avec un tout autre scénario.

Cette perspective recèle le risque de relancer sur le fonds des négociations qui étaient censées être terminées. On risque également d'assister à l'enlisement et à la mort de la dynamique que l'Accord de paix avait créée et des espoirs qu'il avait engendrés dans l'opinion publique nationale et internationale.

2° Les réformes fondamentales convenues dans l'Accord de Paix et qui devraient se mettre en place en l'occurrence les réformes de l'Armée et des Autres Corps de Défense et de sécurité pour ne citer que ce seul exemple, seraient inimaginables si pas impossibles en dehors d'un contexte de cessez-le-feu.

3° Le rapatriement des réfugiés, la réinsertion et la réhabilitation des sinistrés ainsi que les différentes commissions ad hoc présupposent également l'existence du cessez-le-feu.

4° Les programmes de reconstruction et de développement tels que prévus dans le protocole IV seraient illusoires en dehors du cessez-le-feu.

5° Les différentes commissions prévues dans le protocole V relative aux Garanties ne sauraient être mises en place en l'absence du cessez-le-feu.

Bref, l'essentiel du programme de transition serait remis en cause par la suite des violences sur le terrain ; la persistance d'une telle situation conduirait à terme à l'escalade et la logique de la guerre prendrait vite la place de celle de la paix que l'Accord cherchait à promouvoir.

L'autre scénario moins catastrophique serait l'absence de cessez-le-feu mais dans un tout autre cadre où les pays de l'Initiative Régionale et la Communauté Internationale décideraient d'appliquer les sanctions aux groupes armés qui refuseraient de signer l'Accord de cessez-le-feu.

Ce scénario permettrait à terme de serrer l'étau et de contraindre la rébellion à adhérer à l'Accord. Ceci aurait le risque de retarder seulement le processus et partant la mise en application de l'Accord jusqu'au jour où les sanctions porteraient les effets escomptés sur la rébellion.

V. RÉSULTATS ATTENDUS DE CE PROCESSUS

A moins de présager le scénario catastrophe, ce qui supposerait l'échec de la médiation car elle est actuellement à l'œuvre à Dar-es-Salaam, l'on devrait alors se poser la question de savoir quels sont les résultats attendus de ce processus car au bout du compte, l'Accord de cessez-le-feu devra intervenir. C'est probablement une question de temps, il faut l'espérer.

Le projet d'Accord de cessez-le-feu négocié par tous les belligérants qui sera probablement signé dans sa version finale dans un très proche avenir a été rédigé par les spécialistes de la question de cessez-le-feu, notamment les représentants des Nations Unies, de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie.

Il ressemble étrangement à tous les autres Accords signés sous d'autres cieux sauf qu'il présente bien entendu des particularités propres au Burundi et comprend les aspects politiques dans sa première partie et dans la deuxième partie, les aspects technico-militaires qui constituent en quelque sorte les détails relatifs à la mise en œuvre de l'Accord proprement dit.

L'Accord qui a été signé et qui sera probablement signé cette fois-ci par tous les belligérants reprend en définitive les éléments pertinents contenus dans le protocole III de l'Accord d'Arusha et certains éléments relatifs à l'Accord de cessez-le-feu contenus dans le Protocole V de l'Accord d'Arusha sur les Garanties.

Si tous les partenaires politiques et militaires s'accordent à créer un environnement favorable à la paix, la signature de l'Accord de cessez-le-feu conduira inéluctablement à la normalisation de la situation propice aux changements harmonieux dans tous les secteurs de la vie nationale.

VI. RÉFORMES SUSCEPTIBLES DE PROMOUVOIR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ POUR TOUS

On pourrait faire un exercice de réflexion pour trouver des voies et moyens pour y parvenir et arriver à proposer des réformes multiformes et multisectorielles notamment les réformes socio-économiques, psychologiques, politiques, militaires et j'en passe. Pour rester dans le cadre du thème du jour, je vais me limiter seulement aux réformes militaires.

J'aurais aimé aborder les questions d'ordre politique mais j'estime que les groupes rebelles qui réclament la révision de l'Accord de paix sont hors sujet dans la mesure où ils se sont battus probablement pour une cause politique mais non pour remplacer le politique. Ils devraient en principe chercher à rentrer dans les Institutions qui sont au service des décideurs politiques.

Au niveau des réformes militaires, la voie est tracée et on ne peut plus cacher. Il suffit de lire l'alinéa « g » du para 1 de l'art 14 et l'alinéa « e » du para 2 de l'art 14 du chap II du Protocole III, la solution est mathématique.

C'est une solution qui consiste à mettre ensemble 50 hutus et 50 tutsi et si on ne fait pas d'efforts d'analyse de l'équation, on pourrait croire que le tour est joué. En d'autres termes, si la solution ne tenait qu'à cela, on serait en droit de savoir pourquoi les gens ont du se battre autant d'années.

On serait également en droit de se poser les questions de savoir si les 50 hutus ou les 50 tutsis ne vont pas servir leurs camps respectifs et quels sont les mécanismes faudra-t-il jouer pour construire un moule qui transformera les 50 hutus issus de la rébellion et de l'armée actuelle et les 50 tutsis issus de l'armée actuelle et de la rébellion non pas en un conglomérat de Tutsis et de Hutus mais en une armée réellement nationale imbue des valeurs démocratique et professionnelle.

La troisième équation sera de relever les transformations qui s'adresseraient au leadership politique et militaire au niveau conceptuel et psychologique. Ici je veux dire qu'il faudra opérer des changements drastiques des mentalités et des comportements qui pourront garantir les bonnes relations civilo-militaires. Il importe donc qu'à ce niveau le concepts de Sécurité, d'Intérêt National et de Stratégie de Défense et de Sécurité.

A ce sujet, j'ajouterai tout simplement que la notion de réforme du secteur de la sécurité qui implique le contrôle civile, le contrôle constitutionnel et le contrôle démocratique devrait renforcer l'idée la plus répandue et la plus réaliste au Burundi comme partout ailleurs en Afrique selon laquelle, il faudrait au préalable développer une identité nationale plus forte et une raison d'être commune.

Ceci pourrait donc avoir raison des calculs partisans et sectaires du bon nombre des partis politiques, des craintes de l'opportunisme du sectarisme politique et des divisions ethniques qui constituent l'obstacle à l'inclusion, à la paix et à la sécurité pour tous.

VII. QUELLE CONTRIBUTION DU PARLEMENT À LA RÉOLUTION DE CETTE IMPORTANTE QUESTION

Dès lors qu'on a bien compris et circonscrit la notion de sécurité pour tous il convient alors de définir la contribution du Parlement à la résolution de cette importante question. Sans être exhaustif, je voudrais ici proposer quelques actions à entreprendre dans l'immédiat, et à terme.

Dans l'immédiat, il est important d'apporter un soutien sans faille et sans complaisance au processus et à la dynamique de l'Initiative Régionale qui demande à exercer des pressions sur les rebelles pour les contraindre à adhérer à l'esprit et la lettre de l'Accord de cessez-le-feu. Il faut se faire violence et couper court aux spéculations afin de donner une chance à la paix.

Le discours politique cohérent et unique axé sur la recherche du cessez-le-feu pourra convaincre les plus durs de la rébellion et même les plus sceptiques de la sous-région.

A moyen et à long terme, la deuxième tranche de la transition devrait en principe mettre en application l'Accord de cessez-le-feu avec ou sans quelques groupes armés. Elle aura également pour tâche de définir la doctrine sur laquelle on devra puiser une stratégie de défense et de sécurité autre que celle définie dans le protocole III qui règle partiellement la question par le partage des rôles et des postes par groupe et sensibilité ethnique.

Il s'agira également pour être cohérent avec les stratégies de sécurité de se donner les moyens et de construire un modèle d'armée réellement nationale, républicaine et professionnelle qui saura s'adapter aux problèmes du Burundi et du monde.

Monsieur le Président,
Honorables Députés,
Honorables Sénateurs,
Excellences, Mesdames, Messieurs,

Je voudrais terminer mon exposé ici en vous rappelant que j'ai essayé de passer en revue six points à savoir :

- Le contexte général de négociation de l'Accord de cessez-le-feu,
- Les blocages à la base de la signature d'un cessez-le-feu non inclusif,
- L'impact de l'absence de cessez-le-feu sur l'application de l'accord de paix,
- Les résultats attendus de ce processus,
- Les réformes susceptibles de promouvoir la paix et la sécurité pour tous,
- Et enfin la contribution du Parlement de transition à la résolution de cette importante question.

SÉMINAIRE SUR LE PARLEMENT DE TRANSITION ET LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA

Exposé sur le thème :

« LES NÉGOCIATIONS DU CESSEZ-LE-FEU : ÉTAT D'AVANCEMENT, IMPACT SUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD ET ATTENTES ».

