

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P. O. Box 3243 Addis Ababa, ETHIOPIA Telephone (251-11) 551 77 00 Fax (251-11) 551 93 21
Website: www.africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ
81^{ÈME} RÉUNION
20 JULY 2007
ADDIS ABEBA, ÉTHIOPIE

PSC/PR/2(LXXXI)
Original : Français

NOTE D'INFORMATION SUR L'ETAT DE MISE EN ŒUVRE
DE L'ACCORD GLOBAL DE CESSEZ-LE-FEU DU 7 SEPTEMBRE 2006
ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE
DU BURUNDI ET LE PALIPEHUTU-FNL

**NOTE D'INFORMATION SUR L'ETAT DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD
GLOBAL DE CESSEZ-LE-FEU DU 7 SEPTEMBRE 2006
ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE
DU BURUNDI ET LE PALIPEHUTU-FNL**

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa 65^{ème} réunion tenue le 9 novembre 2006, le Conseil a été informé de l'évolution encourageante du processus de paix et de réconciliation au Burundi [PSC/PR/2(LXV)], à la lumière de la signature, le 7 septembre 2006, de l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement et le Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa. Cet Accord prévoit un Mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS) auquel l'Union africaine participe, avec les Nations unies et les parties burundaises. Dans le cadre des activités dévolues au MCVS, il a été « demandé à l'Union africaine d'aider à assurer la sécurité des combattants durant le mouvement vers les zones de rassemblement, ainsi que la protection des personnalités ». Plus précisément, l'Union africaine devait, aux termes de l'Accord, mettre en place un Groupe de travail spécial pour la protection des dirigeants et des combattants du Palipehutu-FNL, ainsi que pour leur acheminement vers les zones de rassemblement ; suivre et évaluer le processus de mise en place, par le MCVS, de mécanismes pour traiter des questions relatives à l'harmonisation des grades, à la répartition des postes et à l'orientation des carrières au sein des forces de défense et de sécurité ; et assumer un rôle central pour tous les efforts visant à mettre en œuvre le programme de rapatriement.

2. Dans sa décision PSC/PR/Comm(LXV), le Conseil a approuvé la mise en place du Groupe de travail spécial prévu par l'Accord global de cessez-le-feu et a donné mandat au Président de la Commission de solliciter, à cette fin, le soutien des Etats membres. A cet égard, le Conseil s'est félicité de la disposition exprimée par l'Afrique du Sud à apporter sa contribution à la mise en place du Groupe de travail spécial. Le Conseil a demandé au Président de la Commission, ainsi qu'au médiateur, Charles Nqakula, Ministre de la Sûreté et de la Sécurité de l'Afrique du Sud, en consultation avec les parties, de prendre les mesures appropriées en vue de consolider les progrès réalisés avec la signature de l'Accord global de cessez-le-feu, y compris le déploiement immédiat par l'Afrique du Sud de forces qui aideront à la mise en œuvre de l'Accord dans le cadre du Groupe de travail spécial envisagé.

3. La présente Note fait le point de l'état de mise en œuvre de l'Accord global de cessez-le-feu et des difficultés rencontrées à cet égard. Il rend également compte des efforts visant à surmonter ces difficultés.

**II. MESURES PRISES EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD
GLOBAL DE CESSEZ-LE-FEU**

4. Conformément à la décision du Conseil, et compte tenu de l'expiration, le 31 décembre 2006, du mandat de l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB), remplacée, depuis le 1^{er} janvier 2007, par le Bureau intégré des Nations unies au

Burundi (BINUB), le contingent sud-africain qui opérait jusqu'alors sous mandat onusien a été transféré à l'Union africaine, le 28 décembre 2006, pour servir de noyau au Groupe de travail spécial. Fort de 786 hommes, cet embryon sera à terme renforcé pour atteindre un effectif de 1088 éléments. Dans le même temps, la Mission de l'Union africaine au Burundi (MIAB) a été renforcée d'un conseiller militaire venu du Niger et de 8 observateurs militaires originaires de la République du Congo, de l'Égypte, de l'Éthiopie, de la Gambie, du Mali, du Tchad, de la Tunisie et du Zimbabwe, qui représentent l'Union africaine au sein des équipes mixtes de liaison mises en place dans le cadre de l'Accord global de cessez-le-feu.

