

La justice transitionnelle et la reconstruction de l'Etat : défis et perspectives

Ces deux dernières décennies, la justice transitionnelle s'est progressivement imposée comme un élément incontournable des politiques internationales en matière de construction de la paix (peacebuilding) et de reconstruction de l'Etat (state-building). A partir de l'exemple du Burundi, l'objectif de ce Policy Brief est de mettre en lumière les effets – notamment inattendus, voire négatifs – de la promotion de la justice transitionnelle, telle que formulée par les Nations Unies et les principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Introduction

Bien qu'une attention grandissante soit portée à la justice transitionnelle, celle-ci se concentre essentiellement sur deux aspects : (1) les finalités de la justice transitionnelle – ce que celles-ci *devraient* être ; et (2) les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Toutefois, peu de réflexions sont conduites sur les conséquences concrètes des expériences menées jusqu'ici, en terme de construction de la paix et de reconstruction de l'Etat.

La transition burundaise, suite à la guerre civile qui débuta en 1993, a été marquée par la pression internationale en faveur de la justice transitionnelle, un objectif inscrit dans l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, conclu entre les belligérants en 2000. Au travers notamment des Nations Unies, la communauté internationale a en effet fortement poussé les gouvernements burundais successifs à mettre en place une série de mécanismes de justice transitionnelle tels une Commission Nationale Vérité et Réconciliation

ou encore un tribunal pénal spécial. Cependant, près de quatorze années après la signature de l'Accord d'Arusha, force est de constater qu'aucun de ces mécanismes n'a vu le jour. Pour comprendre cette absence de mise en œuvre et analyser ce que la promotion internationale de la justice transitionnelle a réellement produit au regard de la reconstruction de l'Etat burundais, trois dimensions doivent être analysées : les caractéristiques de cette promotion par les acteurs internationaux ; les spécificités du contexte ; et les effets inattendus.

Caractéristiques de la promotion internationale de la justice transitionnelle

Quelles sont les grandes caractéristiques qui définissent la manière dont la communauté internationale, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies qui catalyse souvent les efforts internationaux en matière de justice transitionnelle, a promu celle-ci au Burundi ? Trois éléments sont à souligner.

Des fins aux moyens : une procéduralisation qui oublie le politique. Depuis son apparition dans la boîte à outils post-conflit des acteurs internationaux, la justice transitionnelle a fait l'objet d'une normalisation, d'une institutionnalisation et d'une bureaucratisation internationale faisant de sa pratique un exercice présenté comme *technique, procédural* et *apolitique*. La promotion de la justice transitionnelle a en effet délaissé ses finalitésⁱ pour mettre l'accent sur les processus et les procédures.

ⁱ Les finalités de la justice transitionnelle peuvent se définir au travers des « piliers Joinet ». Ceux-ci sont : le droit à la justice, le droit à la vérité, le droit aux réparations et la garantie de non-répétition.

Légalisation de la justice transitionnelle. L'évolution de la promotion internationale de la justice transitionnelle s'est traduite à la fois par une légalisation générale du processus – c'est-à-dire qu'il devient la règle, la norme – et par la nécessité d'une composante *judiciaire*, devenue aujourd'hui indispensable au « package » des différents mécanismes de justice transitionnelle pouvant être envisagées (et financées) par un pays. Le document intitulé « Guidance note of the Secretary General: United Nations Approach to Transitional justice »ⁱⁱ, illustre clairement cette nécessité d'une approche exigeant une combinaison de différents mécanismes judiciaires et non judiciaires.

De l'universel au local : l'Etat « proxy ». La justice transitionnelle est aujourd'hui promue en tant que principe universel directement applicable. Néanmoins, dans sa pratique, sa mise en œuvre requiert une réappropriation des acteurs gouvernementaux. On se trouve donc dans une situation où l'élite est considérée comme un simple *relais* ou un *proxy* dans l'exécution d'un processus universaliste, alors qu'ils en sont en réalité des agents actifs. Les mécanismes de justice transitionnelle promus internationalement ont d'ailleurs pour centre de gravité ou d'action l'Etat. Néanmoins, dans le discours international prédominant, les Etats sont censés agir en tant que « bons administrateurs » et non en tant qu'acteurs politiques.