Par **Honorable Oscar NIBOGORA**, Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité à l'Assemblée Nationale du Burundi

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES NÉGOCIATIONS DU CESSEZ-LE-FEU : ÉVOLUTION, ÉTAT D'AVANCEMENT, IMPACT SUR LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA ET ATTENTES

Plan de l'exposé :

- a) Les généralités sur la nécessité du cessez-le-feu
- b) Le contenu de l'Accord d'Arusha sur le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités : Définitions et principes généraux
- c) Les défis à affronter
- d) Les négociations sur le cessez-le-feu et perspectives d'avenir

I. LES GÉNÉRALITÉS SUR LA NÉCESSITÉ DU CESSEZ-LE-FEU

Le thème que nous abordons dans cet exposé a souvent fait l'objet de débats divers durant ces dernières années de crise socio-politique et de guerre civile au Burundi depuis 1993. En particulier, il a été un des sujets à l'ordre du jour dans le cadre des négociations d'Arusha, mais n'a pas encore trouvé de conclusions parce que certaines parties qui doivent impérativement y être impliquées continuent encore la guerre et les chicanes de nature politicienne.

Le débat sur le cessez-le-feu intéresse au plus haut niveau tous les Burundais et même beaucoup d'étrangers, du fait que le sujet est actuel et primordial pour le pays.

Au vu du caractère délicat de la question, il est important de considérer le présent exposé comme l'indique le titre lui-même, c'est-à-dire : quelques réflexions, qui s'ajoutent à celles qui sont probablement faites dans d'autres sphères où est analysé ce problème. Nous ne prétendons pas avoir des solutions de ce problème, qui par ailleurs n'est pas encore au stade actuel bien circonscrit dans toute sa dimension même aujourd'hui où un schéma classique de ce qu'on peut appeler accord de cessez-le-feu sur le Burundi a déjà été rendu disponible par la médiation (Draft).

Il nous faut d'abord préciser que la guerre civile qui sévit au Burundi depuis octobre 1993 a créé de facto certaines situations tout à fait incontrôlables par l'Etat tel que la formation des groupes armés et différents de l'armée régulière du gouvernement. Ces groupes sont pour la plupart opposés politiquement et ou militairement contre le pouvoir central. Citons ici le C.N.D.D., le PALIPEHUTU, le FROLINA, le CNDD-FDD,

le FNL-PALIPEHUTU et d'une façon générale ce que certains journalistes étrangers appellent souvent la « rébellion HUTU ».

Quant à l'armée gouvernementale, elle est souvent qualifiée par certains politiciens et certains journalistes de « corps mono ethnique tutsi ».

II. LE CONTENU DE L'ACCORD D'ARUSHA SUR LE CESSEZ-LE-FEU PERMANENT : DÉFINITIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LE CESSEZ-LE-FEU PERMANENT ET LA CESSATION DES HOSTILITÉS

Ces définitions et principes se retrouvent dans le chapitre III du Protocole III de l'Accord d'Arusha.

Les négociateurs d'Arusha s'étaient convenus de faire un embargo sur ce chapitre en attendant le début des négociations du cessez-le-feu par les belligérants et l'adhésion à l'accord d'Arusha par les mouvements politiques armés (CNDD-FDD, PALIPEHUTU-FNL).

1. On entend par cessez-le-feu, la **cessation** :

- a) De toutes attaques par air, terre et voies lacustres ainsi que de tous actes de sabotage.
- b) De tentatives d'occuper de nouvelles positions sur le terrain et des mouvements de troupes et transfert de matériels.
- c) De tous actes de violences contre la population civile-exécutions sommaires, tortures, harcèlement, détention et persécution des civils sur base de leur origine ethnique, de leurs croyances religieuses et de leur appartenance politique, incitation à la haine ethnique, armement de civils, utilisation d'enfants soldats, violence sexuelle, entraînement des terroristes, génocide et bombardement des populations civiles.
- d) De la fourniture sur le terrain de munitions, d'armes et autres matériels de guerre.
- e) De toute propagande hostile entre les Parties, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.
- f) De toutes autres actions susceptibles d'empêcher le déroulement normal du processus du cessez-le-feu.

1. La cessation des hostilités implique :

- a) L'annonce de la cessation des hostilités 48 heures après la signature de l'accord de cessez-le-feu par la chaîne de commandement, ainsi que par la Presse écrite, la radio et la télévision.
- b) La réglementation et le contrôle de la cessation des hostilités par la commission de suivi, de la supervision, du contrôle et de l'application de l'Accord (Commission de Suivi de l'Application).

- c) La libération de tous les prisonniers politiques, la fermeture de tous les camps de regroupement forcé, le respect des droits et libertés civiles et politiques à dater de la signature de l'Accord.
- d) La cessation des hostilités constituées par les lois d'exception, les emprisonnements politiques et les arrestations arbitraires à dater de la signature de l'accord du cessez-le-feu.
- e) La cessation des déclarations et publications à caractère diffamatoire, mensongère ou ethnique à dater de la signature de l'Accord.

2. Les différents types d'hostilités sont :

a) *Hostilités politiques* :

- Agression verbale et dénigrement
- Emprisonnements politiques
- Camps de regroupement forcé
- Violations des droits et libertés politiques

b) *Hostilités militaires* :

- Affrontements armés entre les belligérants
- Infiltrations de groupes armés depuis les pays voisins
- Attaque de la population par les belligérants

Sont belligérants :

- a) Les forces gouvernementales
- b) Les combattants des partis et mouvements politiques qui ont signé la Déclaration du 21 juin 1998
- c) Les combattants des partis et mouvements politiques opérant à l'intérieur du pays et qui n'ont pas signé la Déclaration du 21 juin 1998
- d) Les milices politiques et ethniques opérant à l'intérieur du pays (sans échecs, miliciens tutsi, les gardiens de la paix, ...)
- e) Les autres principes généraux sont mentionnés dans les articles 26, 27 et 28 du chapitre III du protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Ces principes concernent notamment la mise en place de la Commission du cessez-le-feu et ses missions, les mécanismes de désarmement et démantèlement des milices, la libération des prisonniers, les couloirs humanitaires, l'amnistie des combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, le désengagement des forces et ses implications, le redéploiement de tous les militaires dans les centres de cantonnement, les missions en matière de paix et de sécurité, les missions d'expertise, la force internationale de maintien de la paix, les opérations de démobilisation des militaires et policiers non retenus dans les nouveaux corps de défense et de sécurité, le calendrier de mise en œuvre du cessez-le-feu ...

III. LES DÉFIS À AFFRONTER

Le problème du cessez-le-feu et du recouvrement de la paix au Burundi est bien posé non seulement au gouvernement burundais, mais bien à toutes les composantes de la nation. Il s'agit de reconstruire l'unité de la nation et édifier un état de droit rassurant pour tous.

A l'heure actuelle, alors que le principe de rechercher un cessez-le-feu permanent semble être acquis dans le cadre de l'Accord d'Arusha, et que des pourparlers sont en cours à Dar-es-Salaam, plusieurs questions à caractère politique et technique se posent encore. Des difficultés évidentes semblent se profiler à l'horizon mais elles seront résolues avec la bonne volonté politique du Leadership du pays. Il faudra beaucoup d'ingéniosité au pays pour surmonter ces problèmes dont certains sont :

1^{er} : Identification correcte des personnes concernées par ce programme.

Personne n'est à mesure de dire actuellement de façon correcte le nombre exact, les catégories qui seront concernées par le programme de mise en œuvre du futur Accord de cessez-le-feu, et de la formation d'une nouvelle force de défense et de sécurité.

2^{ème} : La décision individuelle ou par groupe des combattants (rébellion, militaires démobilisés) à affronter la vie de façon réglementée par les lois du pays.

Il n'est pas possible pour quelqu'un qui vient de passer des années et des années d'œuvrer dans un contexte de « maquis » n'étant pas régis par les lois du pays, d'accepter de se plier à une vie soumise au contrôle des lois en vigueur.

Ceci va de paire avec le problème de l'acceptation de la coexistence pacifique avec les groupes socio-politiques que l'on considérait hier comme ennemi à abattre.

3^{ème} : La difficulté susmentionnée se retrouve aussi dans le sens inverse, si on pense qu'il n'est pas facile pour certains groupes sociaux qui sont dans la « légalité » d'accepter facilement l'idée de partage et coexistence pacifique avec ceux qu'ils considéraient hier comme des terroristes-génocidaires ou assassins à pendre.

4^{ème} : L'autre difficulté majeure résidera dans l'acquisition des moyens financiers et matériels suffisants pour accomplir le programme entier de mise en œuvre de l'accord du cessez-le-feu y compris l'intégration et la démobilisation ainsi que la formation des nouvelles forces de défense et de sécurité.

Précisons ici que, les nouvelles forces de défense et de sécurité devront être composées sur base des militaires du gouvernement actuel, des combattants des mouvements politiques armés et des nouveaux recrutements selon les termes de l'Accord d'Arusha (Chap. III, Protocole III + annexes).

Dans les autres pays comme l'Afrique du Sud et le Mozambique où le problème s'est posé plus ou moins dans les mêmes termes, il est apparu évident qu'aussitôt que le conflit politique trouve des solutions plus ou moins acceptables pour tous, et que

celles-ci ont été bien comprises par les concernés, bien souvent personne n'est plus intéressé par la guerre.

Le combat qui reste pour chaque individu est celui de chercher à vivre dans la dignité, faire vivre sa famille, assurer son avenir, que ce soit par la participation aux corps de défense et de sécurité ou que ce soit par son intégration dans les autres secteurs de la vie socio-économique. Et nécessairement, à cette phase, l'Etat doit disposer suffisamment de moyens financiers pour satisfaire ces revendications légitimes. S'il n'en a pas, le processus échoue.