5. Après la signature de l'Accord global de cessez-le-feu, il a fallu attendre le 11 février 2007, date à laquelle des délégués du Palipehutu-FNL au MCVS ont été libérés de prison, pour voir un début de mise en œuvre de cet Accord. Une semaine plus tard, le 18 février 2007, ce fut au tour des cadres exilés du mouvement de rentrer au Burundi pour participer aux travaux du MCVS, organe principal du dispositif de mise en œuvre de l'Accord. Le 19 février, les activités du MCVS étaient formellement inaugurées en présence du médiateur et des représentants de la communauté internationale à Bujumbura.

6. Une séance à huis-clos a immédiatement suivi au cours de laquelle les participants ont examiné les questions qui devaient être inscrites à l'ordre du jour. Celles-ci étaient au nombre de trois : la présentation du MCVS et des équipes mixtes de liaison, l'identification des zones de rassemblement, et la libération des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre.

7. Le Palipehutu-FNL ayant estimé que la libération des prisonniers prime l'identification des zones de rassemblement, l'ordre des priorités a été modifié. En conclusion de leur première séance de travail, les participants ont convenu de ce qui suit:

- la délégation du Gouvernement et celle du Palipehutu-FNL au MCVS comprendront désormais 12 membres chacune, au lieu des 7 prévus au départ;
- chacune des deux parties sera représentée par 14 membres dans les équipes mixtes de liaison;
- l'équipe mixte de liaison chargée de la question de la libération des prisonniers devra être opérationnelle immédiatement;
- la délégation du Palipehutu-FNL devra soumettre des propositions sur les zones de rassemblement au MCVS, qui les étudiera et décidera en dernier ressort. Le délai imparti à la délégation du Palipehutu-FNL pour faire ce travail n'est pas déterminé;
- sur proposition de la délégation gouvernementale, un règlement d'ordre intérieur du MCVS sera établi. La délégation gouvernementale devait

fournir un projet de texte lors de la séance suivante prévue pour le 22 février 2007.

8. Malheureusement, l'espoir né au cours de la séance inaugurale du MCVS de voir le processus se dérouler sans entraves majeures a été de courte durée. En effet, dès la séance suivante, le 22 février 2007, des difficultés sont apparues qui se sont multipliées par la suite. L'activité du MCVS s'en est trouvée paralysée pour finalement être suspendue *sine die*, le 26 mars 2007, à l'initiative du président de cet organe, qui, concluant au caractère irréconciliable des positions des parties, s'en est remis au médiateur. Il ne s'agissait plus alors de tenter d'accélérer le processus, mais plutôt de voir comment le relancer.

9. Quatre exigences préalables du Palipehutu-FNL ont provoqué l'impasse. Il s'agit de la libération des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre; du désengagement de la Force de défense nationale (FDN) des provinces de Bubanza, Bujumbura Rural, Cibitoke et Kayanza, où se trouveraient des combattants FNL; de la définition des modalités de l'intégration des combattants FNL dans les corps de défense et de sécurité (négociation d'un accord technique des forces); et de la participation des chefs du mouvement à la vie politique du pays (partage du pouvoir et mise en application de l'Accord de principes du 18 juin 2006).

10. Si la première exigence est du ressort du MCVS, il en va tout autrement de la deuxième qui paraît difficilement recevable car l'on voit mal comment la FDN évacuerait des provinces alors même qu'elle est chargée de la sécurité de l'ensemble du pays. Les deux dernières, qui sont quant à elles de nature éminemment politique, nécessitent des directives des responsables des parties.

