

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

Organisé conjointement par le Parlement burundais, l'Union interparlementaire et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)

**Burundi, 7-9 novembre 2005**

Bujumbura, Palais des Congrès de Kigobe



## RESUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE

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

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

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

Dès lors, pourquoi se retourner sur le passé ? La réponse de l'archevêque Desmond Tutu est propre à convaincre : « Analyser une histoire douloureuse... est le meilleur moyen d'empêcher qu'elle se reproduise ». Cela ne signifie pas, bien sûr, qu'il faut se complaire dans le passé mais plutôt qu'il est nécessaire de s'intéresser aux cicatrices qui en témoignent pour qu'un avenir commun puisse succéder à la discorde. Pour ce faire, il faut une volonté de réconciliation traduite en actes. Il faut aussi se garder de tenir pour un signe de réconciliation la fin des hostilités et le sentiment de lassitude qui domine aux lendemains des conflits. La réconciliation est plutôt un objectif, qui doit nous conduire à lutter avec énergie à la construction d'une société sereine, harmonieuse, en paix avec elle-même et avec ses voisins. La grande question, c'est de savoir comment transformer ce projet en réalité. La réconciliation est un processus complexe au plus haut point, dans lequel interviennent un grand nombre d'éléments, de facteurs, d'étapes et d'acteurs différents. Il n'existe pas en la matière de modèle universel, au succès garanti, ni de solution à court terme. La réconciliation est un processus qui prend du temps et dont les effets se font sentir sur plusieurs générations, comme l'ont dit plusieurs participants. La persévérance est donc essentielle.

Le premier jour du séminaire, l'histoire douloureuse du peuple du Burundi nous a été

rappelée, et le processus de réconciliation lancé sur ce territoire a constitué le point de départ de notre débat. Beaucoup des institutions publiques burundaises ont été démantelées au fil des crises qui ont frappé le pays après l'indépendance. Cependant, le Parlement a eu une influence favorable en contribuant à tirer le Burundi de l'impasse politique dans laquelle l'avaient mené les événements de 1993. Dans le souci d'éviter que le passé ne se reproduise, la Constitution actuelle du Burundi fixe un minimum et un maximum au nombre de sièges pouvant être occupés au sein de l'Assemblée nationale par chacun des principaux groupes ethniques. Un Sénat a été créé en vue de donner un poids égal aux voix des deux groupes ethniques principaux. Certains participants issus de pays également touchés par des conflits ethniques ont émis des réserves quant à l'utilisation de tels quotas au motif que cette mesure pouvait exacerber les tensions au lieu de les apaiser et que les parlementaires devaient représenter le peuple dans son entier plutôt qu'un groupe ethnique donné. D'autres ont déclaré que de telles mesures pouvaient contribuer dans un premier temps à la création d'un climat de confiance et de stabilité qui les rendrait dès lors superflues.

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

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

Nous avons souligné que la participation des femmes aux processus de réconciliation était impérative, et ce pour trois raisons au moins. Tout d'abord, tout processus qui exclurait la moitié de la population ne serait pas acceptable d'un point de vue démocratique.

Deuxièmement, les femmes doivent avoir un droit de regard sur l'avenir de leur pays. Enfin, la participation des femmes est essentielle pour que la réconciliation se fasse. Comme il est fréquemment rappelé en effet, les femmes ont le pouvoir de rassembler parce que toutes ont certaines préoccupations en commun indépendamment de leur origine. On citera à l'appui l'exemple remarquable du premier forum parlementaire interpartis constitué par des femmes au Rwanda.

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

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

La création d'une commission vérité et réconciliation devrait bénéficier de l'appui de l'ensemble de la population. A cet égard, l'expérience de la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud a montré l'importance d'une approche globale et consultative visant à assurer que tous les secteurs de la société participent aux travaux. Dans ce cas, les commissaires relevaient chacun d'une province différente et restaient en contact étroit avec leurs mandants, qui pouvaient de ce fait communiquer leurs observations pour qu'il en soit tenu compte dans le processus. Grâce à la présence de nombreux comités thématiques rattachés à la commission, les délibérations ont porté sur un grand nombre de problèmes relatifs à la réconciliation. L'impact de la commission doit aussi être mis sur le compte pour bonne part de l'autorité morale de son président, l'archevêque Desmond Tutu, et du Président de l'époque, Nelson Mandela. Cependant, même avec des personnalités de cette envergure, il importe de contrôler et évaluer périodiquement le fonctionnement des commissions vérité et réconciliation, dont les travaux doivent être considérés sur le long terme, d'autant plus que leurs recommandations sont souvent ambitieuses. Il est crucial que ces recommandations soient claires, qu'elles soient assorties d'un calendrier d'application et que les instances chargées de leur mise en œuvre soient précisément désignées.

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

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

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

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

commutation de la moitié de leur peine de prison en une condamnation à des travaux d'intérêt public et participer ce faisant à la reconstruction du tissu social.

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

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

Tout processus de réconciliation devrait reposer sur une réforme de la sécurité nationale. Il est déterminant en effet d'inscrire la sécurité dans un cadre démocratique et de définir clairement sa mission. En outre, l'armée, les forces de police et les autres forces nationales doivent être constituées sans discrimination et refléter la composition de la société. Il est tout aussi important que les agents des forces publiques soient dûment informés des principes des droits de l'homme. Le Parlement a un rôle important à jouer à cet égard, que ce soit sur le plan législatif, notamment avec l'adoption du budget de la défense, ou en ce qui concerne le contrôle de l'action de l'exécutif.

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

terrain, défendent la cause de la vérité et de la justice. La réconciliation n'est durable que si elle vient des citoyens, et il est absolument essentiel que le processus qui doit y conduire reflète à tout moment la volonté des personnes directement concernées. En fin de séminaire, il a été question du forum Amani, dont l'intérêt mérite d'être souligné. En effet, cette instance, qui rassemble des parlementaires des pays de la région des Grands Lacs, a été créée par les personnes directement concernées.

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

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

Je vous remercie.