



Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi

Olivier Kambala wa Kambala¹

Chargé de programme et Country-Lead/Burundi – International Center for Transitional Justice

Introduction

1. Nous tenons à encourager les communautés nationales et internationales engagées dans la recherche de voies et de moyens pour répondre aux graves violations et abus du passé au Burundi, constitués de cycles de violences politiques et ethniques qui ont endeuillé le Burundi depuis son indépendance en juillet 1962.
2. Les mécanismes relatifs à la gestion du passé douloureux du peuple Burundais ont été ciblés dans l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi d'août 2000, puis étoffés par le rapport des experts des Nations Unies en 2005, rapport Kalomoh².
3. De ce fait, une Commission Vérité et Réconciliation (CVR) ainsi qu'un Tribunal Spécial (TS) ont été identifiés comme étant des mécanismes non judiciaire et judiciaires destinés à assister les Burundais dans leur quête d'une société juste après des décennies de conflits. Conflits qui ont élargi le fossé entre les communautés ethniques, déplacées, éloignées de leurs familles et dépossédées de leurs biens. Ces conflits ont aussi exacerbé les rancœurs, détruit la confiance citoyenne, entamé le tissu social, sur fond de violations massives du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.
4. Aux termes de la résolution 1606 (2005) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ces mécanismes font l'objet de négociations entre le Gouvernement du Burundi (GdB) et les Nations Unies (NU) et nécessitent une consultation sur les modalités de mise en œuvre desdits mécanismes. Entre-temps, la Commission de consolidation de la paix a choisi le Burundi comme bénéficiaire de son appui, en vue de consolider les acquis de paix et de démocratie, sous-tendus par l'accord

¹ L'auteur remercie les personnes suivantes pour leur contribution à l'élaboration de ce document : Mark Freeman (Directeur du Bureau ICTJ de Bruxelles), Nadia Gmira-Verots et Ferrari Florence (Stagiaires ICTJ/Bruxelles), Ahmad Nader Nadery (Commissaire- Commission Indépendante des Droits de l'Homme/Afghanistan) et Stephen Oola, Juriste attaché au projet Beyond Juba, Chercheur et chargé de lobbying pour l'organisation non gouvernementale « Refugee Law Project »

² Nations Unies, Conseil de Sécurité, S/2005/158, 11 mars 2005.

- d'Arusha d'aout 2000 et par des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des NU.
5. Subséquemment, un accord-cadre sur les consultations nationales à propos de la justice transitionnelle (JT) a été signé par le GdB et les NU le 2 novembre 2007, instituant un Comité de Pilotage Tripartite (CPT), (GdB, NU et société civile) avec pour mandat d'organiser des consultations nationales sur la justice transitionnelle au Burundi, d'en adopter les modalités de fonctionnement, d'en définir la stratégie de mise en œuvre (y compris d'en élaborer le budget), d'en superviser le déroulement et d'en publier le rapport final³.
 6. Ainsi constitué, le CPT a soumis au courant du mois de février 2008 au Comité de Pilotage Conjoint (CPC) du Fonds de Consolidation de la Paix pour le Burundi un projet intitulé : « *appui aux consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de la justice de Transition au Burundi* » qui s'inscrit dans la logique du plan prioritaire de consolidation de la paix convenu entre le GdB, les NU et les partenaires multilatéraux.
 7. Ce projet fera bientôt l'objet d'un examen par le CPC.
 8. Nous soumettons ce mémorandum pour contribuer à l'élaboration et à l'adoption d'une stratégie intégrée et globale de JT qui s'appliquerait à la phase critique des consultations populaires.

Postulats

9. Collecter des perceptions de l'opinion nationale sur la manière de conduire des initiatives destinées à traiter les abus du passé s'impose comme une étape indispensable de la justice transitionnelle, qui prend en considération les attentes des citoyens, mais surtout des victimes (des abus du passé).
10. La légitimité, la crédibilité ainsi que la transparence du processus de justice transitionnelle en dépend ; et ces facteurs sont tributaires de l'acceptation, de l'appropriation et de l'implication de la communauté nationale, en particulier celle des victimes ayant subies des violations du droit international des droits de l'homme et des graves violations du droit international humanitaire. Les avantages d'une approche participative favorable à une dynamique de bas-en haut sont multiples et bénéfiques que ce soit pour le succès de l'étape des consultations populaires mais encore pour la conception d'un plan d'action de justice transitionnelle, globale et intégrée, prenant en compte les attentes multidimensionnelles des victimes au sortir d'un conflit dévastateur avec l'appui des partenaires externes.
11. Dans des situations et des contextes non similaires, avant la mise en place de mécanismes de JT, certains pays ont expérimenté la nécessité d'effectuer des consultations nationales, notamment au regard des victimes. L'Afrique du Sud, l'Afghanistan, le Liberia, le Timor Est, l'Ouganda, pour n'en citer que quelques uns, ont fait face à ce défi, avant la mise en place de mécanismes de JT. Ces

³ Accord cadre entre le Gouvernement de la République du Burundi et l'Organisation des Nations unies portant création et définition du mandat du comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales sur la justice de transition au Burundi, Bujumbura, le 2 novembre 2007, point III.

- pratiques diverses, bien qu'authentiques et uniques, constituent une somme d'expériences et de leçons apprises, dont le processus de JT burundais pourrait s'inspirer, tout en améliorant les failles et en adaptant le contexte.
12. Il convient de retenir, en plus d'autres considérations inhérentes à chaque étude de cas, qu'une approche participative et inclusive - reconnaissant et requérant un rôle permanent de la société civile aux étapes de conceptualisation, de mise en œuvre et d'évaluation, et/ou de suivi des mécanismes de JT - permet d'aboutir à l'adoption des mécanismes inspirés par les réalités locales et par conséquent acceptés et soutenus par la communauté nationale, particulièrement par les victimes.
 13. Il convient également de mentionner l'importance de l'implication des femmes et d'autres groupes vulnérables (minorités, enfants, personnes déplacées,...) surtout en période post-conflit, ce qui permettrait de prendre en compte des personnes atteintes par le conflit de manière particulière.
 14. La nécessité d'organiser des consultations sur la JT a été reconnue et renforcée par le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit⁴ et par le rapport de l'Experte indépendante (Diane Orentlicher) chargée de mettre à jour l'ensemble des principes sur la lutte contre l'impunité⁵. Ces consultations doivent alors être considérées comme une étape devant précéder l'adoption et la mise en œuvre des mécanismes de JT.
 15. L'émergence de la JT, comme discipline ou encore comme élément du droit international, avec un éventail d'outils contribuant à la lutte contre l'impunité et au rétablissement de l'état de droit, nécessite la prise en considération des principes, directives et pratiques éprouvés dans la recherche complexe de solutions durables aux violations et abus du passé, dans le strict respect des principes inaliénables du droit international et en considération des axes pluridimensionnels tendant à assurer le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à réparation et les garanties de non-répétition.

Expériences d'ailleurs

Afrique du Sud

16. En **Afrique du Sud**, sous l'impulsion du Ministre de la justice de l'époque (1994), plusieurs initiatives destinées à divulguer la décision de créer la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), ainsi qu'à recueillir les avis du public sur cette commission, furent organisées pendant une année. Le ministre Dullah Omar était préoccupé par le souci de « démocratiser le débat et d'inclure

⁴ Nations Unies, Conseil de Sécurité, S/2004/616, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général, 23 août 2004.

⁵ Nations Unies, Conseil économique et social, E/CN.4/2005/102/Add.1 du 8 février 2005, Promotion et protection des droits de l'homme- Impunité - Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher – Additif – Ensemble des principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité.

un maximum de personnes dans le processus »⁶ devant conduire à l'établissement de la CVR. D'une part, un groupe - restreint puis étendu à plusieurs organisations de la société civile, fut constitué pour rédiger un projet de loi sur la CVR. Il était composé de personnalités (telles Georges Bizos, Mohammed Navsa et Richard Goldstone), de politiques, d'intellectuels et d'un noyau d'organisations non-gouvernementales (ONG), d'experts internationaux (tels Pepe Zalaquet⁷ et Professeur Carl Norgaard⁸). D'autre part, une organisation non gouvernementale dénommée « Justice in Transition », dirigée par Alex Boraine⁹ initia sur demande du ministre de la Justice une campagne de sensibilisation et de collecte des commentaires sur diverses questions relatives à la CVR ainsi que des séminaires et ateliers organisés en vue de cerner les contours et impacts de la CVR dans le processus de démocratisation multiraciale, regroupant des professionnels sur des questions de droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, des juristes, des psychologues, des intellectuels, des leaders religieux entre autres. Une conférence nationale sur la « vérité et la réconciliation » eu également lieu. Quelques 150 000 brochures intitulées « *la Commission vérité et réconciliation* » furent publiées dans six langues et distribuées dans tout le pays par le biais des ONGs, des églises et d'autres institutions. Des émissions-radios furent diffusées, dans six langues nationales. Ce processus de consultation s'appliqua également au processus de désignation des commissaires¹⁰.