IV. LES NÉGOCIATIONS SUR LE CESSEZ-LE-FEU ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Il est apparu aux yeux de la majorité des acteurs nationaux et internationaux du processus de paix au Burundi, que celui-ci ne pourra pas avancer tant qu'il n'y aura pas de conclusion d'un cessez-le-feu général.

Les négociations d'Arusha n'ont pas pu venir à bout de cet épineux problème. Ces derniers jours, il semble bien que les acteurs concernés sont décidés de mettre en marche tous les moyens possibles pour venir à bout de ce problème.

Au niveau national, le Gouvernement de transition appuyé par toutes les institutions de la République ainsi que par toutes les parties participantes, s'est engagé réellement dans les négociations pour le cessez-le-feu.

Le gouvernement de transition auquel participent presque tous les signataires de l'Accord d'Arusha a décidé de lever l'embargo sur le chapitre III du Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

Le Gouvernement de Transition vient de signer un accord partiel de cessez-le-feu avec le CNDD-FDD NDAYIKENGURUKIYE et le FNL MUGABARABONA mais il faut souligner qu'à l'état actuel des choses sur terrain cet accord partiel reste inapplicable.

Il faut aussi mentionner que le Gouvernement de Transition a déjà programmé à l'ordre du jour des lois à envoyer pour analyse et vote au Parlement, le projet d'une nouvelle loi sur l'organisation, la composition et le fonctionnement du corps des forces de défense et de sécurité.

La Commission de la Défense et de la Sécurité de l'Assemblée Nationale de Transition vient de programmer des missions d'information temporaires auprès des Ministères et des services concernés par les questions de défense et de sécurité en vertu de l'article 115 al. 1 et 2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale de Transition.

Ces missions permettront l'ouverture d'un dialogue parlementaire avec les autorités militaires et civiles (Ministère de la Défense Nationale, administrations territoriales, Etat Major des régions militaires ...) sur les questions actuelles de Sécurité en général et sur le Processus des négociations du cessez-le-feu en particulier.

Le dernier sommet des Chefs d'Etat de notre sous-région qui a eu lieu à Dar-es-Salaam le 7/10/2002 en présence du Médiateur sur la question burundaise, Son Excellence le Président Nelson Mandela a exigé aux principaux belligérants (Armée Gouvernementale, CNDD-FDD NKURUNZIZA et FNL-RWASA) qu'ils doivent prendre toutes les dispositions nécessaires pour arriver à la signature du cessez-le-feu au mois de novembre 2002. Un autre Sommet de Chefs d'Etat de la sous-région sur la question du cessez-le-feu au Burundi est prévu le 07 novembre 2002 visiblement pour dégager les premières conclusions des pourparlers sur un cessez-le-feu global et inclusif.

Beaucoup de pays et d'importantes organisations internationales, dont l'ONU, l'OUA, l'U.E et bien d'autres ont indiqué clairement leur ferme volonté d'aider le Burundi à conclure rapidement un cessez-le-feu.

Les choses semblent avancer rapidement parce que même le mouvement FNL-PALIPEHUTU qui avait longtemps traîné les pieds vient de rejoindre la table des négociations du cessez-le-feu en cours à Dar-es-Salaam.

Après le dernier sommet des Chefs d'Etat de la sous-région, l'idée de renégociation de fonds en comble de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi qui était exigée par le CNDD-FDD NKURUNZIZA semble être dépassée aujourd'hui.

A l'heure actuelle, les mouvements armés (CNDD-FDD, FNL) sont entrain d'exiger la présence à Dar-es-Salaam du Président BUYOYA, Chef suprême de l'armée burundaise et Chef du Gouvernement de Transition pour qu'ils puissent arriver ensemble à la conclusion d'un cessez-le-feu.

Nous osons espérer que bientôt tous les défis vont être rapidement levés afin que la nation burundaise retrouve la paix et la sécurité pour être relancée ensuite sur la voie des réformes politiques, administratives et militaires, de la reconstruction, du développement et de la réconciliation nationale préconisée dans l'Accord d'Arusha.

Je vous remercie.

SÉMINAIRE SUR « LE PARLEMENT DE TRANSITION ET LA MISE EN APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA »

Burundi-Bujumbura, 25 et 26 octobre 2002

Exposé sur : « Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commission de Suivi de l'Accord (CSA) »

Par Honorable Pierre-Claver NAHIMANA, 1^{er} Vice-Président du Sénat de Transition et membre de la délégation du Parti SAHWANYA-FRODEBU aux négociations d'Arusha

Plan de l'exposé

- a) Introduction : Bref appel du contenu du protocole 5
- b) Contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : Missions du Parlement
- c) Contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : Missions de la Commission de Suivi
- d) Différences entre le Parlement et la CSA
- e) Relations entre le Parlement et la CSA

Comment améliorer les rapports entre le Parlement et la CSA.

A. INTRODUCTION : BREF RAPPEL DES GARANTIES FIGURANT DANS L'ACCORD

Monsieur le Président de la séance,
Messieurs les membres du Bureau,

Honorables Députés,
Honorables Sénateurs,
Honorables invités,

Le thème qu'il m'a été donné d'exposer au cours de cette séance concerne : « **Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commission de Suivi de l'Accord** ». Au cours des négociations qui se sont déroulées à Arusha, tous les négociateurs s'accordaient pour dire qu'un Accord sans garanties d'application avait très peu de chances d'être appliqué effectivement. Ceci transparaît même dans certaines phrases du préambule du protocole 5, notamment dans les dispositions suivantes que je cite :

- Conscientes de l'importance des garanties dans tout processus de paix et en particulier dans la mise en application d'accords de paix,
- Ayant tiré les leçons des échecs des accords antérieurs au Burundi,
- Décidées à assurer l'application effective et intégrale de l'Accord dans les meilleures conditions,

Afin de se doter d'un maximum de chances pour l'atteinte des objectifs fixés dans l'Accord, les négociateurs se sont convenus sur le protocole 5 dont la particularité réside dans le fait qu'il a été conçu principalement comme un instrument devant servir à faciliter, garantir la réalisation des activités identifiées dans les autres protocoles. Ceux qui étaient à Arusha se souviendront que le Président de cette Commission était le Médiateur lui-même, mais qui pour des raisons de convenances personnelles, avait mandaté l'Envoyé Spécial du Mozambique dans ces négociations, le Général Armando Gebuza pour diriger les travaux de la commission en son absence. On se souviendra aussi que le présidium était composé par tous les Présidents des autres commissions, tandis que les négociateurs étaient les Chefs de délégation des Parties présentes.

Le contenu de ce protocole est donc un fruit d'une longue réflexion entre tous les responsables des Partis en négociations en collaboration avec toute l'équipe de la médiation.

Et si on analyse de près le contenu du protocole 5 de l'Accord, l'on constate qu'il est composé d'une dizaine d'articles, qui fait référence chacun à une garantie précise, des dispositions précises à garantir ou alors un groupe de garanties.

Il s'agit de :

1. ADHÉSION ET SOUTIEN DU PEUPLE BURUNDAIS À L'ACCORD

L'adhésion et le soutien du peuple burundais constituent des garanties en eux-mêmes si on parvient à acquérir cette adhésion et ce soutien.

2. INSTITUTIONS DE TRANSITION

Il va de soi que les institutions de transition chargées de mettre en application de l'Accord jouent un rôle prépondérant dans la réussite de la mise en application de l'Accord.

3. COMMISSION DE SUIVI DE L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA POUR LA PAIX ET LA RÉCONCILIATION AU BURUNDI

Cet organe a été identifié par les négociateurs comme un instrument spécifique devant s'occuper de contrôle et de suivi régulier de l'application de l'Accord.

4. LE MÉDIATEUR

Le Médiateur poursuit sa mission de garant moral, d'autorité de recours et d'agent de conciliation.

5. COMMISSIONS

Dans le protocole 5, il est cité quelques commissions importantes qui doivent être mises en place pour s'occuper des activités spécifiques de l'Accord. C'est notamment :

- Commission d'enquête judiciaire internationale ;
- Commission nationale pour la vérité et la réconciliation ;
- Comité technique chargé de l'application des modalités de mise en place d'une force de défense nationale ;
- Comité technique chargé de l'application des modalités relatives à la création de la police nationale ;
- La Commission mixte pour la mise en œuvre du cessez-le-feu (Commission du cessez-le-feu) ;
- La Commission de réinsertion ;
- La Commission nationale de réhabilitation des sinistrés.

Cependant, la liste figurant dans le protocole 5 n'est pas exhaustive.

6. GÉNOCIDE, CRIMES DE GUERRE ET AUTRES CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ

Cet article rappelle surtout l'importance de ce sujet et la nécessité de recourir aux dispositions prévues par les différents protocoles concernés.

7. RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Cet article rappelle les responsabilités de la Communauté Internationale en général en ce qui concerne l'appui à l'application de l'Accord.

8. MAINTIEN DE LA PAIX

L'article fait référence aux forces de maintien de la paix qui devraient en partie garantir la sécurité pendant la période concernée.

9. GARANTIES FINANCIÈRES

L'article rappelle bien que la mise en chantier de l'ensemble des réformes prévues nécessite d'importants moyens financiers que le Gouvernement devra rechercher au niveau des bailleurs de fonds.

