12 septembre 2018

Français seulement

Conseil des droits de l'homme
Trente-neuvième session
10-28 septembre 2018
Point 4 de l'ordre du jour
Situations des droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil

Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi*

* Reproduit tel que reçu.

Table des matières

		Page
I.	Introduction	6
	A. Prorogation du mandat de la Commission	6
	B. Coopération avec la Commission	8
	C. Méthodologie et droit applicable	9
	D. Contextes politique, diplomatique et humanitaire	13
II.	Facteurs précurseurs et aggravants de la crise actuelle	25
	A. Facteurs conjoncturels : un rétrécissement progressif de l'espace démocratique	25
	B Facteurs structurels : insuffisances institutionnelles et problème de partage des ressources	36
III.	Situation des droits de l'homme	80
	A. Principales tendances en 2017 et 2018	81
	B. Responsabilités	82
	C. Violations des droits civils et politiques	87
	D. Dysfonctionnements du système judiciaire	139
	E. Violations des droits économiques et sociaux	173
IV.	Crimes de droit international	222
	A. Éléments constitutifs et typologie des crimes contre l'humanité	223
	B. Responsabilités individuelles	224
V.	Mesures propres à protéger la population civile et prévenir la récurrence des conflits	225
	A. Mesures propres à protéger la population civile burundaise	228
	B. Mesures propres à prévenir la récurrence des crises au Burundi	236
VI.	Conclusions et recommendations	250
VII.	Annexes	255
	I. Carte du Burundi	255
	II. Recommandations faites par la Commission en 2017	256
	III. Correspondances avec le Gouvernement du Burundi	263

Acronymes

API	Appui à la protection des institutions
APRODH	Association pour la protection des droits de l'homme et des personnes détenues
BAE	Brigade anti-émeute
BGC	Bataillon de génie de combat
BNUB	Bureau des Nations Unies au Burundi
BSPI	Brigade spéciale de protection des institutions
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CCT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CEDF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CIRGL	Conférence internationale pour la région des Grands Lacs
CJAE	Cour de justice de l'Afrique de l'Est
CNARED	Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha et la restauration d'un Etat de droit au Burundi
CNC	Conseil national de la Communication
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie
CNDI	Commission nationale pour le dialogue inter-Burundais
CNIDH	Commission nationale indépendante des droits de l'homme
CPI	Cour pénale internationale
EINUB	Enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi
FAB	Forces armées burundaises
FDNB	Forces de défense nationales du Burundi
FOREBU	Forces républicaines du Burundi
FNL	Forces nationales de libération
GMIR	Groupe mobile d'intervention rapide
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
MENUB	Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi
MSD	Mouvement pour la solidarité et le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNB	Police nationale burundaise
RED-Tabara	Résistance pour un état de droit - Tabara
SNR	Service national de renseignement
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UPD-Zigamibanga	Union pour la paix et le développement-Zigamibanga

I. Introduction

1. Le présent rapport est la version détaillée du rapport A/HRC/39/63, présenté à la trente-neuvième session du Conseil des droits de l'homme en application de la résolution A/HRC/RES/36/19, adoptée le 29 septembre 2017. Il doit être lu dans la continuité du rapport A/HRC/36/54 que la Commission a présenté à la trente-sixième session du Conseil des droits de l'homme, ainsi que du rapport détaillé, A/HRC/36/CRP.1, qui l'accompagnait.

A. Prorogation du mandat de la Commission

1. Mandat de la Commission

2. Le paragraphe 4 de la résolution 36/19 précise que le Conseil des droits de l'homme « *décide* de proroger d'un an le mandat de la Commission d'enquête sur le Burundi […] ». Par ces termes, le Conseil des droits de l'homme a maintenu le mandat de la Commission tel qu'il a été défini dans la résolution A/HRC/RES/33/24 établissant la Commission, adoptée en septembre 2016. Au paragraphe 23 de ce texte, le Conseil charge la Commission des tâches suivantes :

> « a) Mener une enquête approfondie sur les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises au Burundi depuis avril 2015, notamment pour en évaluer l'ampleur et déterminer s'il s'agit de crimes de droit international, afin de contribuer à la lutte contre l'impunité ;
>
> b) Identifier les auteurs présumés de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits commises au Burundi, en vue de faire pleinement respecter le principe de responsabilité ;
>
> c) Formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour garantir que les auteurs de ces actes aient à en répondre, quelle que soit leur affiliation ;
>
> d) Dialoguer avec les autorités burundaises et toutes les autres parties prenantes, en particulier les organismes des Nations Unies, la société civile, les réfugiés, la présence du Haut-Commissariat au Burundi, les autorités de l'Union africaine et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, afin de fournir l'appui et les conseils nécessaires à l'amélioration immédiate de la situation des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité [...] ».