Afghanistan

17. En **Afghanistan** la Commission Indépendante des Droits de l'Homme (CIDH) reçut pour mandat la collecte des perceptions populaires sur des questions relatives aux droits de l'homme et à l'impunité suite aux conflits successifs qu'a connu le pays depuis la chute de la monarchie, l'occupation soviétique, l'époque des moudjahidines et le régime des talibans.
18. Pendant huit mois, entre 2003 et 2004, la CIDH a procédé à un exercice de consultation, qualitative et quantitative, dans le but d'établir un panorama des avis du peuple afghan sur le traitement des atrocités liées au passé. La **collecte d'opinion quantitative (ou sondage quantitatif) a aboutit à l'établissement des préférences et priorités d'ordre général**, tandis que le **focus group qualitatif** a permis aux chercheurs d'approfondir les détails quantitatifs recueillis préalablement.

⁶ Boraine, Alex, *A country unmasked*, Oxford University Press, 2000, p.49 (traduction inédite)

⁷ Pepe Zalaquet fut membre de la Commission Vérité et Réconciliation du Chili.

⁸ Carl Norgaard était, lors des consultations, le Président de la Commission Européenne des Droits de l'Homme.

⁹ Alex Boraine fut par la suite le Vice-président de la CVR sud africaine, et co-fondateur du Centre International pour la Justice transitionnelle.

¹⁰ « La désignation des commissaires fut soumise au même principe de consultation. La loi accordait au président Mandela la liberté de nommer les commissaires, mais ce dernier opta pour une participation du public. Des 229 candidatures présentées au départ, 46 personnes furent soumises à des interviews, que le public avait la possibilité de suivre lors des audiences de sélection, la radio et à la télévision », Alex Boraine, cité par Olivier Kambala wa Kambala, in « Afrique du Sud » in « La justice transitionnelle dans le monde francophone: état des lieux »- Conference Paper 2/2007.

19. Ce fut après une concertation avec la société civile afghane que la CIDH organisa deux sessions de formation¹¹ aux cours desquelles dix-sept chercheurs de l'unité Justice transitionnelle de la CIDH ont été formés et préparés à conduire les consultations nationales. La contribution de ICTJ a consisté en un appui technique, ainsi qu'en une évaluation de la conduite des consultations sur terrain. L'appui technique comprit également l'analyse des données et l'assistance dans la rédaction du rapport final intitulé : « *A call for justice : a national consultation on past human rights violations in Afghanistan* »¹².
20. La méthodologie utilisée fut une combinaison de consultations quantitatives et qualitatives des perceptions populaires. Le sondage qualitatif réussit à atteindre 4151 personnes, tandis que les 211 focus groups organisés collectaient les données qualitatives de plus de 2 000 participants.
21. La CIDH avait pu également collecter les perceptions de 700 afghans situés dans les camps de réfugiés en Iran et au Pakistan¹³.
22. Le processus de consultation avait débuté en tant que projet pilote dans 8 provinces et couvrit en fin d'exécution 32 des 34 provinces d'Afghanistan.
23. La phase pilote a servi à adapter les sondages ainsi qu'à ajuster les questions à poser dans les focus groups. En vue d'assurer un échantillonnage représentatif, la CIDH élaborait un plan national pour les interviews et les discussions en focus groups et ensuite les bureaux régionaux conçurent un canevas d'application des consultations au sein des provinces et des districts.
24. En fonction du recensement de la population effectué en 2002 et en 2003¹⁴, la CIDH estimait atteindre 2000 personnes pour les sondages et organiser 50 focus groups ; la réalité a dépassé les attentes tant et si bien que le sondage a atteint le double des estimations (4 151 personnes) et que les focus groups furent quadruplés (plus de 200).
25. En ce qui concerne la sélection des cibles pour le sondage et le focus group, deux méthodes furent adoptées : la sélection aléatoire pour le sondage et la sélection « boule de neige ». A travers la sélection aléatoire, les chercheurs n'avaient ni de groupe, ni de cible, ni d'endroit prédéfinis quand au déroulement des interviews. Les cibles ont été déterminées par le biais d'une sélection aléatoire de la première personne rencontrée¹⁵ sur le terrain. Quant à la sélection « boule de neige », celle-ci a consisté en un groupe de personnes préalablement identifiées, sur une base volontaire, et ceux-ci ont à leur tour désigné d'autres personnes qui remplissaient les mêmes conditions de sélection que les leurs¹⁶.
26. Les focus groups se déroulaient principalement en groupes unisexes distincts (hommes et femmes, séparément).

¹¹ Les formations se focalisaient aussi bien sur la justice transitionnelle que sur les techniques de consultations nationales. ICTJ avait techniquement soutenu ces formations.

¹² www.ictj.org/static/Asia/Afghanistan/aihrccallforjustice.eng.pdf

¹³ 400 réfugiés à Peshawar et à Quetta, au Pakistan; et 300 réfugiés à Mashad et Téhéran, en Iran

¹⁴ Ces chiffres ne se sont pas départis substantiellement de l'estimation du Fonds des Nations Unies pour la population de 2000, estimant la population à 22.7 millions.

¹⁵ Il est en effet difficile de traduire ici le terme « random-walk-method ».

¹⁶ Informations démographiques, profiles a répondre à certaines questions...

27. Là où la CIDH n'avait pas de représentations/bureaux, les focus groups se tenaient dans les mosquées et écoles et parfois aux domiciles de certains participants. La durée des focus groups variait entre une à trois heures.
28. Dix-sept chercheurs de l'unité Justice Transitionnelle, assistés d'une dizaine d'assistants et de commis à la prise de notes, conduisaient les sondages et étaient modérateurs des focus groups.
29. En guise des mécanismes sécuritaires, il était prévu l'usage de noms d'emprunts pour les focus groups et la destruction des enregistrements sonores¹⁷.
30. Les thèmes et questions exploités dans les consultations avaient trait (1) à la nature et à la portée des violations des droits de l'homme¹⁸, (2) à la justice transitionnelle, ainsi qu'au rôle de la justice pénale, (3) à la justice transitionnelle, envisagée sous l'angle des mécanismes non-judiciaires¹⁹ et (4) aux mesures relatives aux réformes, à la réconciliation et à la prévention.
31. Enfin, les données recueillies étaient analysées en utilisant un logiciel dénommé « *Statistical Package for Social Science* » SPSS pour le sondage quantitatif ; tandis que les données des focus groups étaient encodées dans une base donnée qui produit par la suite des tableaux synoptiques par thèmes/sujets, complétés par des analyses de la CIDH.
32. Après la publication finale des consultations nationales, le Président Kharzai fit une déclaration publique acceptant les recommandations des consultations, reconnaissant la souffrance des victimes, et l'engagement à mettre en œuvre les recommandations des consultations²⁰.
33. Un *plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice en Afghanistan*²¹ fut élaboré par le gouvernement afghan, en collaboration avec la CIDH et la Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan. Ce plan fut par la suite présenté lors d'une conférence organisée à la Haye, le 6 et 7 juin 2005, réunissant les représentants du gouvernement d'Afghanistan, des Nations Unies, de la CIDH, des partenaires internationaux de l'Afghanistan, ainsi que des experts de ICTJ. Il fut adopté en décembre 2005²², puis lancé le 10 décembre 2006 par le Président Karzai.

Liberia

34. Au **Liberia**, une vaste consultation eut lieu en vue de recueillir les avis du public sur le projet de loi créant la Commission Vérité et Réconciliation (CVR). Cette

¹⁷ Le déroulement des focus group comportait les étapes suivantes : présentation de la CIDH, l'objectif des consultations nationales, la méthodologie du focus group, l'accord ou pas des participants de procéder aux enregistrements sonores. Dans 40% des focus groups, les participants n'optèrent pas pour les enregistrements (cf. Rapport de la CIDH).