Le contexte en miroir : compréhension des enjeux post-conflit

De l'autre côté du miroir de la promotion de la justice transitionnelle se trouvent le contexte et ses acteurs, notamment l'élite censée la mettre en œuvre. Cependant, si les mécanismes de justice transitionnelle n'ont pas été mis en place au Burundi, c'est bien que d'autres enjeux, spécifiques au contexte, ont primé. Deux éléments clés sur la nature du contexte institutionnel prévalant après la guerre civile sont à noter.

La politique comme espace de perpétuation de la guerre : Si comme le suggère classiquement Clausewitz « la guerre n'est que la simple continuation de la politique par d'autres moyens »ⁱⁱⁱ, l'inverse est également vrai dans la plupart des contextes où le conflit se termine par un accord de paix. Dès lors, il faut concevoir l'espace politique comme un lieu de neutralisation mutuelle. Le cas du Burundi l'illustre bien et il s'agit là de la clé du processus de paix. En effet, c'est au travers d'un partage du pouvoir entre les groupes ethno-politiques et une succession d'arrangements entre les élites politico-militaires que la guerre est passée du champ de bataille à l'espace politique.

Crainte de poursuites nationales et internationales. Dans le cas d'un conflit se terminant par un accord de paix négocié entre les acteurs nationaux et au regard de l'évolution internationale en matière de justice post-conflit, une crainte

majeure est de se retrouver sur le banc national ou international des accusés. Les acteurs du conflit burundais ont d'ailleurs signé, en marge de l'accord de paix d'Arusha, des accords octroyant à tous une immunité temporaire contre toute poursuite. Dès lors, avec les ex-belligérants au pouvoir ensemble et une immunité temporaire pour tous, peu de voix se sont levées pour demander la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle.

Reconstruction de l'Etat : des effets inattendus

Si les éléments ci-dessus expliquent facilement l'inexistence de mécanismes de justice transitionnelle au Burundi, il est pertinent de questionner le fruit de la rencontre entre les acteurs internationaux et nationaux, au delà de ces mécanismes, en matière de reconstruction de l'Etat.

Une décontextualisation qui permet la diversion et l'instrumentalisation. En s'isolant des enjeux politiques, les acteurs internationaux deviennent peu sensibles à l'environnement dans lequel ils interviennent, enfermés dans leurs propres règles et peu susceptibles d'adapter leurs procédures aux finalités. Cette décontextualisation néglige la nature profondément politique d'un environnement post-conflit où la justice transitionnelle est nécessairement le fruit d'un compromis pragmatique entre acteurs politiques. Cette pratique internationale reflète d'ailleurs plutôt un désir « de se défaire du monde au lieu d'aller à sa rencontre »^{iv} et par là rend possible les stratégies d'instrumentalisation et de diversion des acteurs locaux poursuivant un autre agenda. Dans le cas burundais, ces stratégies étaient notamment : le recours aux immunités temporaires pour contourner l'interdiction liée aux amnisties ; la multiplication d'actions pour ralentir la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle (création de commissions, d'avant-projet de loi, etc.) tout en assurant, dans le discours, que la justice transitionnelle est une priorité du gouvernement; ou encore l'externalisation des raisons empêchant sa mise en œuvre (absence de financement international notamment).

Des règles sans bourse ni épée. En légalisant la justice transitionnelle et en lui imposant *de facto* une dimension judiciaire (pour qu'elle soit financée), la promotion internationale de la justice transitionnelle donne le pouvoir aux règles sans les moyens pour les faire respecter. Comment, dès lors, concevoir des mécanismes de justice transitionnelle sans pouvoir ? Qui exécutera son résultat ? La justice transitionnelle est inévitablement politique, contextualisée et partielle, et doit se concevoir comme telle. Ignorer cette dimension rend *impossible* sa prise en compte par les acteurs internationaux et aboutit également à une dévalorisation du système légal national, élément clé de la reconstruction de

l'Etat. En effet, « la justice excède la loi » précisait Jacques Derrida. La désincarnation des règles des moyens de leur mise en œuvre non seulement créé des attentes mais aussi un décalage entre le système judiciaire et son contexte.