10. RÔLE DE LA RÉGION

Les négociateurs ont reconnu l'importance des pays de la région en ce qui concerne l'appui dans la mise en application des activités prévues dans l'Accord.

Nous allons nous attacher au cours de cet exposé aux deux garanties que sont : Les Institutions de transition, et à la Commission de Suivi de l'Accord (CSA). En ce qui concerne les Institutions, nous parlerons plus particulièrement du Parlement de Transition.

B. CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA : MISSIONS DU PARLEMENT

Si l'on se réfère à l'Accord lui-même, nous retrouvons ces missions spécifiquement dans les missions du Sénat au point 16 de l'article 6 du 2^{ème} protocole. Les alinéas c, d et f sont particulièrement visées. Il s'agit de :

- ◆ Mener des enquêtes dans l'administration publique, et le cas échéant, faire des recommandations pour s'assurer qu'aucune région ou aucun groupe n'est exclu du bénéfice des services publics ;
- ◆ Contrôler l'application des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ou l'équilibre dans la composition d'éléments quelconques de la fonction publique ou des corps de défense et de sécurité ;
- ◆ Contrôler l'application du présent Protocole. Il s'agit du protocole 2 de l'Accord intitulé : **DÉMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE.**

Dans ce même cadre qu'il faut situer d'autres missions du Sénat telles que :

- ❖ L'approbation des nominations de certains hauts responsables du pays ;
- ❖ Le Sénat veille à ce que les Conseils communaux reflètent d'une manière générale la diversité ethnique de leur électorat. Au cas où la composition d'un Conseil communal ne refléterait pas cette diversité ethnique, le Sénat peut ordonner la cooptation au Conseil de personnes provenant d'un groupe ethnique sous-représenté, à condition que les personnes ainsi cooptées ne constituent pas plus d'un cinquième des membres du Conseil. Les personnes à coopter sont désignées par le Sénat à partir d'une liste de noms communiquée par le Conseil communal ou par un chef de colline de la commune considérée.

Sans que cela soit directement mentionné dans l'Accord, il est implicite que l'Assemblée Nationale de Transition intervient aussi dans le contrôle de l'application

de l'Accord dans le cadre des ses missions habituelles de Contrôle de l'action gouvernementale.

Si l'on prend référence cette fois-ci à la Constitution de Transition, les articles 131 et 132 de la Constitution de Transition impliquent aussi bien l'Assemblée Nationale de Transition que le Sénat de Transition, c'est-à-dire tout le Parlement, dans le rôle de Contrôle de l'Application de l'Accord.

L'article 131 dit entre autres que les deux chambres du Parlement de Transition se réunissent en Congrès pour évaluer la mise en application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

Quand à l'article 132, il précise entre autres que le Parlement de Transition réuni en Congrès organise tous les 6 mois, une session pour évaluer la mise en application de l'Accord, à base de rapports du Gouvernement et de la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord.

C'est d'ailleurs sur cette base légale que du 29 au 31 août 2002, à la fin de la dernière session parlementaire, qu'il y a eu une réunion des deux chambres du Parlement de Transition en Congrès pour évaluer la mise en application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation. Vous avez tous participé à ce Congrès et vous avez bien participé à une étape importante de contrôle de l'application de l'Accord.

L'article 147, point 6, de la Constitution de Transition va au delà de ce que dit l'Accord d'Arusha, puisqu'il donne au Sénat de transition la large mission de « veiller au respect de l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ». Cette extension de la mission de contrôle du protocole 2 à tout l'Accord pose évidemment la question de connaître les limites entre le Sénat de Transition et la Commission de Suivi.

Ceci nous permet de passer aux missions de la Commission de Suivi.

C. CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA : MISSIONS DE LA COMMISSION DE SUIVI

Les missions de la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord ont été précisées dans l'Accord d'Arusha et réajustées par la Constitution de Transition.

- a) Assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord.
- b) Veiller au respect du calendrier de mise en œuvre.
- c) Veiller à l'interprétation correcte de l'Accord.
- d) Concilier les points de vue.
- e) Arbitrer et trancher tout désaccord pouvant surgir entre les signataires.

- f) Orienter et coordonner les activités de toutes les commissions et sous-commissions créées en application des différents protocoles aux fins de la mise en œuvre de l'Accord. Ces Commissions et sous-commissions sont notamment les suivantes :
- Le Comité technique chargé de l'application des modalités de mise en place d'une force de défense nationale ;
 - Le comité technique chargé des modalités relatives à la création de la police nationale ;
 - La Commission mixte pour la mise en œuvre du cessez-le-feu (Commission du cessez-le-feu) ;
 - La Commission de réinsertion ;
 - La Commission nationale de réhabilitation des sinistrés.
- g) Aider et appuyer le gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord.
- h) Décider de l'admission d'autres partis participants, conformément à l'article 14 du Protocole II de l'Accord.
- i) Remplir toute autre fonction qui lui sera expressément dévolue au titre de l'Accord.

J'ai parlé d'un réajustement par la Constitution de Transition, puisque aux deux dernières missions citées, celle-ci dit :

- Décider de l'admission d'autres partis participants, conformément à l'article 76 alinéa 2 (de la Constitution) ;
- Veiller à l'exécution des mesures relatives à la prévention, la répression et l'éradication des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité.

D. DIFFÉRENCES ENTRE LE PARLEMENT ET LA CSA (MISSIONS, POUVOIRS, MÉCANISMES D'ACTION)

Si on prend référence aux missions contenues dans l'Accord, et de façon générale, la CSA a des missions plus vastes en ce qui concerne le Contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha. La Commission de suivi couvre en principe toutes les actions relatives non seulement au contrôle, mais aussi liées au suivi, à la supervision et à la coordination de l'application de l'Accord. C'est la Commission de

Suivi qui détient même le pouvoir d'interpréter l'Accord ou de trancher les désaccords en cas de conflits.

Pour le Parlement, on constate que l'Accord d'Arusha donne au Sénat en particulier seulement des missions précises à l'intérieur de toute l'action de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha.

Les actions de contrôle du Sénat sont orientées surtout et spécifiquement vers la surveillance du respect des équilibres préconisés dans l'Accord d'Arusha spécifiquement dans les domaines jugés comme en rapport avec la sécurité.

Même si l'on peut admettre que l'ajustement qui a été apporté par la Constitution de transition au niveau des missions du Sénat donne un cachet plus large de la mission du Sénat dans ce secteur, les détails que donne la constitution de transition notamment dans le domaine des nominations montrent aussi qu'il s'agit bien d'une mission limitée à certains aspects très particuliers.

Il ne pourrait en être autrement, puisque le Parlement a d'autres nombreuses importantes missions que de s'occuper uniquement du contrôle de l'application de l'Accord.

Et si on prend référence aux pouvoirs et aux mécanismes d'action, les différences sont encore manifestes.

La Commission de Suivi utilise des pouvoirs et les mécanismes d'action principalement politiques liés à l'Accord d'Arusha lui-même qui est principalement un Accord politique. Le caractère constitutionnel de l'Accord d'Arusha reste controversé chez les signataires, dans la mesure où il y a une constitution de transition qui a été adoptée par l'Assemblée et qui des fois est mis en cause au moins au niveau de certains articles par les signataires.

Si on se réfère au protocole 2 de l'Accord d'Arusha, surtout dans son chapitre II appelé « arrangements de transition » qui est considéré par certains comme la véritable constitution de transition convenue entre signataires, on peut alors indiquer certains pouvoirs de la Commission de Suivi de l'Application qui sont assez consistants :

- ❖ La Commission de Suivi de l'Application peut se faire communiquer par le gouvernement de transition toute information relative aux activités gouvernementales, toute donnée pertinente concernant la conduite des affaires publiques ou tout renseignement relatif ou nécessaire au suivi, au contrôle ou à l'application de l'Accord, y compris des informations concernant une aide financière internationale.
- ❖ La Commission de Suivi de l'Application apporte son assistance pour solliciter ou obtenir toute aide ou assistance internationale ou étrangère prévue par l'Accord. D'une manière générale, elle peut donner son avis à tout bailleur de fonds et suggérer des conditionnalités pour toute aide ou assistance devant être accordée au Gouvernement burundais ou accord devant être conclu avec lui. A cet effet, elle sera tenue informée des détails de tout accord international devant être

conclu avec le Gouvernement burundais ou de toute aide étrangère devant lui être accordée.

- ❖ La Commission de Suivi de l'Application peut, si elle le juge bon et aux fins de contrôler, de suivre ou d'assurer l'application de l'Accord, donner des directives à toute Partie ou « parti participant ». Toutes les Parties défèrent aux dites directives dans les délais qui y sont spécifiés.
- ❖ En cas de non-respect d'une directive de la Commission de Suivi de l'Application par une Partie ou un parti participant, la Commission peut :
 - a) Mettre la Partie ou le parti en demeure de s'y plier ;
 - b) Si la Partie ou le parti ne donne pas suite à cet avertissement, recommander, après lui avoir offert la possibilité de s'expliquer à ce sujet, la suspension de sa participation aux arrangements de transition ;
 - c) Demander l'assistance appropriée d'un organe international, d'un Etat ou d'une Partie pour imposer l'application de la directive.