¹⁸ Perceptions sur les droits de l'homme, la victimisation, les origines du conflit et les auteurs des violations des droits de l'homme, et perceptions sur la justice et sur la stratégie à adopter pour faire face au passé

¹⁹ Vetting, recherche de la vérité et réparations

²⁰ Interview avec Ahmad Nader Nadery, Commissaire- Commission Indépendante des Droits de l'Homme/Afghanistan, mars 2008

²¹ Le plan comporte 5 volets à savoir (1) des mesures publiques symboliques pour reconnaître les souffrances [des victimes] (2) réforme institutionnelle (3) établissements des faits (4) réconciliation (5) mécanismes de responsabilisation

²² Interview avec Ahmad Nader, Nadery, idem

- dernière fut prévue dans l'Accord de paix global d'août 2003 mettant un terme à la décennie de guerre civile larvée qui sévit au Liberia. Il convient de mentionner que le processus de création de la CVR connut une inversion d'étapes dans le sens que les Commissaires furent désignés avant même que la loi sur la CVR soit adoptée. Avant cette désignation, quelques organisations de la société civile furent consultées de manière sommaire et insuffisante, comme le relate Priscilla Hayner²³. Ce fut donc dans un climat de contestations que des consultations sur la loi sur la CVR mais également sur le processus de sélection des commissaires eurent lieu.
35. A cet effet un atelier fut organisé par la Section chargée des Droits de l'Homme et de la protection de la Mission des Nations Unies au Liberia (UNMIL), en collaboration avec le Groupe de Travail sur la JT au Liberia et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'atelier fut une occasion offerte à plus ou moins 70 organisations de la société civile ainsi qu'aux personnes intéressées de discuter le projet loi sur la CVR et de formuler des recommandations. D'autres activités tendant à recueillir les avis du public libérien sur la JT furent organisées, notamment lors de séances de consultation dans l'arrière-pays, d'ateliers, de campagnes de sensibilisation communautaire, mais encore de négociations et de lobbying²⁴.
 36. Par la suite le Ministère Libérien des affaires étrangères ouvrit un processus de contribution à la loi sur la CVR : ce dernier dura deux semaines pendant lesquelles un groupe technique - composé de représentants de la société civile, d'experts internationaux, des juristes et de représentants du gouvernement - s'attela à finaliser le projet de loi sur la CVR.
 37. Finalement, il en résulta un accord sur l'examen des profils des commissaires désignés à l'avance et sur un projet de loi qui fut soumis au gouvernement de transition en septembre 2004. En juin 2005, la loi sur la CVR fut adoptée et publiée. Et au courant de juillet 2005 un panel de sélection²⁵ des commissaires – constitué en application des sections 8, 9 et 11 de la loi sur la CVR, coordonné par un représentant de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) – procédait à l'examen des profils des candidats et proposait une liste de 15 personnes afin que le Chef d'Etat Libérien nomme les 9 commissaires de la CVR.

Timor Oriental

38. Au **Timor Oriental**, les consultations sur les mécanismes de justice transitionnelle eurent lieu par séquences : avant et après la création des mécanismes de justice transitionnelle.

²³ Priscilla Hayner, *Negotiating peace in Liberia : preseving the possibility for justice*, Center for Human Dialogue and International Center for Transitional Justice, November 2007, p.22).

²⁴ UNMIL, Human Rights and Protection Section, Quarterly Report(August-September 2005), publié en novembre 2005, p.4-5.

²⁵ Ce panel fut composé, selon section 8 de la loi sur la CVR de 7 personnes d'intégrité et de réputation au dessus de tout soupçon, dont 3 représentants de la société civile, deux représentants des partis politiques, un représentant des Nations Unies et un représentant de la CEDEAO

39. Le Timor Oriental connut une vague sans précédent de violence après l'organisation du référendum en 1999 sur son indépendance (après la décolonisation du Portugal en 1974, suivie d'une longue occupation par l'Indonésie). En 1999, des forces pro et anti indonésiennes s'affrontèrent après que la majorité du peuple du Timor ait opté pour l'indépendance. Des milliers de personnes furent tuées et d'autres forcées à se réfugier notamment au Timor Occidental et en Indonésie.
40. L'Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO) qui était en charge de l'administration civile intérimaire et du maintien de la paix entre 1999 et mai 2002²⁶, organisa - à travers son unité en charge des droits de l'homme - un atelier en juin 2000 afin de débattre des conditions de faisabilité d'autres mécanismes de justice transitionnelle au delà des Chambres spéciales et de l'Unité des Crimes Graves²⁷ ayant compétence pour poursuivre les crimes graves. La société civile, l'église catholique et les leaders communautaires participèrent à cet atelier.
41. Sur la base des recommandations de cet atelier le Congrès des différents partis indépendantistes du Timor Oriental réuni au sein du Conseil National de Résistance (CNR) proposa la création d'une « commission pour la réception et la réconciliation nationale ».
42. Un comité de pilotage (CP) fut créé pour mettre en application la résolution du Congrès. Le CP fut composé de représentants des divers groupes et structures, notamment les groupes de femmes, les organisations des droits de l'homme, l'église catholique, l'ATNUTO (notamment la section droits de l'homme), le Haut Commissariat aux Réfugiés, l'Association des anciens prisonniers politiques et des délégués du CNR²⁸.
43. De septembre 2000 à janvier 2001, le CP organisa une consultation nationale dans les 13 districts du Timor Oriental consistant en des rencontres avec les communautés représentatives, les organisations non gouvernementales, les groupes de victimes, les organes judiciaires, les partis politiques, ainsi que toutes autres entités s'intéressant aux questions de justice et de réconciliation²⁹.
44. Ces consultations couvrirent le Timor Oriental et s'étendirent également aux réfugiés au Timor Occidental ainsi qu'en Indonésie.
45. La préoccupation du CP était de recueillir les perceptions de la population du Timor sur les options de justice qui s'offraient à eux : (1) les poursuites judiciaires sur la base de la catégorisation des crimes, (2) les critères et rituels de réintégration des réfugiés et déplacés, (3) les contours du processus de réconciliation communautaire.

²⁶ L'ATNUTO fut établie en vertu de la Résolution 1246 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le Timor oriental est devenu un Etat Indépendant le 20 mai 2002.

²⁷ Noter que la création des chambres spéciales au Timor intervenait comme une possibilité pour compléter les poursuites organisées en Indonésie (voir ICTJ – « Etudes des cas des tribunaux hybrides- le processus relatif aux crimes graves au Timor-Leste en perspectives », avril 2006). L'unité des crimes graves fut créée par la décision no 2000/15 du 6 juin 2000 (<http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg0015E.pdf>)

²⁸ Commission for Reception, Truth and Reconciliation, Timor-Leste (CAVR), *Chega!*- The report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation, Timor-Leste, CAVR 2005, pp 17-18.

²⁹ UNDP-Timor Leste/Piers Pigou, "the community reconciliation process of the commission for reception, truth and reconciliation", April 2004.

46. Plusieurs questions relatives au *modus operandi* de la réconciliation et de la réintégration ont également fait l'objet de consultations. On trouve à titre d'exemples : la question de la participation au niveau des villages, la question de l'établissement d'un système de communication efficace entre les communautés afin de faciliter la compréhension et l'acceptation du processus, la problématique liée à l'articulation du processus de sorte qu'il contribue à la cohésion sociale et qu'il réponde aux besoins et aux dynamiques communautaires spécifiques, la question de rendre les accords de réconciliation communautaires pertinents et la manière d'en assurer une adéquation en termes de réciprocité et de compensation et enfin la question des sanctions en lien avec ceux qui mentent ou ne respectent pas les accords de réconciliation, etc.
47. Dans la conduite des rencontres et réunions, les membres du CP ont été amenés à orchestrer des scénarios de processus de réconciliation communautaires (« *jeu de rôles* »).
48. Début janvier 2001 un projet de loi élaboré après d'amples concertations entre le CP et un comité législatif de l'Administration fut envoyé au CNR pour approbation avant d'être publié le 13 juillet 2001 - Décision no. 2001/10, par l'Administrateur transitoire onusien, Serge Vieira de Mello. La Commission pour la réception, la vérité et la réconciliation (CRVR) fut ainsi créée.
49. En 2003, à mi-parcours du travail de la CRVR, ICTJ proposa **d'explorer les perceptions du citoyen ordinaire du Timor Oriental au regard de la mise en œuvre des objectifs de la JT**. En d'autres termes, il s'agissait de comprendre les attentes du peuple du Timor par rapport au processus de poursuites pénales, de recherche de la vérité et des initiatives de réconciliation dans le contexte post indépendance.
50. L'exercice avait pour objectif d'informer les responsables de la mise en place des politiques de justice transitionnelle en cours sur les attentes pratiques de la population et apprécier les progrès accomplis dans la lancée des transformations sociales.
51. ICTJ a ainsi procédé à l'organisation des focus groups destinés à recueillir les différentes opinions de la population sur des questions relatives à la violence et au conflit au Timor Oriental, à la recherche de la vérité, à la responsabilité pénale, à la réconciliation et au pardon. L'étude proposait également d'examiner les axes de transformation post-conflit qui recevaient peu ou pas du tout l'attention des mécanismes de la justice transitionnelle³⁰.
52. Douze focus groups furent organisés, dans 6 districts³¹ du Timor Oriental. Au total 82 personnes participèrent, constituant une gamme variée des couches sociales : sans-emplois, étudiants, fermiers³², marchands, leaders des communautés, personnel des ONGs, autres professionnels, etc. tous se situant dans une tranche d'âge de 19 à 61 ans. La constitution des groupes était soit