3. Durant l'année écoulée, la Commission a mené son travail de manière indépendante et impartiale dans le souci constant d'accomplir au mieux le mandat qui lui a été confié par le Conseil des droits de l'homme. La compétence territoriale de la Commission est restée la même, le champ d'application géographique de son mandat s'appliquant aux violations des droits de l'homme et aux atteintes à ceux-ci commises « au Burundi »[1], c'est-à-dire sur le territoire burundais. La compétence temporelle s'étend pour sa part depuis avril 2015, quand les premières manifestations contre la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle ont débuté, jusqu'à la date de présentation du présent rapport au Conseil des droits de l'homme, en septembre 2018[2].

4. Cette année, la Commission a mis un accent particulier sur les violations et atteintes commises depuis 2017 afin de faire ressortir l'évolution de la situation par rapport à 2015 et 2016. La Commission a en outre étudié avec plus de précisions le système judiciaire burundais afin de livrer un état des lieux de son fonctionnement et voir s'il est en mesure de faire face à l'impunité constatée depuis 2015[3]. Faute de temps, la Commission n'avait, lors du premier terme de son mandat, pas pu examiner en profondeur la question des droits

[1] Voir A/HRC/RES/33/24, par. 23.

[2] En raison des exigences éditoriales, la Commission a dû finaliser son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/39/63) à la fin du mois de juillet 2018. Néanmoins, elle a continué ses enquêtes jusqu'au terme de son mandat en septembre 2018. Les résultats de l'ensemble de ces enquêtes sont reflétés dans le présent document.

[3] Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 614 à 668 et la partie III.D du présent rapport.

économiques, sociaux et culturels. Or, comme cela est souligné dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »[4]. Ainsi toute analyse de la situation des droits de l'homme dans un pays donné nécessite d'examiner les relations qui peuvent exister entre les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dans son précédent rapport, la Commission a relevé que les violations des droits civils et politiques ont eu « un impact direct sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels » au Burundi[5]. Afin de mieux étudier ce phénomène, la Commission s'est davantage penchée cette année sur certains aspects des droits économiques et sociaux[6], en particulier l'utilisation par l'État burundais de ses ressources internes afin de voir si le maximum de ces dernières est dirigé vers des activités et projets en faveur des droits économiques et sociaux. La Commission a également examiné la jouissance par la population burundaise du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que de certains droits parmi lesquels le droit à une nourriture suffisante, le droit à l'éducation, le droit au travail et les droits syndicaux[7]. Cette approche répond à une exigence d'exhaustivité afin, dans l'esprit de la résolution du Conseil des droits de l'homme établissant la Commission, de contribuer à « l'amélioration immédiate de la situation des droits de l'homme » au Burundi[8].

5. Le climat général de détérioration des droits de l'homme qui prévaut depuis avril 2015 au Burundi ne peut toutefois s'expliquer sans examiner les facteurs qui ont conduit à la crise politique que connaît depuis le pays[9]. C'est dans cette optique d'examen à la fois du passé et du contexte actuel que la Commission entend proposer des recommandations à court et moyen termes, destinées à éviter que les crises qu'a traversées le Burundi ne se répètent à l'avenir[10].

6. Cette année comme l'année précédente, la Commission a cherché à savoir s'il y avait des motifs raisonnables de croire que les violations et atteintes qu'elle a documentées constituaient des « crimes de droit international »[11]. La Commission a également cherché à établir les responsabilités pour les violations des droits de l'homme et atteintes à ceux-ci, ainsi que pour les crimes de droit international. La Commission a pris soin de distinguer entre la responsabilité en matière de droits de l'homme, qui ne concerne que l'État du Burundi pour les actes commis par ses agents ou des individus ou groupes agissant sous son autorité ou son contrôle[12], et les responsabilités individuelles en matière de droit pénal international[13].