Et dans les garanties d'application de l'Accord, l'on dit que :

La Commission de Suivi de l'Application est dotée de l'autorité et des pouvoirs de décision nécessaires pour s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité.

Comme on le constate à travers ces dispositions se trouvant dans l'Accord, la Commission de Suivi possède des pouvoirs assez étendus en ce qui concerne le contrôle de l'application de l'Accord. La question est de savoir si ces pouvoirs sont utilisés réellement, mais cela constitue un autre débat.

Au niveau du fonctionnement, la CSA tient des sessions ordinaires tous les deux mois pour discuter de tous les problèmes concernant l'application de l'Accord. Des sessions extraordinaires sont aussi prévues. Les réunions sont sanctionnées par des rapports d'évaluation contenant des directives et recommandations qui sont transmises à toutes les Parties participantes.

En plus des sessions qui réunissent périodiquement tous les membres de la CSA, cette dernière est dotée d'un Conseil Exécutif qui en principe est permanent et suit au jour le jour l'application de l'Accord d'Arusha.

En ce qui concerne le Parlement de Transition,

Celui-ci utilise principalement des pouvoirs et des mécanismes constitutionnels contenus dans la Constitution de Transition.

Ceci peut poser évidemment un problème de conflit d'autorité dans certains cas par rapport aux pouvoirs de la Commission de Suivi.

Alors que le fonctionnement du Parlement est régi par un règlement d'ordre intérieur découlant de la constitution de transition et déclaré conforme à la Constitution de Transition par la Cour Constitutionnelle, la Commission quant à elle fonctionne sur base d'un règlement d'ordre intérieur convenu uniquement entre les signataires de l'Accord. La Commission de Suivi n'est pas liée par la Constitution de Transition comme l'est le Parlement.

Le Parlement ne peut évidemment contrôler l'Application de l'Accord qu'à travers les mécanismes constitutionnels et réglementaires régissant le parlement.

Il s'agit en général des mécanismes suivants :

- ◆ Les questions orales
- ◆ Les questions écrites
- ◆ Les commissions d'enquête.

Et en particulier en ce qui concerne le Sénat :

- ◆ Les Commissions sectorielles de contrôle de l'action gouvernementale et de l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

E. RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LA CSA

Quand on parle de relations entre le Parlement et la CSA, l'on peut bien distinguer les relations fonctionnelles entre les deux organisations, ou alors les relations de collaboration entre les deux.

Au point de vu fonctionnel, théoriquement il ne devrait y avoir d'autres relations que celles contenues dans l'Accord d'Arusha. C'est-à-dire que le Parlement est une des parties signataires de l'Accord et est considéré comme tel par la CSA. Ses missions du reste continues dans l'Accord sont donc soumises au contrôle de la CSA.

Mais sur le plan de la pratique, on constate que le Parlement et d'ailleurs toutes les institutions, ont tendance à se dégager de cette contrainte de contrôle par la CSA qui leur a été imposée par l'Accord.

Et pour cela, les institutions de transition comme le Parlement, préfèrent s'en remettre à la Constitution de Transition, alors que celle-ci n'est pas en harmonie parfaite avec l'Accord comme cela a par ailleurs été constaté par le dernier Congrès du Parlement.

Sur le plan des relations de collaboration, un Représentant du Parlement siège régulièrement dans les réunions des sessions de la CSA. Cependant, l'on constate que ces relations de collaboration s'en arrêtent là. Les tentatives du Parlement d'inviter la CSA à participer à des activités communes sont abouties à un non-recevoir de la part de la CSA. Quant il s'est agi d'inviter la CSA à participer au dernier Congrès du Parlement pour évaluer l'Accord d'Arusha, la CSA a refusé, estimant que son point de repère est seulement l'Accord, et que ce dernier ne prévoyait pas cette

activité. Malgré ces imperfections, l'on constate que certaines recommandations et directives issues de la Commission de Suivi sont en parfaite concordance avec les recommandations qui ont été faites par le dernier Congrès du Parlement.

Ce constat nous pousse à nous poser la question de Comment améliorer les rapports entre le Parlement et la CSA pour garantir une meilleure application de l'Accord d'Arusha ? Et ceci pourrait constituer notre conclusion.

A ce sujet nous ne pouvons qu'esquisser des voies de recherche qui permettront aux conférenciers de réfléchir davantage afin de proposer des solutions viables.

D'abord, l'on doit constater que la difficulté de ces rapports réside sur deux aspects principaux :

1. L'Accord d'Arusha n'a pas détaillé les mécanismes de collaboration entre la CSA et les Institutions de façon générale, et entre la CSA et le Parlement en particulier. La Constitution de Transition n'est pas non plus, plus explicite.
 2. La Constitution de Transition complique le problème, du fait que l'Accord d'Arusha qui régit la CSA ne prévoyait pas cette Constitution de Transition.
- ◆ Il semble dans ces conditions que le premier problème à résoudre est d'essayer au niveau des organes habilités comme l'Assemblée Nationale de Transition, de régler le problème de conflit entre la Constitution de Transition et l'Accord d'Arusha.
 - ◆ Il faut aussi que le Parlement s'intéresse de près à ce qui se passe dans la CSA, et s'il le faut, renforcer sa représentation dans la CSA. C'est de cette façon que le Parlement pourrait influencer de façon positive sur les directives qui sont prises à la CSA, qui seraient en grande partie soutenues par le Parlement et traduites les unes et les autres dans des décisions du Parlement le cas échéant. Le Parlement doit soutenir la CSA.
 - ◆ La CSA doit aussi faire un effort pour se désenclaver. La CSA ne doit pas uniquement s'attacher aux principes théoriques contenus dans l'Accord. Elle doit aussi considérer l'environnement réel dans lequel elle travaille. Elle ne peut pas continuer à ignorer que les Institutions de Transition comme le Parlement sont aussi régies par une Constitution de Transition.
 - ◆ Le Conseil exécutif de la CSA devrait davantage s'attacher à établir des contacts réguliers avec le Parlement, afin de procéder à des échanges d'informations utiles, harmoniser les points de vue, identifier des domaines de collaboration et mettre en place des mécanismes de collaboration.
 - ◆ Le Parlement, en particulier la CSA, doit rapidement mettre en place les Commissions sectorielles de contrôle de l'action gouvernementale et de l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Ces Commissions seraient mises en contact direct avec la CSA en vue d'établir des mécanismes de collaboration.

Monsieur le Président de la séance,
Messieurs les membres du Bureau,
Honorables Députés,
Honorables Sénateurs,
Honorables invités,

Voilà quelques réflexions que j'ai voulu partager avec vous et qui concernent « Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commission de Suivi de l'Accord (CSA) ». Je les soumets à votre analyse et j'espère qu'elles pourront vous permettre de mener des échanges fructueux dans le cadre de ce séminaire sur « le Parlement de Transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha ».

Je vous remercie de m'avoir prêté une oreille attentive et suis prêt à participer dans la mesure de mes possibilités aux échanges qui vont s'en suivre.

Je vous remercie Monsieur le Président.

ACCORD D'ARUSHA : COMMENT CONCILIER LA FIN DE LA GUERRE, LA JUSTICE ET LA RÉCONCILIATION

(Exposé de Maître Fabien SEGATWA)

A l'heure actuelle, toute la population burundaise et les amis du Burundi attendent avec une impatience justifiée, la signature d'un accord de cessez-le-feu par tous les belligérants.

Le moins que l'on puisse dire est que dans son ensemble, le peuple burundais est fatigué de la guerre, fatigué de regarder l'avenir avec angoisse.

L'homme Burundais aspire lui aussi à la paix, à la vie confiante et tranquille d'une personne à l'abri du danger, il aspire lui aussi au développement et à la confiance dans un lendemain meilleur.

Mais aussi curieux que cela puisse paraître, le cessez-le-feu qui devrait couronner l'Accord d'Arusha est-il vu à la fois avec soulagement mais aussi avec inquiétude car il met le Burundais devant plusieurs défis qu'il faudra lever pour arriver à une paix durable.

Concrètement comment va-t-on réconcilier des éléments à la foi inconciliables tels que l'immunité provisoire, l'amnistie, la libération des prisonniers politiques, la lutte contre l'impunité et la réconciliation nationale.

Ce sont des ingrédients détonants qu'il faudra essayer de mettre dans une même casserole tout en essayant d'éviter l'explosion.

Je vais essayer l'exercice de cas de figure et j'implore votre indulgence si l'exercice ne réussit pas.

Le plus difficile dans tout cela est que la population burundaise n'appréhende pas de la même façon l'immunité provisoire, l'amnistie, la libération des prisonniers dit politiques. Leur mise en application prévue par l'Accord d'Arusha, sera difficile et c'est le moins que l'on puisse dire.

1. APPRÉHENSION DE L'IMMUNITÉ PROVISOIRE

L'Accord d'Arusha dispose en son article 22 alinéa 10 du protocole II, « *que toute arrestation d'un rapatrié ou d'un réfugié doit être motivée et notifiée à la Commission de Suivi de l'Application ou à une Sous-commission ou autre organe désigné par elle et, en tout état de cause, aucun réfugié, rapatrié ou mandataire politique ne peut être arrêté ou inculpé pour un crime à caractère politique commis avant la signature de l'accord, jusqu'à la mise en place du Gouvernement de Transition* ».