³⁰ Piers Pigou and Paul Seils, "Crying without tears- In pursuit of justice and reconciliation in Timor Leste: community perspectives et expectations", Occasional Paper Series – ICTJ, August 2003

³¹ Le Timor Oriental compte 13 districts.

³² Quelques fermiers étaient jadis soit des fonctionnaires, soit des combattants de divers mouvements belligérants.

- homogène, soit mixte³³. Quatre groupes spécifiques furent additionnellement consultés : deux groupes d'anciens prisonniers politiques, un groupe de femmes et un groupe de veuves.
53. Les consultations eurent lieu aussi bien en milieu urbain (8 au total, dont 4 dans la capitale Dili), qu'en milieu rural.
 54. Une liste de questions spécifiques pour chaque groupe fut établie en consultation avec l'organisation National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Les facilitateurs et chercheurs furent formés par ICTJ. Les sessions de consultations duraient environ 3 heures et demi et se sont déroulées en langue Tetum. Elles furent par la suite traduites en Bahasa Indonésien, puis en anglais.
 55. Les résultats de cette consultation furent analysés par ICTJ puis publiés sous forme de monographie³⁴.

Ouganda

56. En Ouganda, un conflit larvé de plus de 18 ans a maintenu le Nord du pays et ses habitants dans un état de siège où les forces gouvernementales, Uganda People's Defense Force (UPDF), s'affrontaient aux rebelles de la LRA (Lord Resistance Army) dirigés par Joseph Kony. Ce conflit a eu des ramifications jusqu'aux districts du Nord-Ouest et du Nord-est de l'Ouganda ainsi que des incursions dans des pays frontaliers : le Sud Soudan et la République démocratique du Congo³⁵. Des violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été perpétrées par les parties au conflit.
57. Les négociations de paix, débutées en juillet 2006, entre le Gouvernement de l'Ouganda (GoU) et la LRA, au Sud Soudan (à Juba), sous la médiation du Vice-président du Sud Soudan, tendent vers un règlement du conflit, avec notamment la signature de plusieurs protocoles relatifs aux aspects militaires, à la justice et à la réconciliation. En même temps, des développements abondants sur la justice transitionnelle ont été observés : (1) un processus d'amnistie a été initié au début des années 2000, (2) un mandat d'arrêt de la Cour Pénale Internationale (CPI) a été lancé contre les dirigeants de la LRA (y compris Joseph Kony), (3) des pratiques de la justice traditionnelle ont été également invoquées comme contribution au règlement du conflit, (4) une polémique a été lancée quant à la pertinence du mandat d'arrêt de la CPI, (5) les négociations de Juba ont produit des accords importants relatifs aux poursuites pénales et à la réconciliation (3 février 2008), au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des combattants (29 février 2008) un accord de cessez-le-feu (23 février) et un accord de paix global pourrait intervenir le 12 mars 2008.

³³ Six groupes étaient constitués uniquement d'hommes, cinq groupes exclusivement de femmes et le dernier groupe comprenait une majorité de femmes et un homme

³⁴ Piers Pigou and Paul Seils, idem

³⁵ Lire Chris Mburu, "Ouganda", pp. 131-140, in *La Justice transitionnelle dans le monde francophone: état des lieux – Conference Paper 2/2007- Dealing with the Past Series*.

58. Face à tous ces développements et débats, diverses initiatives de collecte des perceptions de la population du Nord de l'Ouganda ont été organisées sur la manière d'aborder les crimes du passé : (1) un sondage de victimes conduit par ICTJ et le Centre des Droits de l'Homme de l'Université de Berkeley-California entre avril et mai 2005, (2) un sondage sur les perceptions de la population en rapport à la paix et la justice (avril-juin 2007) par ICTJ, le Centre des Droits de l'Homme de l'Université de Berkeley-California et le Payson Center for International Development and Technology Transfer, (3) une série de consultations menées séparément par le GoU et les délégués de la LRA sur les questions de justice et de réconciliation (août 2007), et puis (4) une étude et recherche qualitative de l'Office du Haut Commissariat (janvier-février 2007).
59. **Le sondage des victimes conduit par ICTJ et le Centre des Droits de l'Homme de l'Université de Berkeley-California**³⁶ avait pour objectif d'établir les perceptions des victimes du conflit du Nord de l'Ouganda sur diverses questions qui émanaient principalement d'un débat houleux sur les tensions (présumées ou réelles) entre la paix et la justice³⁷. Il consistait en un double exercice : une évaluation qualitative et un sondage quantitatif. Quatre districts du Nord étaient ciblés : Gulu, Kitgum, Lira et Soroti. La sélection de ces 4 districts répondait à la préoccupation de refléter la diversité de l'accessibilité, de l'ethnicité, de langue (Acholi, Langi et Ateso) et du degré auquel ces districts étaient affectés par le conflit.
60. Dans un premier temps, une évaluation qualitative fut conduite sous la forme d'une concertation avec les représentants de la société civile, les organisations non gouvernementales locales et internationales ainsi que le GoU. Cette concertation avait pour but de concevoir le questionnaire du sondage quantitatif à soumettre à la population du Nord de l'Ouganda. Les questions élaborées tendaient à élucider 8 sujets principaux : les droits de l'homme et la responsabilité ; les priorités temporelle et la paix ; l'amnistie, la justice ; la sécurité et le traumatisme ; l'approche psychologique au traumatisme ; la réconciliation ; et les conditions socio-économiques. Cet exercice a réuni des experts de la justice transitionnelle et des droits de l'homme, des juristes, des épidémiologistes, des psychologues, des anthropologues, des experts en conception de sondage et des experts sur le conflit ougandais. Le questionnaire comportait des questions avec options/suggestions de réponses (questions fermées), mais aussi des questions ouvertes pour laisser libre cours à la réflexion des personnes interviewées.

³⁶ International Center for Transitional Justice and Human Rights Center of the University of California Berkley, *Forgotten Voices- A population-based survey on attitudes about peace and justice in Northern Uganda*, July 2005.

³⁷ Le débat sur les tensions réelles ou supposées entre la paix et la justice s'est imposée dans l'agenda de la pacification du Nord de l'Ouganda après que la Cour Pénale Internationale (CPI) ait lancée des mandats d'arrêt contre 5 leaders de la LRA en juillet 2005, après que le Président Museveni ait décidé de déférer la situation des violations des droits de l'homme du Nord de l'Ouganda à la CPI (décembre 2003) ; le débat semblait dès lors opposer ceux qui soutenaient les poursuites pénales contre les leaders de la LRA et ceux qui considéraient que les poursuites initiées au niveau de la CPI compromettaient les négociations de paix en cours ainsi que le processus d'amnistie, et ceux qui préféraient le recours aux méthodes traditionnelles de résolution de conflit.