2. Membres de la Commission

7. Le 22 novembre 2016, le Président du Conseil des droits de l'homme a nommé comme membres de la Commission : Fatsah Ouguergouz (Algérie), Reine Alapini Gansou (Bénin) et Françoise Hampson (Royaume-Uni)[14]. M. Ouguergouz, qui présidait la Commission, a notifié en novembre 2017 son intention de ne pas être reconduit dans ses fonctions au-delà du 31 janvier 2018 pour des raisons personnelles. Mme Alapini Gansou a de son côté dû renoncer à ses fonctions en mars 2018, lorsqu'elle a pris ses fonctions de

[4] Déclaration et Programme d'action de Vienne, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 1993, par 5.
[5] Voir A/HRC/36/54, par. 16, et A/HRC/36/CRP.1, par. 199.
[6] La Commission n'a reçu aucune information sur des violations des droits culturels.
[7] Voir la partie III.E du présent rapport.
[8] A/HRC/RES/33/24, par. 23 (d).
[9] Voir la partie II du présent rapport.
[10] Voir les parties V et VI du présent rapport.
[11] Par cette expression utilisée dans la résolution 33/24 du Conseil des droits de l'homme, la Commission a compris les « crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » tels qu'ils sont définis dans l'article 5 (1) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le fait que le Burundi ne soit plus partie à ce traité depuis le 27 octobre 2017 ne rend pas la définition de ces crimes caduque dans le contexte burundais, cette définition étant notamment reprise dans le Code pénal du Burundi (Livre deuxième, titre I, chapitre I du Code pénal burundais).
[12] Voir la partie III. B. du présent rapport.
[13] Voir la partie IV.C. du présent rapport.
[14] Voir : http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20910&LangID=E.

juge à la Cour pénale internationale. M. Doudou Diène (Sénégal) a été nommé président de la Commission, le 1er février 2018[15], en remplacement de M. Ouguergouz, et Mme Lucy Asuagbor (Cameroun) a été nommée, le 5 mars 2018, membre de la Commission en remplacement de Mme Alapini Gansou.

B. Coopération avec la Commission

1. Coopération du Burundi

8. Au paragraphe 5 de la résolution 36/19, le Conseil des droits de l'homme « *demande* instamment au Gouvernement burundais de coopérer pleinement avec la Commission d'enquête, de l'autoriser à effectuer des visites dans le pays et de lui fournir toutes les informations nécessaires à l'exécution de son mandat ».

9. Conformément à cette disposition déjà énoncée dans la résolution 33/24 du Conseil des droits de l'homme[16], la Commission a adressé sept correspondances à la Mission permanente du Burundi à Genève[17] et une lettre au Ministre des relations extérieures[18]. Elle a demandé aux autorités burundaises, y compris durant ses présentations orales devant le Conseil des droits de l'homme, de lui accorder l'accès au Burundi et de partager avec elle des informations sur la situation des droits de l'homme dans le pays, notamment sur les atteintes à l'encontre d'agents de l'État ou de membres du parti au pouvoir.

10. Ces demandes, comme par le passé, sont restées sans réponse. Le Gouvernement du Burundi, pourtant membre du Conseil des droits de l'homme et comme tel attendu de coopérer avec les mécanismes créés par ce dernier, a systématiquement rejeté les présentations et rapports de la Commission. À la trente-sixième session du Conseil des droits de l'homme, le Représentant permanent du Burundi à Genève a ainsi déclaré, suite à la présentation par la Commission de son rapport, que son gouvernement rejetait « publiquement et catégoriquement ce rapport », accusant la Commission d'être biaisée. Reprenant cet argument, le Représentant permanent du Burundi à New York est allé plus loin lors du dialogue interactif qui s'est tenu le 26 octobre 2017 devant la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies en notant que son Gouvernement se réservait « le plein droit de traduire devant la justice [les membres de la Commission] pour diffamation et tentative de déstabilisation du pays ».

11. Le 21 novembre 2017, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a fait une déclaration[19] déplorant cette remarque qu'il a considérée « en violation claire de l'article VI de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies »[20]. Dans la même déclaration, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a mentionné qu'il avait informé le Gouvernement du Burundi qu'il trouvait inacceptable que des membres d'une commission mandatée par le Conseil des droits de l'homme soient menacés alors qu'ils s'acquittent de leur tâche. Il a en outre exhorté les autorités burundaises à revoir leur position à l'égard de la Commission et à coopérer avec elle.

---

[15] Voir : http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22621&LangID=E.

[16] Voir A/HRC/RES/33/24, par. 24.

[17] Annexe III.

[18] Une copie de cette lettre est disponible en annexe du présent rapport. Des correspondances similaires avaient été adressées les 6 février et 20 mars 2017 au Ministre des relations extérieures et de la coopération internationale du Burundi (voir A/HRC/36/CRP.1, annexes). Elles sont restées sans réponse.