Cette disposition de l'accord a été interprétée, non pas comme une amnistie, mais comme une immunité provisoire c'est-à-dire une suspension de poursuites à charge de certains rapatriés qui auraient commis un crime à caractère politique.

Mais la mise en place d'une loi sur l'immunité provisoire s'est heurté à une grande résistance de la part de tout le monde.

De la part des bénéficiaires d'abord qui voient dans cette loi une discrimination ou une présomption de culpabilité pour tout réfugié. C'est comme si tout réfugié est soupçonné d'avoir commis un crime tout au moins à caractère politique. C'est comme si tout réfugié a fui non pas par crainte de sa sécurité mais pour avoir commis un crime.

C'est comme si enfin ceux qui sont restés au pays n'ont rien à se reprocher et que ceux-là n'ont pas besoin d'une amnistie provisoire.

De la part de l'opinion dite « Contre le génocide », elle croit que c'est une protection des criminels et que c'est un favoritisme de l'impunité pour ne pas dire plus. Cette opinion assimile encore une fois un réfugié à un grand criminel qui n'a pas droit à la cité.

Cette loi ne favorise pas non plus le retour des réfugiés et se trouve également à la fois inapplicable parce que d'une part le concept d'immunité provisoire est flou et d'autre part la définition de crime politique est incertaine. Malgré les efforts des juristes, on n'arrive pas à définir exactement ce que l'on peut entendre par crime politique. On a essayé de le définir objectivement par rapport à ce qu'en dit le Code Pénal aux articles relatifs à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, même là aussi les juristes ne s'entendent pas.

On a voulu le définir subjectivement suivant la situation de la personne poursuivie, mais là aussi les juristes ne se mettent pas d'accord. Cela s'est vu lorsque la Commission ad-hoc mise en place pour l'étude de la question de prisonniers s'est mise à l'œuvre ; les membres ont eu beaucoup de peine à s'entendre suivant leur appartenance ethno-politique. Pour les uns, beaucoup de prisonniers étaient des criminels de droits communs. D'où les réserves qui se font voir dans le document et du reste on ne peut pas dire qu'un crime de sang est moins odieux parce que politique ou qu'il soit excusable parce que politique. Tout crime de sang peut trouver une explication mais pas une excuse.

Et même alors si l'on devait s'entendre sur la notion de crime politique, il faudrait être convaincu de ce crime pour jouir de l'immunité provisoire, sinon ce serait faire de l'innocent un coupable si l'on prenait tout rapatrié comme un criminel qui a besoin de protection contre les poursuites judiciaires.

2. APPRÉHENSION DE L'AMNISTIE

L'autre préoccupation des politiciens burundais est cette fameuse amnistie.

Alors que des amnisties ont jalonné l'histoire du Burundi post-coloniale, Arusha aura été le lieu où la question d'amnistie a rencontré le plus de résistance. Ceci est d'autant vrai que la question de l'amnistie n'a pas été sérieusement étudiée.

Cependant dans les mesures préconisées à Arusha pour la réconciliation nationale il a été créé *une commission nationale dénommée Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation* » chargée d'arbitrer et de réconcilier.

Cette commission aura pour mission entre autres de proposer toute mesure politique, sociale ou autre visant à favoriser la réconciliation qu'elle juge appropriée.

A cet égard, l'Assemblée Nationale de Transition pourra voter une ou des lois établissant un cadre pour l'octroi **d'une amnistie**, conformément à la législation internationale pour les crimes politiques pour lesquelles la commission jugera qu'elle pourra s'appliquer.

C'est le cadre tracé pour l'amnistie, mais la prise en compte de l'amnistie sera difficile. D'un côté la législation internationale interdit l'amnistie aux coupables de crime de génocide, de crime de guerre et de crime contre l'humanité. Or des massacres odieux ont caractérisé la guerre civile burundaise. Il y a eu des massacres à grande échelle, assassinats politiques, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

Les crimes sont tellement nombreux et odieux que quiconque voudra les punir tous en oubliera beaucoup.

Le pays va bientôt sortir de la guerre et ceux qui sont combattus devront vivre ensemble. Qui jugera qui et avec quelle impartialité au vu de la définition de belligérants. Car sont considérés comme belligérants les forces gouvernementales, les combattants des partis et mouvements politiques qui ont signé la Déclaration du 21 juin 1998, les combattants et mouvements politiques opérant à l'intérieur du pays qui n'ont pas signé la Déclaration du 21 juin 1998,, les milices politiques et ethniques opérant à l'intérieur du pays. Comment pourra-t-on établir la responsabilité de tout un chacun encore que certains belligérants comme les milices politiques et ethniques sont diffus.

La chose la plus difficile est qu'il faudra concilier l'amnistie et la lutte contre l'impunité, deux notions qui s'auto-excluent.

L'amnistie est le pardon du crime tandis que la lutte contre l'impunité est l'engagement à punir tous les crimes. Les deux donc s'excluent et pourtant il faudra les faire coexister après la guerre.

3. APPRÉHENSION DE LA LIBÉRATION DES PRISONNIERS

Au terme de l'Accord d'Arusha, le Gouvernement de Transition a mis en place une commission présidée par un magistrat de nationalité française pour étudier la question relative aux prisonniers.

La commission devait étudier les conditions carcérales, le traitement des dossiers en attente de jugement, l'existence et la libération des prisonniers politiques.

Au terme du rapport de la commission, le Gouvernement a aussi mis en place une commission ad-hoc chargée d'identifier les prisonniers à libérer. Cette commission continue ses travaux quoi qu'ayant subi un certain ralentissement dû à la résistance de certains citoyens jusqu'au sein même de la magistrature.

Je suppose que la fin de la guerre donnera un peu de tonus à leur travail pour que l'Accord d'Arusha puisse enfin être mis en application pour ce volet aussi.

4. APPRÉHENSION DE L'IMPUNITÉ DU CRIME

Comme on peut le constater, l'immunité provisoire, l'amnistie, la libération des prisonniers semblent aller à l'encontre du principe général de la lutte contre l'impunité.

Même si l'on semble s'accorder sur le fait que tout crime devrait être puni, le sentiment de l'impunité du crime est aussi ressenti différemment suivant l'appartenance politico-ethnique. Alors que ceux du G7 (pour parler politique) qui se sont livrés ou présumés s'être livrés aux massacres des Tutsi après l'assassinat du Président Melchior NDADAYE ont été poursuivis, autant que faire se peut, on s'étonne que ceux du G10 (pour encore parler politique) qui ont fomentés et soutenus des troubles graves dans le pays à l'instar des villes mortes, ont rarement été poursuivis devant les Cours et Tribunaux pour leur crime. Ce qui fait dire aux uns que la justice burundaise marche à deux vitesses selon les cas.

N'importe comment, il faudra que les Burundi puissent s'engager à lutter contre l'impunité non pas seulement contre l'autre camp mais dans tous les camps et surtout dans son propre camp, parce qu'il est évident que le culte de l'impunité a été favorisé par la solidarité négative des appartenances politico-ethniques.

5. LA FIN DE LA GUERRE FACE À CES DÉFIS

1. Après la guerre, les conditions d'une paix durable seront réalisées et le chapitre III du Protocole III de l'accord concernant le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités, entrera en application.

La cessation des hostilités impliquera d'après l'Accord, « *la libération de tous les prisonniers politiques, la cessation des hostilités, la cessation des emprisonnements politiques et les arrestations arbitraires ; toutes les personnes détenues ou prises en otage en raison de leur appartenance ou de leurs activités politiques seront libérées* » (Protocole III, chapitre III article 26.c). « *Une amnistie sera accordée à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, sauf pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, la participation à des coups d'Etats* » (Protocole III, chap. III, art. 26.I).

« *Toutes les ambassades du Burundi dans le pays frontaliers et autres qui hébergent des réfugiés et des résidents mettront à la disposition de ceux-ci les passeports, pièces d'identité et tout autre document requis et auquel tout citoyen a droit.*

L'entrée au Burundi par les postes frontaliers sera facilitée pour les membres civils et les combattants des partis mouvements politiques » (Protocole III, chapitre III, article 27 point 3, c).

*

* *

Ceci montre bien que ce sont tous les Burundais qui le veulent qui vont rentrer dans leur pays et on ne saurait faire une loi d'immunité provisoire car une immunité suppose une identification de la personne ou de la catégorie des personnes qui en bénéficient.

Après la guerre, les Burundais apprendront à vivre ensemble et devront se faire violence pour se regarder en face et en frères.

Il faudra dès lors plus qu'une immunité, il faudra une amnistie qui sera envisagée comme un pardon mutuel et collectif.

Lorsque l'on sort d'une guerre, où l'on suppose que les pires des crimes ont été commis, on pourra difficilement se livrer à une répression totale des crimes. C'est impossible.

On ne pourra même punir les chefs des belligérants puisque les négociations auront consacré leur impunité. En effet, on envisage mal que ceux qui ont mis leur signature sur un accord et qui donnent la chance à la paix puissent être appréhendés le lendemain. La fin de la guerre suppose la fin des hostilités. Les Seigneurs de la guerre entreront dans les organes dirigeants du pays.