61. Le sondage des victimes, c'est-à-dire la soumission du questionnaire élaboré ci-haut aux populations de Gulu, Kitgum, Lira et Soroti, a été effectué pendant 3 mois. La sélection des personnes pour les entretiens a été établie selon un mode combiné d'échantillonnage aléatoire stratifié et géographique. Dans la majorité des cas, le cadre opératoire géographique répondait aux critères d'exposition au conflit, de l'ethnicité et de la langue (Acholi, Langi et Ateso), mais aussi de l'accessibilité aux lieux, en raison des préoccupations sécuritaires.
62. Les camps de déplacés internes constituaient de temps à autres le cadre opératoire géographique par excellence, étant donné l'intensité du déplacement³⁸, proportionnellement à la taille de la population, en utilisant les données démographiques collectées par le Programme Alimentaire Mondial.
63. En vue d'assurer un équilibre dans les opinions collectées dans les milieux ruraux et urbains, le sondage a ciblé les chefs lieux de chaque municipalité, et dans chaque territoire, deux villages au moins étaient couverts. Au sein de cette stratification, des foyers et des individus étaient interviewés sur une base aléatoire (méthode « de porte à porte »). L'échantillonnage initial a ciblé au moins 500 personnes par district et a abouti au final à une moyenne de 650 personnes par district.
64. Trois équipes de 22 à 24 préposés à la collecte des données et instruits à l'utilisation des questionnaires ont été constitués, en respectant la parité homme-femme. Des volontaires ont recruté ces préposés à Gulu et Kitgum.
65. L'École de santé publique de l'Université de Makerere a aussi contribué à la formation des 3 équipes ainsi qu'à la supervision de leur travail, tandis qu'un représentant de l'Université de Berkeley supervisait la collecte des données dans chaque site. En raison de la sensibilité des questions, les préposés féminins interviewaient les femmes et les préposés masculins faisaient de même pour les hommes.
66. Les données ainsi collectées ont été compilées et analysées en utilisant le logiciel « *Statistical Package for Social Science* » - SPSS.
67. Un rapport de ce sondage sur les victimes comportant des recommandations à l'égard de la communauté internationale, du GoU, des chefs traditionnels et de la CPI, fut élaboré par ICTJ et le Centre des droits de l'homme de l'Université de Berkeley
68. Un autre exercice de sondage, consistant en la collecte **des perceptions de la population sur la dynamique paix et justice** fut organisé par ICTJ, le Centre des droits de l'homme de l'Université de Berkeley et le Payson Center for International Development and Technology Transfer³⁹. Il eut lieu entre avril et juin 2007.
69. Par rapport au sondage sur les victimes de 2005, celui-ci eut une couverture géographique substantielle plus vaste. Il couvrait 8 districts du Nord de l'Ouganda : Amuru, Gulu, Kitgum, Pader, Lira, Oyam, Soroti et Amuria qui ont été subdivisés en zones linguistiques : la zone Acholi comprenant les districts

³⁸ 95% de la population de Gulu et de Kitgum a été déplacée (à l'époque du sondage).

³⁹ ICTJ, Human Rights Center – University of California Berkley and Payson Center for International Development and Technology Transfer, New population-based data on attitude about Peace and Justice, Research Note on Attitude About Peace and justice in Northern Uganda, 2007.

- Amuru, Gulu, Kitgum et Pader ; la zone Lango comprenant les districts Lira et Oyam ; et enfin la zone Teso, comprenant les districts Soroti et Amuria.
70. Les thématiques traitées furent aussi nombreuses que celles du sondage de 2005. Quatorze sujets ont été abordés cette fois-ci : (1) démographie, (2) lieu de résidence et/ou localité de déplacement, (3) moyens de subsistance, (4) priorités et accès aux services, (5) accès à l'information, (6) notions de sécurité, (7) degré de compréhension de la paix et de la justice, (8) paix et mécanismes pour amener la paix, (9) réintégration, (10) responsabilité et mécanismes de justice, (11) la Cour pénale internationale, (12) la vérité, (13) degré d'exposition à la violence, (14) impact psychologique.
 71. Les phases préparatoires et opératoires du sondage furent presque identiques à celles du sondage de 2005. La couverture géographique fut telle que 52% des interviewés vivaient dans des camps de déplacés, 16% dans des nouveaux sites d'habitation, 19% dans des villages, 37% dans des municipalités ou centres urbains. 49,4% de l'échantillon interviewé comprenait des femmes. 35 ans fut la moyenne d'âge des personnes interviewées. Les questionnaires furent traduits dans les trois langues du cadre géographique opératoire. Les données recueillies furent digitalisées, importées et analysées à l'aide du logiciel SPSS.
 72. Une note préliminaire de recherche fut publiée et présentait les grandes lignes des résultats de ce sondage.
 73. Entre janvier et juin 2007, l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (OHCDH) a mené **une étude qualitative sur les perceptions de la population du Nord de l'Ouganda sur les questions de responsabilité, réconciliation et justice transitionnelle**⁴⁰. L'étude a recueilli les points de vue de 1725 personnes, par le truchement de 69 focus groups et des entretiens avec 39 personnes de référence, qui ont contribué à l'interprétation culturelle des résultats provenant des focus groups. Le cadre géographique de l'étude ciblait les zones linguistiques Acholi⁴¹, Lango⁴² et Teso⁴³.
 74. Le personnel du OHCDH ainsi qu'une équipe locale de préposés aux consultations (comprenant des modérateurs et des commis à la prise de notes lors des focus groups, ainsi que des superviseurs) constituaient l'équipe de travail. L'équipe locale, formée aux techniques de collecte des données et rompue aux nuances de traduction des termes-clés dans les langues locales, fut subdivisée en trois groupes représentant les trois zones linguistiques précitées. Un assistant technique international fut recruté en vue d'assister à la conception de l'étude et de coordonner la rédaction du rapport final.
 75. Dans la phase préparatoire de l'étude, un groupe de contact local fut consulté sur la méthodologie à adopter, sur la formation à donner aux groupes de théâtre et aux préposés à la collecte des perceptions lors des focus groups. Le groupe de contact donna aussi son avis sur les sites d'organisations des focus groups, et fut

⁴⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Making peace our own- Victims' Perceptions on Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda, United Nations 2007.

⁴¹ Districts couverts: Amuru, Gulu, Kitgum et Pader.

⁴² Districts couverts: Lira, Apac et Oyam.

⁴³ District Amuria.

- également consulté après la collecte des données pour d'amples éclaircissements sur les contextes culturels et historiques.
76. La sélection des participants aux focus groups était faite sur invitation, lancée par les préposés aux consultations, sous la supervision du bureau de l'OCDH sur le terrain. Par effet « boule de neige », les invités recommandaient des éventuels participants aux focus groups. L'échantillon des invités aux focus groups comprenait : (1) les personnes enlevées par le LRA (2) les parents des personnes enlevées par le LRA (3) les membres des familles des personnes tuées ou mutilées (4) les victimes des violences physiques (5) les déplacés internes (6) les personnes qui ont enduré des pertes économiques (7) les chefs traditionnels et les aînés (8) les éléments de l'armée ougandaise [UPDF] et des unités de défense locale [LDUs] (9) des jeunes qui n'ont pas été enlevés par la LRA (10) des guérisseurs traditionnels et (11) des représentants des communautés de base. Les aspects genre et âge ont été pris en compte dans les subdivisions des groupes constitués de sorte à ne pas perdre l'essence de chaque composante et les communautés de base invitées l'étaient sur base de leur intérêt sur des questions de réconciliation, travail avec les groupes de victimes, groupes des femmes et des parents. La permission des participants à l'étude était requise pour procéder à l'enregistrement de leurs propos et l'OHCDH s'est porté garant de la confidentialité des supports enregistrés.
 77. Les sites d'organisation des focus groups ont été choisis en fonction des critères suivant : (1) lieux des massacres et des enlèvements, (2) lieux où se tiennent des sessions de divulgation de la vérité, (3) lieux où se déroulent des séances de guérison traditionnelle et réconciliation, (4) les camps des déplacés, (5) les lieux dits « *decongestion camps* »⁴⁴.
 78. Les entretiens avec les personnes de référence étaient conduits par les préposés à la collecte des perceptions. Etaient considérées comme personnes de référence : (1) des personnes possédant des connaissances dans les sujets de guérison, réconciliation, responsabilité et recherche de la vérité (2) mais aussi des personnes qui, de par leur statut ou de par la nature sensible des informations en leur possession, ne pouvaient pas intervenir en public (notamment lors de la tenue des focus groups). Sur cette base, les catégories suivantes étaient interviewées : anciens combattants de la LRA, éléments de l'armée ougandaise et membres des unités de défense locale, les dignitaires politiques locaux, les officiers de police, les représentants de l'exécutif local, les leaders dans les camps des déplacés ainsi que des leaders religieux.
 79. Des comédies théâtrales ont été utilisées en guise d'introduction des concepts-clés de l'étude dans les focus group. Les membres de troupes de théâtres étaient pour cela formés dans les matières de base de l'étude.
 80. Les données ainsi recueillies furent analysées sous l'angle des thèmes de l'étude (responsabilité, réconciliation et justice transitionnelle) et publiées par l'OHCDH.
 81. Au fur et à mesure que les négociations de Juba avançaient sur les questions de la responsabilité et de la réconciliation ou agenda numéro 3⁴⁵, et que des principes d'accords sur les questions y relatives se constituaient, le **GoU et les délégués de**