III. EFFORTS DE RELANCE DES ACTIVITES DU MCVS

11. Afin d'obtenir la reprise des travaux du MCVS, le Représentant spécial du Président de la Commission au Burundi, l'Ambassadeur Mamadou Bah, a entrepris, dès le 27 mars, de rencontrer les représentants du Palipehutu-FNL. A cette occasion, il leur a proposé de distinguer les questions de nature politique, dont seuls le Président de la République, Pierre Nkurunziza, et le chef du mouvement, Agathon Rwasa, détiennent la solution, des questions techniques qui peuvent être traitées par le MCVS, et ce sans préjudice des préoccupations par ailleurs légitimes du Palipehutu-FNL. Il a alors suggéré de relancer les travaux du MCVS en essayant de résoudre les problèmes qui peuvent l'être à ce niveau, à savoir la détermination des zones de rassemblement et la libération des prisonniers, et de travailler à obtenir une réunion entre le chef du mouvement et le Président de la République pour une solution à la question du partage du pouvoir politique et militaire. Cette proposition est restée lettre morte.

12. Le 3 avril 2007, le médiateur a dépêché son représentant, l'Ambassadeur Kingsley Mamabolo, à Bujumbura, pour tenter de débloquent la situation. Celui-ci a été reçu par le Président de la République, qui a évoqué la possibilité d'octroyer au Palipehutu-FNL des postes dans la diplomatie, l'administration et le secteur parapublic, excluant ainsi la participation du Palipehutu-FNL au Gouvernement et dans les Assemblées, au motif que la Constitution ne permet pas l'ouverture de ces institutions.

Dans le même temps, il a marqué sa disponibilité à rencontrer le dirigeant du Palipehutu-FNL au cours d'une réunion qui se tiendrait au Burundi, le plus tôt possible. De leur côté, les représentants du Palipehutu-FNL avec lesquels l'Ambassadeur Mamabolo s'est entretenu ont demandé que la réunion proposée se tienne en dehors du territoire burundais, au motif qu'ils craignaient pour la sécurité de M. Rwasa au cas où il se rendrait au Burundi.

13. Le 17 avril 2007, et en attendant que les modalités de la rencontre entre le Président de la République et le dirigeant du Palipehutu-FNL soient connues, le Représentant spécial du Président de la Commission a, une fois de plus, tenté de convaincre les représentants du Palipehutu-FNL de revenir au MCVS et de préparer parallèlement la réunion entre les deux responsables concernés. Ils ont réaffirmé leur position selon laquelle la reprise des travaux du MCVS n'interviendrait qu'après qu'ils auront obtenu les conclusions de la réunion entre M. Rwasa et le Président de la République.

14. Afin de débloquer la situation, le Président de la Commission a écrit, le 17 mai 2007, au Président et au Vice-Président de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi, respectivement les Présidents Yoweri Museveni et Jakaya Kikwete, ainsi qu'au Président sud-africain, Thabo Mbeki, Facilitateur, pour appeler leur attention sur la situation qui prévaut sur le terrain. De manière plus spécifique, il leur a demandé de tout faire pour faciliter une rencontre entre le Président Nkurunziza et Agathon Rwasa, afin de rétablir la confiance entre les parties et, partant, sortir de l'impasse. Le Secrétaire général des Nations unies a également entrepris une démarche similaire.

15. Après un long processus de consultations entre toutes les parties prenantes, entamé au lendemain de la suspension des activités du MCVS, le 26 mars 2007, la réunion entre le Président Nkurunziza et Agathon Rwasa s'est tenue le dimanche 17 juin à Dar-es-Salaam. Le Président Kikwete, le Ministre sud-africain des Transports, venu en lieu et place du Facilitateur, le Représentant exécutif du Secrétaire général des Nations unies au Burundi, ainsi que le Représentant spécial du Président de la Commission au Burundi, étaient présents à Dar-es-Salaam. La réunion a essentiellement consisté en un long tête-à-tête entre le Président Nkurunziza et M. Rwasa, qui a duré cinq heures environ.