Le paradoxe du contrôle politique. L'importance donnée aux *outils juridiques* de la justice transitionnelle rend, paradoxalement, leur contrôle *important politiquement*. En renforçant le pouvoir des règles du jeu, les structures et acteurs censés les mettre en œuvre deviennent suspects aux yeux des acteurs politiques qui, par conséquent, veulent s'assurer de leur emprise. La mise en œuvre de la justice transitionnelle peut donc avoir l'effet inverse de celui qui est recherché. De cela découle deux conséquences majeures. Tout d'abord, cette logique s'élargit au système judiciaire, influençant négativement la « justice ordinaire ». Autrement dit, la légalisation de la justice transitionnelle interfère avec une réforme post-conflit du système judiciaire car celle-ci repose sur les mêmes principes importés et soupçonnable au regard des acteurs politiques. Ensuite, accéder ou demeurer au sein du gouvernement devient un moyen de contrôler la justice sur les faits du passé et la façon dont ceux-ci sont traités (voire même, dans certains cas, le récit de l'histoire). Par conséquent, le risque de polarisation des acteurs est élevé dans un contexte de sortie de conflit, particulièrement lorsque le conflit a pris fin par un accord de paix négocié.

Déplacement de responsabilité et diabolisation du politique. Dans le modèle de justice transitionnelle promu internationalement, les mécanismes ne sont pas seulement distincts de la politique, mais ils lui sont normativement supérieurs. Le politique est douteux car il est partisan et imprégné d'idéologie. En revanche, les mécanismes de justice transitionnelle sont présentés comme neutres et objectifs. De surcroît, si les acteurs politiques au pouvoir doivent être maintenus en dehors du processus de justice transitionnelle, ils ne peuvent en être tenu responsables. La conséquence globale est dès lors une dé-légitimation des acteurs politiques affaiblissant la reconstruction de la communauté politique et indirectement, l'Etat lui-même. Des tendances contradictoires sont donc en mouvement dans la pratique de renforcement de l'État.

Des constats aux leçons à tirer : pistes de réflexion

La traduction opérationnelle d'une prise en compte de ces effets appelle trois recommandations essentielles.

Différencier l'approche de la justice transitionnelle selon la nature de la fin du conflit. Malgré l'importance du contexte, les approches internationales de la justice transitionnelle n'intègrent pas le facteur de fin de conflit lors de l'élaboration des mécanismes à mettre en place. Or, le point de départ d'une situation où un groupe d'acteurs sort victorieux d'un conflit et prend le pouvoir est souvent diamétralement différent d'une situation où un accord de paix est négocié entre les belligérants et le pouvoir partagé entre eux.

Des tendances contradictoires sont en mouvement entre la promotion de la justice transitionnelle et la reconstruction de l'Etat.

Réintégrer la politique dans l'équation et mettre les acteurs et leurs intérêts au cœur de l'analyse. Clés de la construction de la paix et de la reconstruction de l'Etat, les membres de l'élite politico-militaire doivent faire l'objet d'une analyse précise pour définir leur pouvoir, soutiens et intérêts afin de saisir les enjeux réels d'une mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle. Par ailleurs, tout comme l'appui dans le secteur justice au sens large, l'appui international en matière de justice transitionnelle ne doit pas s'isoler de son contexte politique mais doit aller à sa rencontre en s'engageant dans un dialogue politique constant. Cette

considération est d'ailleurs mise en avant par l'évaluation conjointe multi-bailleurs de la coopération au Burundi pour la période 2005-2011. Elle précise que « l'approche la plus commune sur les questions de gouvernance au Burundi – fournir un appui technique en attendant une ouverture politique – n'est pas efficace ».

Envisager une justice transitionnelle sans « justice transitionnelle ». Alors que l'attention se porte presque exclusivement sur les mécanismes inspirés de normes ou pratiques internationales, telles que les tribunaux spéciaux ou internationaux, les Commissions Vérité et Réconciliation, etc. L'inefficacité et/ou la lenteur de la mise en place de ces mécanismes « classiques » requiert une réflexion sur la pertinence d'une boîte à outils internationale. Les acteurs de coopération doivent réfléchir à l'existence et à l'appui de mécanismes alternatifs pour contribuer à la justice transitionnelle, dans ses finalités de paix et de réconciliation.