⁴⁴ Ce sont des camps établis entre le principal camp des déplacés et le lieu d'origine avant le déplacement

⁴⁵ "Agenda Item No. 3 on accountability and reconciliation" est la désignation officielle

- la LRA organisèrent des séances de consultation sur ces options.** Le point 5.1 de l'accord numéro 3 encourage les parties au conflit à « *promouvoir des arrangements juridiques nationaux, sous la forme des institutions formelles ou non formelles, ainsi que des mesures destinées à garantir la justice et la réconciliation* »⁴⁶. Le GoU organisa ses consultations en août 2007, tandis que les délégués de la LRA organisèrent les leurs entre novembre et décembre 2007.
82. Ces consultations consistaient en des réunions et des entretiens avec des acteurs divers, comprenant notamment les représentants de la société civile, des intellectuels (représentants des universités, etc.), des victimes du conflit, des leaders d'opinion, des leaders des communautés, des chefs traditionnels⁴⁷ et religieux, des anciens combattants ayant obtenu l'amnistie, les medias. des politiciens, des activistes des droits de l'homme sur la manière de rendre opérationnel l'accord numéro 3⁴⁸.
83. Les équipes du GoU et de la LRA⁴⁹ consultaient principalement dans les districts du Nord de l'Ouganda, dans des camps des déplacés et aussi dans des lieux des massacres⁵⁰ mais ils organisèrent également quelques réunions en dehors du Nord de l'Ouganda, notamment à Kampala. Ils avaient à leur disposition des secrétariats, constitués des rapporteurs indépendants qui avaient aussi la mission d'organiser les réunions de consultation⁵¹.
84. Les équipes du GoU et de la LRA disposaient d'un document de référence, élaboré par le Médiateur en Chef aux négociations de Juba (Dr. Riek Machar). Dans ce document les questions et thèmes suivants étaient soulevés : la responsabilité, la réconciliation, les enquêtes et poursuites pénales, la protection des victimes, les mécanismes de justice traditionnelle, les réparations et la Cour pénale internationale.
85. Les résultats de ces consultations ont été prises en considération et incluses dans l'accord final sur l'agenda numéro 3, aussi connu sous l'appellation « *Annexure to the Agreement on Accountability and reconciliation* ».

Leçons apprises

86. L'analyse de ces études de cas démontre que l'originalité et la créativité, associées aux contextes examinés, ainsi que l'intervention des experts dans les domaines de la justice transitionnelle et des sciences sociales, notamment les méthodes recherche, sont fondamentales pour la réussite de la collecte des

⁴⁶ Voir Beyond Juba Project webpage: www.beyondjubaproject.org

⁴⁷ Interview avec Stephen Oola, Juriste attaché au projet Beyond Juba, Chercheur et chargé de lobbying pour l'organisation non gouvernementale « Refugee Law Project », mars 2008

⁴⁸ Les grandes lignes de l'opérationnalisation de l'accord numéro 3 comportent entre autre: la nécessité de disposer d'un cadre légal sur les arrangements structurels et institutionnels à propos des mécanismes de responsabilité (comprenant les enquêtes et les poursuites pénales, des sentences alternatives ainsi que des mécanismes de justice traditionnelle) en vue d'assurer la lutte contre l'impunité et la réconciliation (cf. www.beyondjubaproject.org)

⁴⁹ Ces équipes étaient dénommées « Peace Team »

⁵⁰ Interview avec Stephen Oola, Idem.

⁵¹ Idem.

- perceptions sur les violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire.
87. Il démontre également qu'il n'y a pas de solution clés en main et que ce processus consultatif est en soi aussi important que le résultat final.
 88. Il convient d'assurer la transparence du processus, notamment en sensibilisant le public le plus large possible sur les objectifs et les procédés de l'exercice, en un temps réaliste et en une séquence acceptable.
 89. Le recours à des méthodes statistiques ne doit aucunement transformer l'initiative de collecte des perceptions en un exercice purement scientifique, mais plutôt servir d'élément quantitatif en vue de l'établissement de la portée, de la gravité ainsi que de la complexité de la situation dans la finalité d'élaborer des solutions qui reflètent cette nature multidimensionnelle et multidisciplinaire.
 90. Les consultations sur la JT constituent une étape cruciale dont dépendra le succès du fonctionnement des mécanismes porteurs des missions bien spécifiques dans la gestion des abus du passé, soutenues par les bénéficiaires qui s'en seront appropriées durant leur phase préparatoire.
 91. Les consultations sur la JT permettent de cerner les besoins et aspirations de la population consultée et surtout des victimes de violations et abus. Elles permettent de cerner et d'appréhender les maux fondamentaux auxquels la société doit apporter une attention urgente et permanente. Elles constituent une étape de compréhension et de maîtrise des aspirations nationales sur les questions des violations et des abus passés.
 92. Les consultations sur la JT sont une étape cruciale dans le sens où elles permettent de soulever les questions relatives à la dynamique des victimes. Elles permettent dans le même temps de lancer des débats sur la participation adéquate des victimes dans le processus de JT. Ce processus peut à lui tout seul apporter déjà quelques effets de soulagement aux victimes, un sentiment de reconnaissance et de solidarité nationale, un gage de non-répétition des violations subies et un désir de se constituer en groupes pour mieux s'exprimer.
 93. Les consultations sur la JT doivent prendre en compte l'approche « genre », notamment en reconnaissant la particularité des violations subies par les femmes, en organisant parcimonieusement un système de traitement des femmes victimes et en faisant participer les femmes dans la conception et la gestion des solutions y relatives⁵².
 94. Si elles sont menées de façon participative, inclusive et transparente, les consultations sur la JT ont la capacité d'insuffler une vague de consensus national sur un plan d'action ainsi qu'une stratégie générale sur la gestion des abus du passé, en jetant les bases des thèmes et sphères d'activités susceptibles d'assurer la lutte contre l'impunité, les réparations individuelles et collectives, la divulgation de la vérité sur les crimes du passé, la meilleure façon d'entretenir la mémoire collective, les champs et pistes des réformes sociopolitiques ainsi que les bases de la réconciliation.
 95. Les consultations sur la JT peuvent être l'objet des manipulations, qu'il faut anticiper en amont et contrer notamment par la sensibilisation des acteurs impliqués, la clarté et la transparence des modes de fonctionnement (objectifs,

⁵² Dans l'esprit et la lettre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies

formes, portées et timing), ainsi que l'implication à tous les niveaux du processus des acteurs non étatiques (société civile, les groupes religieux, les medias,...).

Consultations nationales au Burundi

96. Le document de projet⁵³ élaboré par le comité de pilotage tripartite (CPT) des consultations nationales identifie trois *modus operandi* à travers lesquels il entend organiser la consultation sur la justice transitionnelle au Burundi, à savoir : (1) les entretiens individuels (2), les discussions avec les groupes focaux et (3) les rencontres communautaires. Le document établit également son échantillonnage représentatif, à hauteur de 2/1000 ; qui résulte dans l'affectation de 1 000 personnes pour les entretiens individuels, 2 000 pour les groupes focaux et 3 000 pour les rencontres communautaires, totalisant ainsi le nombre de 6 000 personnes adultes. Le document établit également l'agenda et la séquence de ses activités en raison de 3 mois pour la phase préparatoire, 6 mois pour les consultations et 3 mois pour la production du rapport final, ainsi que des activités afférentes. Le document établit également le lien entre les consultations populaires et les objectifs de consolidation de la paix au Burundi.
97. ICTJ propose ici quelques réflexions pour l'amélioration du document de projet du CPT, tout en mentionnant que celles-ci se placent au niveau des principes d'ordre général, et que la mise en œuvre de ces derniers trouverait un cadre d'application dans la forme souhaitée par les parties activement impliquées dans la gestion des consultations nationales, à savoir le Gouvernement Burundais (GdB), les Nations Unies (NU) et la Société civile (SC).