16. A l'issue de la réunion, il a été convenu que le MCVS reprendrait ses activités et travaillerait régulièrement à résoudre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu. S'il advenait des difficultés, les représentants des parties au sein du MCVS s'en remettraient à leurs autorités respectives, à savoir le Président de la République et le dirigeant du Palipehutu-FNL, qui s'impliqueraient alors personnellement pour aplanir ces difficultés. A cet effet, ces derniers ont convenu d'établir et de maintenir un canal de communication permanent entre eux. Sur la question particulière de la libération des prisonniers de guerre et des prisonniers politiques, les parties ont convenu d'enclencher le processus très rapidement. Pour ce faire, le Palipehutu-FNL fournira la liste de ceux des siens qu'il classe dans cette catégorie. Cette liste sera examinée par le MCVS et par une commission du Ministère de la Justice afin d'identifier, pour libération, ceux qui répondent à la définition de prisonniers politiques et de prisonniers de guerre.

17. Le MCVS a laborieusement repris ses activités le 4 juillet 2007. Les réunions ont été consacrées aux questions suivantes :

- la discussion des résultats de la rencontre du 17 juin à Dar-es-Salaam ;
- l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des décisions de Dar-es-Salaam ;
- la mise en place de l'équipe mixte de liaison chargée des immunités et de la libération des prisonniers politiques et prisonniers de guerre ; et
- la réactivation du comité permanent sur les allégations de violations du cessez-le-feu.

18. Forte de 16 membres, dont un représentant de l'Union africaine, l'équipe mixte de liaison chargée des immunités et de la libération des prisonniers politiques et prisonniers de guerre a commencé son travail. Cependant, il est à craindre que le MCVS ne soit bloqué encore une fois. En effet, les questions qui avaient conduit à la suspension des activités du MCVS il y a quelques mois ont été remises sur la table. Il s'agit de l'identification des zones de rassemblement, de la soumission de la liste des prisonniers et de celle des combattants, du désengagement de la FDN des provinces où se trouveraient des combattants FNL, et de la participation du Palipehutu-FNL aux institutions de la République.

IV. OBSERVATIONS

19. Près d'un an après la signature de l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement et le Palipehutu-FNL, les progrès enregistrés dans sa mise en œuvre restent limités. Le bilan du MCVS se résume, en effet, à la mise en place de l'équipe mixte de liaison chargée des immunités et de la libération des prisonniers politiques et prisonniers de guerre ; au retour à Bujumbura de 5 officiers FNL en provenance des provinces de Bubanza, Bujumbura Rural, Cibitoke et Kayanza ; et à la création d'un comité permanent composé de représentants du Palipehutu-FNL, du Gouvernement, des Nations unies, de l'Union africaine et de la médiation, chargé d'analyser toutes les allégations de violation du cessez-le-feu.

20. Certes, le MCVS a repris ses travaux. Toutefois, et comme indiqué plus haut, des indices de nature à provoquer à nouveau un blocage des activités de cet organe étaient perceptibles lors de ses dernières réunions. Le Représentant spécial du Président de la Commission, en collaboration avec le Représentant exécutif du Secrétaire général des Nations unies et les Ambassadeurs de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud, s'emploie à éviter une nouvelle suspension des travaux du MCVS.

21. Il est crucial que la dernière phase du processus de paix au Burundi soit menée à son terme, pour consolider les avancées remarquables enregistrées au cours de ces dernières années et permettre une mobilisation encore plus grande pour relever le défi de la reconstruction et du développement post-conflit. Dans ce contexte, il convient d'exhorter les parties burundaises à tirer partie de la dynamique née de la rencontre entre le Président Nkurunziza et Agathon Rwaswa pour faire avancer la mise en œuvre de l'Accord global de cessez-le-feu. Il importe également de demander aux responsables du Palipehutu-FNL de respecter scrupuleusement les engagements pris.

2007

Information Note on the Implementation of the Comprehensive Ceasefire Agreement of 7 September 2006 between the Government of the Republic of Burundi and the PALIPEHUTU-FNL

African Union Commission

Peace and Security

<http://archives.au.int/handle/123456789/2179>

Downloaded from African Union Common Repository