L'amnistie ne pourra donc être que la seule chance de réconciliation, le signe évident du pardon. L'amnistie ne vaudra pas dire l'oubli, mais un signe de réconciliation, une page de l'histoire tournée, quitte à laisser la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale établir la liste de ceux qui ne devraient pas en bénéficier.

2. Après la guerre, il faudra également envisager la libération des prisonniers politiques et de droit commun.

Lors de l'étude sur la question relative aux prisonniers, il s'est avéré qu'il est difficile d'établir une limite nette entre un prisonnier politique et un prisonnier de droit commun. Nous avons relevé plus haut qu'une catégorie des citoyens n'a pas été poursuivie alors qu'elle aurait dû l'être. Or la discrimination dans les poursuites judiciaires donne déjà un caractère politique à ceux qui sont poursuivis. Il a même été relevé que l'on peut se servir de la justice pour écarter une personne d'un poste ou lui faire perdre une prétention légitime.

Mais au juste la bataille sur la libération des prisonniers politiques peut être évitée en se servant de la loi pour libérer les prisonniers. Beaucoup de dossiers ont déjà dépassé la limite de temps normal fixé par la commission à 5 ans ; ceux dont les

dossiers traînent en longueur, devraient avoir l'amnistie ou la libération provisoire ; ceux qui ont fait le quart de peines devraient être libérés conditionnellement ; ceux qui ont été condamnés à de peines lourdes devraient avoir la réduction ou l'effacement de leurs peines ; ceux qui se plaignent que leurs dossiers ont été instruits sans respecter les droits élémentaires de la défense, devraient voir leurs dossiers réouverts pour une nouvelle instruction et bénéficier entre-temps de leur libération.

6. QUELLE SERA LE SORT DE LA JUSTICE

La justice doit avoir pour finalité la réconciliation nationale.

Beaucoup peuvent croire que la justice n'aura plus rien à faire. Ce n'est pas vrai. Malgré la réconciliation, le pays ne sera pas habité que des anges, d'autres infractions de toutes natures continueront à se commettre, ceci est d'autant vrai qu'il faudra du temps et beaucoup de temps pour récupérer les armes disséminées dans la population et qui dit armes détenues illégalement, veut dire crimes en perspective.

La justice continuera à fonctionner peut-être même mieux sous autre visage probablement plus exaltant si l'on tient compte là aussi de l'Accord d'Arusha, c'est-à-dire de positionner le pouvoir judiciaire comme étant le véritable 3^{ème} pouvoir du pays avec la même intendance et le même respect.

CONCLUSION

Je viens de faire juste l'esquisse de ce que je crois être la solution mais ce n'est pas l'unique solution ou probablement même que cela n'est pas la solution, mais l'intérêt du sujet est que le débat est lancé.

Quelle sera la meilleure solution qui va concilier l'amnistie (car il en faudra bien), la libération des prisonniers (car il faudra bien qu'ils soient libérés) et l'impunité (car il faudra bien que la justice fonctionne) ?

A mon avis, ce qui doit précéder tout est le sentiment de pardon mutuel ; la justice rigoureuse n'amènera pas la réconciliation car la meilleure justice qui soit pourra difficilement rendre la justice à tous les Burundais qui ont souffert de cette guerre fratricide.

Nous devons donc passer par des solutions politiques. Probablement qu'elles enfeindront certains principes même ceux reconnus internationalement, mais nous devons tracer notre propre chemin pour arriver à notre propre paix et à mon avis, même si c'est dur d'envisager le pardon pour des grands crimes, il faudra cependant se résoudre à l'envisager parce qu'il semble que le pardon soit probablement le meilleur des chemins pour arriver à une paix réelle et durable.

Je vous remercie.-

Bujumbura, le 26 octobre 2002

Séminaire sur : « *Le Parlement de Transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha* »

Hôtel Novotel, 25 et 26 octobre 2002

Sujet : « *Accord d'Arusha : Comment concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation ?* »

*Par Dr Julien NIMUBONA
Professeur de Sciences Politiques
Université du Burundi*

Les organisateurs de ce séminaire me proposent de partager avec eux et avec vous ma réflexion consistant en des interrogations et des perspectives sur « la conciliation des impératifs nationaux de fin de la guerre, de justice et de réconciliation ».

En principe, ces questions sont complémentaires et rentreraient dans le cadre des missions banales de l'Etat, en l'occurrence la mission intégratrice. Si ces missions classiques de l'Etat sont devenues problématiques, c'est parce qu'il n'existe pas chez ses gestionnaires un consensus minimal sur l'essentiel de ce qui fait que les gens vivent en « communauté politique », et c'est cela le fond du drame. C'est d'autant plus dramatique que ce débat à propos du « plus petit dénominateur commun » de la « vie en commun » se déroule au cœur de l'Etat et des Institutions, ce qui ne fait qu'enfoncer encore plus les acteurs politiques dans une crise de confiance et de légitimité, au regard des grandes préoccupations actuelles des populations. Les acteurs politiques et leurs soutiens intellectuels et idéologiques ont surtout insisté sur les bienfaits des solutions contenues dans l'Accord d'Arusha. Le présent propos se situe sur un autre tableau : celui de la mise en évidence des risques qu'encourent les acteurs politiques en s'orientant dans les voies tracées par l'Accord d'Arusha au sujet du cessez-le-feu, de la justice et de la réconciliation. En insistant sur les dangers qui menacent le système politique, le sujet porte par ce fait même en lui les perspectives alternatives.

Paix, Justice et Intégration : ce débat de luxe ou de trop !

Le problème du liant entre « Fin de la guerre » (autrement dit la paix), « Justice » et « Réconciliation » est particulier. Il est généralement posé aux sociétés dont l'Etat a éclaté ou connaît un débat sur ses missions. Ainsi au 13^{ème} siècle, la grande préoccupation des occidentaux qui venaient d'expérimenter le chaos politique médiéval était de réclamer un Etat, simplement. Un Etat pour mettre fin à la guerre, un Etat pour faire la paix et la sécurité aux populations. Leur préoccupation fondamentale, ce n'était pas quel type de paix. Cette question aurait entraîné une autre, quel type de pouvoir ? Or, cette dernière question ne concerne que ceux qui

ont une marge de manœuvre, c'est-à-dire qui ont du temps et des moyens de vivre (J. Strayer, *Les origines de l'Etat moderne*, Paris, Grasset, 1979 ; J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques*, Paris, Armand Colin, 1986). **Un débat de luxe donc ? Non, un débat de trop.**

Dans le cas du Burundi, l'Etat est en crise ou en déliquescence, mais il existe. Et, c'est parce que l'Etat existe que les acteurs politiques, institutionnels et non institutionnels s'autorisent ce genre de débat et de spéculations sur les missions primaires de l'Etat que sont la paix, la justice et l'intégration sociale (vous l'appellez réconciliation).

Les termes du débat

Lorsque le 28 août 2000, les parties en négociation à Arusha signent l'Accord, beaucoup de points restent en suspens ou si vous voulez sont mis en Réserves. Parmi ces points figurent :

- **La problématique de l'amnistie ;**
- **Le recours à des magistrats étrangers ;**
- **La question de cessation des hostilités et du cessez-le-feu (protocole III) ;**
- **La question de la force internationale de maintien de la paix (art. 8, Protocole V) ;**
- **Le champ d'investigation de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation ainsi que ses compétences en matière d'arbitrage ;**
- **Le Tribunal Pénal International ;**
- **La durée de la parité ethnique dans la composition des forces de défense et de sécurité.**

Ces points touchent directement la question qui m'est posée. Le fait qu'ils aient été mis parmi les réserves m'amène à dire que **la véritable négociation n'a pas eu lieu**, jusqu'à ce jour sur ces points, si du moins négociation signifie « *un processus dynamique d'ajustement réciproque des positions des parties en présence plutôt qu'un mécanisme de pure communication débouchant sur un accord formel* » (T. Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986, p. 134).

Il y eu à Arusha **deux dominantes approches** : l'une idéaliste et normative, l'autre pessimiste ou réaliste.

Pour la première tendance qui croit en la grande bonté, la bonne foi et la générosité naturelle des « patriotes négociateurs », il s'est agi, pour aller vite, de persuader les acteurs en négociant que le pays était à la dérive et que les souffrances de la population étaient tellement graves que toute tergiversation n'était pas permise. L'énervement est allé grandissant puisqu'après deux ans de sessions et d'assemblées, la médiation constatait que sur les grands dossiers, rien n'avait été

abordé. Cette attitude avait ceci de permissif qu'elle autorisait que tout soit permis et surtout tout, au nom de l'urgence humanitaire. L'Accord est ainsi devenu une suite de principes généraux qui n'offensent personne ; l'entente à la burundaise ! D'où le grand débat sur les points cruciaux, ceux qui fâchent, n'a pas eu lieu. **Au nom des intérêts et de la solidarité idéologiques et institutionnels, un tel débat ne peut avoir lieu aujourd'hui au cœur des institutions.**

Pour les réalistes, la guerre était qualifiée de « totale ». Sa résolution supposait donc que tous les acteurs sont fréquentables. Le génocide allait dans tous les sens. Toute la société est criminelle ou a « criminalisé », c'est-à-dire pactisé avec le criminel. Arusha ne pouvait qu'être une étape d'un processus long qui ne pouvait que commencer par la signature sans prétendre ramener la paix tout de suite. Cette approche a permis la dilution des responsabilités dans les crimes. Et, sans questionnement minimal, sans arrêt des négociateurs sur les responsables de ce qui « arrive » au pays, comment voulez-vous que le mot justice soit évoqué ? Cette justice qui a toujours été le grand projet du Gouvernement est morte par la volonté des futurs gouvernants. Comment dès lors ne pas comprendre que des projets de loi sur l'immunité provisoire ne soient concoctés ? Comme si Arusha a été un champ d'entente pour que personne ne soit inquiétée. Dans ces conditions, comment parler de la fin de la guerre et de la réconciliation si la société trouve que les guerriers ou leurs soutiens sont au cœur du système et si les auteurs des violences sont les acteurs les plus fréquentables, les « égaux » du Gouvernement de la République (!) comme le confirme l'annexe 2, point 4 à l'Accord de cessez-le-feu au Burundi qui définit les belligérants.