Cadre opératoire

98. En guise d'introduction il nous appartient de mentionner que la décision officielle d'organiser les consultations populaires a été entérinée par l'accord du 2 novembre 2007⁵⁴, instituant ainsi le CPT.
99. Le point III dudit accord stipule que la mission première du CPT est d'apporter les modalités de son fonctionnement. Ces derniers assureraient le point de départ d'un processus qui réponde à des normes de fonctionnement, des principes d'action, des mécanismes décisionnels détaillés ainsi que les attributions des entités composant le CPT. Un règlement d'ordre intérieur ferait ainsi œuvre utile et répondrait à ces exigences. Nous estimons que cette étape sera accomplie dans les plus brefs délais, de sorte que le CPT se saisisse de la quintessence de son rôle de supervision.
100. Nous retenons également que le CPT devrait réunir autour de lui un groupe d'experts⁵⁵ en vue d'approfondir les termes de référence des consultations

⁵³ Nous nous référons au document de projet dans son ébauche de février 2008

⁵⁴ Accord cadre entre le Gouvernement de la République du Burundi et l'Organisation des Nations unies portant création et définition du mandat du comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales sur la justice de transition au Burundi, Bujumbura, le 2 novembre 2007.

populaires et que le document soumis au Comité de pilotage conjoint du Fonds de consolidation de la paix est une ébauche de travail, susceptible d'amélioration.

Modus operandi

101. Les formes des consultations identifiées par le CPT, à savoir les entretiens individuels, les discussions avec les groupes et les rencontres communautaires devraient être complétées par d'autres outils qui tendent à faire le *mapping* quantitatif des perceptions sur la victimisation et des connaissances des mécanismes de justice transitionnelle. Une étude quantitative et/ou sondage pourrait servir cette cause.
102. Cette étude pourrait ainsi constituer une pépinière et un instrument de référence pour l'élaboration des critères de sélection des participants aux formes de consultations identifiées et de préparation des sujets/thèmes à soumettre au public.
103. A cet effet, il serait urgent que le CPT dispose d'un règlement d'ordre intérieur (ROI) qui lui permette de déterminer son action et notamment de procéder à la convocation d'une équipe d'experts qui l'assiste dans la conception des termes de référence des étapes précitées.
104. Il serait souhaitable que, dans le ROI et/ou dans les termes de références des consultations populaires, et en considération de la nature technique de la matière à traiter, le CPT reconnaisse la nécessité de se doter d'un cadre de concertation technique et scientifique [CCTS].
105. Le CCTS permettrait au CPT de se centrer sur son rôle de supervision et d'élaboration des principes directeurs. Le CCTS aiderait entre autre le CPT à peaufiner son ROI, à élaborer les termes de référence de recrutement de son personnel et surtout à approfondir la méthodologie des consultations. Et par la suite, le CCTS offrirait son expertise sur l'analyse des rapports géographiques et sectoriels et la rédaction du rapport final.
106. Le CCTS pourrait être constitué d'individus et/ou institutions possédant une expertise dans le domaine de la justice transitionnelle, la collecte et l'analyse des données, la psychologie, l'analyse des conflits, l'anthropologie et l'histoire. La configuration du CCTS devrait refléter un mélange des expertises nationales et internationales.
107. Il serait également utile que le CPT explore les possibilités d'associer les structures représentatives des communautés de base ainsi que les confessions religieuses dans les phases des consultations.

Cible et localisation des consultations

⁵⁵ Il peut s'agir des individus ou des institutions, non-étatiques et/ou étatiques, nationaux ou internationaux, possédant une expertise dans des domaines variés, allant de la justice transitionnelle aux méthodes de recherches en sciences sociales, la psychologie, la démographie, l'analyse des conflits, l'histoire, l'anthropologie, etc.

108. Les prévisions du CPT font état de 6 000 personnes à consulter, soit un rapport de 2/1000. Les prévisions du CPT visent la population adulte seulement et celle vivant au Burundi.
109. Le nombre des personnes consultées et/ou à consulter est toujours sujet à polémiques. Ce qui importe cependant c'est le processus quant au choix de l'échantillon et des sites de consultation.
110. En effet les cibles devraient assurer une représentativité ainsi qu'une proportion équilibrée de la population burundaise, mais surtout de la population qui a été victime de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Une étude quantitative pourrait aider à la détermination du pourcentage et de la localisation des victimes. Mais là encore il faudrait faire attention à ne pas centrer toute l'attention uniquement sur les victimes directes du conflit, car dans un pays affecté par plusieurs décennies de violence comme le Burundi une forte portion de la population se considère, à juste titre, comme victime.
111. Et bien entendu qu'une cible érudite pourrait être également consultée sur des sujets exigeants une technicité sectorielle et thématique.
112. Un principe directeur devrait être que les 17 provinces, 129 communes, 2 908 communes recensées soient représentées dans l'échantillonnage.
113. Il serait peut être utile que le CPT fixe un minimum et un maximum de cibles à atteindre ce qui lui éviterait de se placer dans une approche que d'aucuns considéreraient comme minimaliste et restrictive, en tous cas génératrice de critiques et de questionnements quant à l'efficacité, la représentativité et donc la pertinence même des consultations nationales au Burundi.
114. Il serait utile de s'informer de la constitution des cibles et des autres stratégies/mécanismes des consultations dans le processus d'élaboration du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté au Burundi (CSLP)⁵⁶.
115. Il serait avantageux d'inclure la population jeune dans l'échantillonnage des cibles. Les personnes de cette tranche d'âge constituent une source d'information pertinente puisque victimes d'abus et de violations similaires, voire supérieurs, aux adultes. Un débat devrait être lancé sur comment consulter cette cible.
116. Au regard du mouvement des réfugiés au Burundi, conséquence des violences latentes, il serait nécessaire que le CPT envisage la participation des réfugiés burundais aux consultations sur la justice transitionnelle. Des dispositions spéciales devraient être prises pour les populations qui rentrent d'exil.
117. Les consultations sur la JT devraient également se préoccuper de recueillir les opinions de la diaspora ainsi que des Batwa qui sont de nature à éclairer et orienter le débat national sur la JT.
118. Les sites de la tenue des consultations populaires devraient répondre à la double exigence d'accessibilité et de pertinence ; c'est-à-dire les conditions géographiques, linguistiques, sécuritaires et temporelles qui permettent d'avoir accès à des échantillons appropriés.

⁵⁶ Il y est en effet fait état des consultations communautaires (14.600 personnes consultées, dont la moitié des femmes) et des consultations sectorielles et thématiques (840 participants) – cf. « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté-CSL », septembre 2006.

Les matières devant faire l'objet des consultations

119. Autant il est important de peaufiner le cadre structurel des consultations sur la JT, autant il est fondamental d'en délimiter le cadre substantiel. Il s'agira pour ce faire, avec circonspection, de canaliser la collecte des perceptions sur les options fondamentales de la justice transitionnelle contenues dans les accords d'Arusha d'août 2000 et dans le rapport Kalomoh transmis au conseil de sécurité en mars 2005. Ceci devrait bien entendu être précédé de et/ou complété par la perception des Burundais sur (1) la nature de la violence qui a endeuillé le pays, (2) leur entendement et définition des victimes, (3) leur connaissance du processus quant au traitement du passé jusqu'à ce jour, et enfin (4) leur entendement global des concepts et mécanismes de la justice transitionnelle.
120. Si les consultations sur la JT sont une opportunité réelle de faire participer la population, et surtout la population-victime, à l'élaboration des solutions aux atrocités chroniques que connaît le Burundi, il faudrait s'attendre à ce que – dans un élan d'appropriation de l'initiative, dans un climat de sécurité satisfaisant – les Burundais s'expriment sur une gamme de sujets qui leur re-donnent dignité qui constituent un blocage au travail de deuil nécessaire pour s'alléger du poids du passé. Cela leur permettrait de jeter les bases d'un cheminement vers une société juste et égalitaire à laquelle ils aspirent. Cela reviendrait à aborder, de façon indicative, les sujets ayant trait à la lutte contre l'impunité, les réparations individuelles et collectives, la divulgation de la vérité sur les crimes odieux du passé, la meilleure façon d'entretenir la mémoire collective, les champs et pistes des réformes sociopolitiques, le traitement des violations liées au genre ainsi que les bases de la réconciliation.
121. Le CPT, doté des structures d'appui et nanti des institutions d'accompagnement technique et de validité morale, sera à même de superviser ce travail substantiel, taillé à la mesure et aux réalités du Burundi.