ⁱⁱ Secrétaire Générale des Nations Unies (2010) « Guidance note of the Secretary General: United Nations Approach to Transitional justice »

ⁱⁱⁱ Clausewitz C.v. (1999) *De la Guerre* (Paris - éd. Librairie Académique Perrin)

^{iv} Revault d'Allonnes M. (2001) *Merleau-Ponty. - La chair du politique* (Paris: Michalon)

^v Commission européenne (2014) « Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi »

Ressources sur la justice transitionnelle

- Andrieu K. (2012) *La justice transitionnelle. De l'Afrique du Sud au Rwanda* (Paris: Gallimard)
- Derrida J. (2005) *Force de loi* (Paris: Editions Galilée)
- Garapon A. (2002) *Des Crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner* (Paris: Odile Jacob)
- Hazan P. (2010) *Judging War, Judging History: Behind Truth and Reconciliation* (Stanford : Stanford University Press)
- Nagy R. (2008) « Transitional Justice as Global Project: critical reflections », *Third World Quarterly*, vol. 29, n°2, 275-289
- Olsen, T.D., Payne, L.A. and Reiter, A.G. (2010) *Transitional justice in balance: comparing processes, weighing efficacy* (Washington: United States Institute of Peace Press)
- Reyntjens, F. (2005) « Briefing: Burundi: A Peaceful Transition After a Decade of Civil War? », *African Affairs*, vol. 105, n°418, 117-135
- Teitel R.G. (2002) *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press)
- Vandeginste, S. (2010) *Stones Left Unturned. Law and Transitional Justice in Burundi* (Cambridge: Intersentia)
- Vandeginste, S. (2009) « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *Droit et société*, n°73, 591-611
- Van Der Merwe, H., Baxter, V. and Chapman, A.R, *Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research* (Washington: United States Institute for Peace)
- Van Zyl P. (2005) « Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies » in: Bryden, Alan and Heiner Hänggi (eds.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding* (Münster: LIT Verlag) 209-222

Pour contacter l'auteur de ce numéro :

Sidney LECLERCQ, Université libre de Bruxelles : sidney.leclercq@ulb.ac.be

La série des *Policy Briefs* est une initiative conjointe des trois Groupes de recherche en appui à la politique de coopération (GRAP), financés par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD) via la Commission Universitaire pour le Développement (CUD).

Elle a pour objectif de vulgariser des questions de développement à destination des acteurs de la coopération belge et de la communauté universitaire, en lien avec les thématiques de recherche des différents GRAP.



GRAP 3A – Alimentation, Agriculture, Afrique – groupe de recherche visant à produire une expertise multidisciplinaire relative à la problématique de la sécurité alimentaire en Afrique à partir d'études réalisées principalement dans deux pays aux situations précaires mais contrastées (Niger et RDC). Il s'agit de développer, en partenariat avec les acteurs du Sud, des réponses adéquates aux enjeux nouveaux de l'agriculture et aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire qui soient adaptées et adaptables, concrètes, pertinentes et applicables, prenant en compte l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire dans leur dimension temporelle et distinguant les facteurs structurels et conjoncturels des crises. www.grap3a.be



GRAPAX, groupe de recherche en appui aux politiques de paix, est un réseau interuniversitaire de recherche et d'expertise actif depuis 2004 sur les questions relatives à la paix et à la gouvernance dans les Etats fragiles. Outre quatre partenaires académiques de Belgique francophone, il rassemble également des ONG et des institutions de recherche —académiques ou non— en Belgique et dans les pays du Sud, ainsi que des représentants de l'administration publique belge, autour des questions liées à l'intégration des dimensions relatives à la paix et à la gouvernance dans les politiques de coopération au développement avec les Etats fragiles, en particulier l'Afrique de la région des Grands Lacs. www.grapax.be



GRAP-PA Santé est un groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en oeuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Programme d'action d'Accra), qui s'intéresse en particulier au domaine de la santé. Le groupe propose de comprendre comment les politiques internationales de coopération et de santé influencent l'opérationnalisation des politiques de santé dans les pays en développement. Le GRAP-PA Santé mène des recherches essentiellement dans quatre pays, à savoir le Bénin, le Mali, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. www.grap-pa.be