D'où l'énorme soupçon qui pèse sur les acteurs politiques et sur les projets à construire.

La difficulté qu'il y a dans l'établissement du lien entre la fin de la guerre, la justice et la réconciliation vient de trois facteurs majeurs :

1° L'extrême valorisation et la consécration de la violence comme instrument rentable en politique. La survalorisation de la violence justifie les surenchères actuelles de la rébellion. Les acteurs politiques en particulier ceux qui représentent la nation devraient mesurer la gravité de l'extension illimitée de l'instrumentalisation de la violence. Ainsi par exemple, l'absence de consensus au sein des milieux politiques, en particulier au sein des parlementaires, à propos de l'application de l'article 2, b de l'Accord témoigne de la gravité de la situation et jette le trouble dans la société. Celle-ci est légitimement fondée de se demander si on en veut ce cessez-le-feu ! Une certaine opinion s'est même autorisée de dire qu'au cœur des institutions existent des acteurs qui jouent la carte politique en l'appuyant avec le bras militaire pour maintenir la pression. Si, convenons-en, la violence est une ressource politique, elle suppose, pour être éternellement rentable, qu'elle soit d'abord perçue comme politiquement objectivée (les manifestations antérieures et actuelles ne le prouvent pas tout à fait !), ensuite que la société décide de la percevoir comme source de bonheur (P. Braud, *La violence dans les démocraties occidentales*, Paris, L'Harmattan, 1985). L'éthique en politique donne aux acteurs la crédibilité et l'autorité à conduire de grands projets de société comme rétablir la paix, faire la justice, réconcilier une nation. **L'éthique en politique, c'est le moteur de la confiance. Sans confiance, les acteurs ne peuvent rien.**

2° La banalisation et l'impunité du crime. Le principe de la négociation est une option du Gouvernement. Il est un bon principe de gouvernement à cette condition que l'objet de négociation ne soit pas en contradiction avec l'objectif de vie en société. Ici, me vient l'opportunité d'insister sur le fait que si la violence politique est compréhensible du point de vue de l'analyste des phénomènes politiques, tous les scientifiques affirment par contre que toute violence qui vise l'extermination d'une ou partie d'un groupe social ou politique s'inscrit définitivement en dehors du champ civique et donc incompréhensible. Cette intransigeance sur le plan éthique découle de nombreuses études sur le rôle des acteurs politiques dans la construction des moyens de la planification des sociétés. En l'occurrence, le crime de génocide, le crime de guerre et les autres crimes contre l'humanité relèvent de ces objets que le politique se doit de proscrire parmi les cartes de ses jeux. Ce sont des objets qu'il faut réserver au traitement par le Droit.

De ce point de vue, il convient d'attirer l'attention des acteurs politiques burundais sur le fait que tout ne se négocie pas. On négocie la forme de l'Etat à instituer, on ne négocie pas sa destruction. On négocie la forme de l'organisation sociale et politique mais on ne peut pas négocier la destruction des composantes qui font la société. C'est dans ce cadre qu'il faut situer la permissivité des polémiques et des tergiversations sur la loi contre le génocide, la création d'un Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité, les lois sur l'immunité provisoire, l'amnistie et la libération des prisonniers politiques. Si ces projets ne sont pas éclairés par la justice, ils entretiendront au sein de la société un grave climat de soupçon mutuel. Le désespoir qu'auront les citoyens que l'Etat ne les protège pas conduira à la dissémination de la violence au nom de la justice pour soi et par soi. L'objectif de la réconciliation aura été raté faute de stratégie efficace. Si ce débat n'est pas arrêté, le soupçon et la peur de revoir continuer les crimes par d'autres moyens ne sera pas levé. Et, comme disait Saint-Simon, un pays où il n'y a pas de justice que garantit la diction et le respect de la loi se transforme en un immense champ de gangs.

3° Le raidissement idéologique poussant aux messianismes ethnoracistes qui maintiennent les acteurs politiques innocents comme des soutiens inconditionnels des criminels de même bord. En 1795, la France est sortie d'une période trouble marquée par des violences terribles parce que des révolutionnaires modérés se sont désolidarisés de leurs pairs qui avaient du sang sur les mains. Le Burundi ne pourra jamais s'en sortir si les acteurs politiques continuent à investir dans une solidarité ethnopolitique aveugle. **Déjà la perspective partoethnocratique tracée par le cadre institutionnel d'Arusha ne donne pas une bonne image des acteurs politiques.** Faut-il pousser la société à percevoir le pouvoir comme un bloc qui se protège par des solidarités négatives ? C'est risquer la coupure.

Au fait, je voudrais un jour savoir (la société aussi) combien de gens seraient concernés par la machine judiciaire ? Je suis sûr que la grande majorité des acteurs est saine ; mais le fait que cette majorité protège la minorité criminelle au nom de la solidarité ethnopolitique jette le soupçon sur toute la classe politique et hypothèque les chances de réalisation des trois objectifs.

Quelles pistes explorer ?

1. Le cessez-le-feu suivi de négociations politiques qui ne fassent aucune concession sur la question des crimes.
2. Une justice impartiale et active : un Tribunal pénal international et un parquet qui travaillent de manière permanente pour accompagner le processus. Cela permettra surtout de sortir les Burundais de la politisation outrancière de la question des crimes, des responsables des crimes, de l'étendue des responsabilités et des solutions que l'on doit leur réserver. En termes politiques, cela stabiliserait le système politique que pourraient menacer les réactions face aux solutions d'immunité ou d'amnistie générale.
3. Des réformes institutionnelles selon une démarche graduelle afin d'éviter que les pesanteurs psychoaffectifs (passions, haines, sentiments) ne menacent le processus et surtout la stabilité institutionnelle.

Autrement dit, concilier la fin de la guerre, la justice et la réconciliation c'est concilier les acteurs politiques institutionnels avec les missions premières de l'Etat. L'Etat, c'est d'abord la loi. Sans loi, l'Etat perd sa force et surtout son autorité à garder les citoyens ensemble. Surseoir à la loi sous quelque prétexte ou mobile politique menacera la société d'anomie et constituera un très mauvais précédent.

LISTE DES PARTICIPANTS

NOM ET PRÉNOM	DÉPUTÉ, SÉNATEUR	PARTI POLITIQUE
BUNAME Alexandre	Sénateur	FRODEBU
NTEZIYAREMYE Anatole	Sénateur	FRODEBU
NIYONSABA Marc	Député	FRODEBU
NDABANEZE Immaculée	Sénateur	ABASA
NZOYISABA Catherine	Sénateur	UPRONA
BARICAKO Anne-Marie	Sénateur	RPB
KAVABUHA Juliette	Sénateur	PALIPEHUTU
GAHIGI Frédérique	Sénateur	FRODEBU
BUKURU Josias	Sénateur	FRODEBU
SABUWANKA Elie	Sénateur	FROLINA
NDAYISHIMIYE Etienne	Sénateur	TWA
BIGIRIMANA Euphrasie	Sénateur	FRODEBU
NIYOBAMPANA Libère	Sénateur	FRODEBU
FYIROKO Damien	Sénateur	UPRONA
KAGIMBI Laurent	Député	UPRONA
WAKANA Dominique	Député	PALIPEHUTU
MISIGARO Michel	Député	FRODEBU
KARABAGEGA Jacques	Député	FRODEBU
SABOKUNKIZA Renée	Député	RPB
RWASA Monique	Député	P.L
NIGARURA Gérard	Député	ANADDE

MANWANGARI Léon	Député	PALIPEHUTU
NINAHAZWE Caritas	Député	FROLINA
TOYI Marie-Thérèse	Député	UPRONA
NDIKUMAGENGE Madeleine	Député	PSD
HABARUGIRA Gaudence	Député	CNDD
NTAHONKIRIYE Omer	Sénateur	UPRONA
TUNGAMWESE Emmanuel	Sénateur	FRODEBU
NTUKAMAZINA Dismas	Député	FRODEBU
NDENZAKO Jackson	Député	FRODEBU
NDAYAVUGWA Laurent	Député	FRODEBU
BUZUGURI Antoine	Sénateur	FRODEBU
MPETEYE Julien	Député	PSD
NTUNGWANAYO Enoce	Député	UPRONA
BAPFEKURERA Joseph	Député	FRODEBU