Les moyens humains, matériels et financiers

122. Les membres du CPT auront également la tâche de veiller à se former sur les questions de justice transitionnelle de manière à présider, en connaissance de cause, à la tâche herculéenne de consultation dans le domaine de la justice transitionnelle.
123. Le CPT devrait également faire l'inventaire de tous les moyens humains et substantiels, existants et/ou en cours de conception, émanant des acteurs étatiques et non-étatiques, concourant à aider la population dans sa quête de justice, dans cette phase de consolidation de la paix et de la construction de la paix.
124. Pour ce faire, et dans le souci d'utiliser à bon escient le temps de vie de la CPT, des moyens financiers adéquats devraient lui être alloués pour commencer les travaux fondateurs de la justice rétributive et restauratrice. Les Fonds de consolidation de la Paix pour le Burundi, ainsi que d'autres sources de financement – à titre complémentaire, selon les nécessités - devraient être mis à contribution de façon imminente.

Consultations nationales sur la JT et le projet cadre de dialogue

125. Les Consultations nationales sur la JT et le projet cadre de dialogue sont des projets contenus dans le plan prioritaire pour la consolidation de la paix au Burundi. Le projet de dialogue s'attèlera à organiser des débats à travers le territoire national sur des thèmes couvrant notamment la démocratie, la tolérance, la culture du compromis, le respect de la différence, la notion de l'intérêt général, etc. Et les consultations nationales sur la JT se chargeront de recueillir les perceptions populaires sur les mécanismes destinés à traiter les crimes et abus du passé.
126. Les deux projets sont susceptibles de présenter des recoupements substantiels et temporels. En effet certains thèmes du dialogue soulèveront irrémédiablement des questions ayant trait aux abus du passé. Aussi, les cibles de ces deux projets sont manifestement la population burundaise.
127. Il y a donc intérêt à identifier des points de convergence et des articulations complémentaires.
128. Mais il faudrait en même temps éviter l'amalgame et la jonction rapide de ces deux initiatives pour ne pas diluer la quintessence de chaque projet, comportant chacun des sensibilités et susceptibilités qu'il faudrait appréhender et cerner dans les modalités de fonctionnement et dans les objectifs poursuivis.

Mars 2008

Annexe : Fiche synoptique des consultations examinées

Pays	Contexte	Institutions	Mandat/objet	Méthodologie	Personnel	Cibles	Durée	Résultat
Afrique du Sud (1994-1995)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Après l'accord historique de décembre 1993 sur la démocratisation multiraciale ▪ En préparation de l'adoption d'une loi sur la CVR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune institution désignée ▪ Le ministère de la justice ainsi qu'une organisation non gouvernementale (« Justice in transition ») 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recueillir les avis d'experts et des différentes couches sociales sur le mandat ainsi que la portée de la CVR ▪ Informer, sensibiliser sur le processus de la création de la CVR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretien ▪ Séminaire ▪ Sensibilisation à travers les medias 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communauté des experts, des organisations non gouvernementales, communautés de base ▪ Population sud-africaine 	1 an	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conception d'une loi sur la CVR ▪ Adoption des normes directrices de la sélection et désignation des commissaires de la CVR
Afghanistan (2003-2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendant la période de l'administration intérimaire, après la défaite des talibans 	La Commission Indépendante des Droits de l'homme (CIDH)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Octroyé par décret du Chairman de l'administration intérimaire ▪ Conduire les consultations nationales et proposer une stratégie nationale sur la justice transitionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche double : quantitative et qualitative ▪ Sélection des participants : aléatoire et suggestive ▪ Sensibilisation du processus de consultation ▪ Recours à une phase pilote avant l'élargissement sur tout le territoire et à l'étranger ▪ Evaluation à mi-parcours 	42 dont : 26 chercheurs/employés de la CIDH, 8 femmes interviewer, 4 personnes chargées des bases de données, 4 personnes chargées de l'analyse finale des résultats des données (2 d'entre eux étaient des consultants internationaux/ICTJ)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Populations afghanes sur le territoire national ▪ Populations afghanes réfugiées en Iran et au Pakistan 	8 mois	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapport des consultations ▪ Reconnaissance publique du rapport par le président Kharzai ▪ Elaboration d'un plan d'action sur la justice transitionnelle
Liberia (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Après l'accord de paix global de 2003 ▪ Sur fond de contestation du processus de désignation des commissaires de la CVR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune institution spécifique ▪ Supervision concertée par le Ministère des affaires étrangères, la Mission des Nations Unies au Liberia et la Communauté économique des 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Canaliser le processus de conception de la loi sur la CVR ▪ Revoir le procédé de désignation des commissaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séminaire ▪ Sensibilisation communautaire 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communauté nationale ▪ Communauté internationale 	1 an et 6 mois	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conception d'une loi sur la CVR ▪ Suggestions sur la désignation des commissaires

Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi

		Etats d'Afrique de l'Ouest						
Timor Est (2000-2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Après une vague des violences, suite au référendum de 1999 sur le droit à l'autodétermination ▪ Dans la quête des solutions pour assurer la lutte contre l'impunité, la réception de présumés auteurs de crimes d'importance mineure, et de garantir la réconciliation communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un comité de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présider le processus devant aboutir à la mise sur pied de la commission pour la réception, la vérité, et la réconciliation (CRVR) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recueil des perceptions sur les options de justice à travers des rencontres et des réunions ▪ Utilisation des jeux de rôle 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communautés nationales de base ▪ populations réfugiées au Timor occidental et Indonésie 	5 mois	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaboration d'une loi portant création de la CRVR
Timor Oriental (2003)	En mi-parcours du travail de la CRVR	Initiative privée-ICTJ	Evaluer et examiner les attentes de la population au regard du processus de justice transitionnelle en cours	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation des groupes des discussions (focus group) ▪ Sélection des groupes cibles ▪ Analyse des résultats des focus group 	Une dizaine de facilitateurs, 2 consultants de ICTJ et un superviseur ICTJ	Couches précises de la population		Publication de l'analyse des résultats des focus group
Ouganda (2005)	Dans une atmosphère d'antagonismes des concepts paix et justice	Initiative privée ICTJ et Centre des droits de l'homme de l'Université Berkeley-California (CDH-UBC)	Consulter les victimes des abus du conflit au Nord de l'Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche double : qualitative et quantitative ▪ Analyse des données en utilisant le logiciel SPSS 	72 préposés à la collecte de données + demi-dizaine de superviseurs	Personnes dans des districts du Nord de l'Ouganda, notamment des victimes des abus, une bonne partie dans les camps des déplacés internes	2 mois (pour les interviews)	Publication d'un rapport comportant les vues des cibles ainsi que des recommandations
Ouganda (2007)	Approfondissement des perceptions recueillies en 2005	Initiative privée ICTJ, Centre des droits de l'homme de l'Université Berkeley-California (CDH-UBC) et Payson Center for International	Idem	Idem		Idem	3 mois (pour les interviews)	Publication d'un rapport partiel sur les résultats des collectes des données

Contribution substantielle à l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour le comité de pilotage tripartite des consultations populaires sur la justice transitionnelle au Burundi

		Development and Technology Transfer						
Ouganda (2007)		Initiative du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme	Recueillir les perceptions de la population du Nord de l'Ouganda sur les questions relatives à la responsabilité, la réconciliation et la justice transitionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretien avec des groupes de discussion (focus group) et des personnes-référence ▪ Sélection sur invitation, les invités suggérant à leur tour des participants ▪ Utilisation des sketches de théâtre 			6 mois	Publication d'un rapport comportant les vues des cibles ainsi que des recommandations
Ouganda (août – décembre 2007)	Au cours des négociations de Juba, comportant un agenda sur la gestion des crimes du passé	Les équipes des négociateurs du Gouvernement de l'Ouganda et de la LRA	Recueillir les avis et opinions sur le point relatif à la responsabilité et à la réconciliation faisant l'objet des négociations aux accords de Juba	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réunions, échanges 		Cible variée, principalement localisée au Nord de l'Ouganda	2 mois	Amélioration des dispositions de l'accord de paix, relatif à la responsabilité et à la réconciliation