[19] Voir : http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22421&LangID=E.

[20] L'article VI dispose que « les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V), lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier de […] l'immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits) […] »

12. Malgré cet appel, le Gouvernement du Burundi a maintenu sa position de principe vis-à-vis de la Commission. Suite à la présentation orale de la Commission devant le Conseil des droits de l'homme le 13 mars 2018[21], le Gouvernement burundais a publié une déclaration dans laquelle il a réitéré son opposition au mandat de la Commission et a « rejeté en bloc » la déclaration de celle-ci arguant qu'un délai s'étant écoulé entre la démission de deux commissaires et la nomination de deux nouveaux, la déclaration n'avait pu être produite par la Commission elle-même mais était l'œuvre de « milieux traditionnellement hostiles au Gouvernement »[22]. C'était pourtant omettre qu'un commissaire est resté en place pendant cette période et que le secrétariat de la Commission a continué à mener des enquêtes.

13. Le Gouvernement burundais a adopté la même position de rejet après la présentation orale de la Commission le 27 juin 2018[23], à la trente-huitième session du Conseil des droits de l'homme. Le Représentant permanent du Burundi à Genève a accusé la Commission de manquer d'objectivité, de se livrer à « des considérations politiciennes » et d'être devenue la « caisse de résonnance de toutes les forces négatives ». Le Représentant permanent du Burundi à Genève a également repris les menaces exprimées en octobre 2017 par son homologue à New York, en déclarant que le Burundi « se réserve le droit de traduire en justice l'un quelconque de ses diffamateurs, fut-il ou non membre de cette Commission ».

2. Coopération d'autres États

14. S'inspirant de la pratique d'autres commissions d'enquête qui se sont vues refuser l'accès au territoire couvert par leur mandat, la Commission s'est rendue dans les pays voisins du Burundi afin de rencontrer des victimes, des témoins et d'autres sources, et a également mené des entretiens dans plusieurs autres pays où se trouvent des réfugiés burundais. La Commission tient à cet égard à remercier les Gouvernements de la Belgique, l'Ouganda, de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de la Tanzanie pour lui avoir donné accès à leurs territoires. La Commission s'est également rendue à Addis-Abeba en Éthiopie, afin de rencontrer des représentants de l'Union africaine.

3. Coopération avec d'autres entités

15. Le paragraphe 6 de la résolution 36/19 du Conseil des droits de l'homme prie « le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de fournir à la Commission d'enquête toutes les ressources nécessaires à l'exécution de son mandat ». Conformément à cette disposition, la Commission a bénéficié de l'entière coopération du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). Ce dernier a notamment mis à sa disposition un secrétariat avec les compétences spécialisées ainsi que l'assistance administrative, technique et logistique nécessaire à l'accomplissement de son mandat. La Commission a également bénéficié de l'appui des bureaux et représentants du HCDH dans les pays qu'elle a visités, ainsi que des Coordinateurs résidents, des équipes pays des Nations Unies, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

C. Méthodologie et droit applicable

1. Méthodologie

16. La méthodologie utilisée par la Commission est restée la même que durant le premier terme de son mandat[24]. Le niveau de preuve adopté est, à l'instar de l'année passée

[21] Voir: https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22814&LangID=F.

[22] Déclaration du Gouvernement du Burundi sur la présentation orale de la Commission d'enquête sur le Burundi, 22 mars 2017 (in : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3449).

[23] Voir: https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23274&LangID=F.

[24] Pour plus de détails, voir les précédents rapports de la Commission : A/HRC/36/54, par. 6 à 8 et A/HRC/36/CRP.1, par. 22 à 33.

et de la pratique de la majorité des commissions d'enquête internationales en matière de droit de l'homme, basé sur des « motifs raisonnables de croire »[25]. La Commission a donc attaché une attention particulière à corroborer les informations qu'elle a recueillies ou qui lui ont été soumises. En aucun cas, elle ne s'est fondée uniquement sur des informations publiées ou sur des témoignages recueillis par d'autres organisations ou d'autres entités. Lorsque les informations collectées par ces sources semblaient fournir des pistes pertinentes, la Commission a systématiquement vérifié elle-même ces informations avant de les confirmer ou de les infirmer.

17. La Commission a, comme l'année passée, distingué entre les sources primaires et les sources secondaires[26], les premières ayant une valeur supérieure aux secondes. Parmi les sources primaires, la Commission a collecté plus de 400 témoignages de victimes ou de témoins qui sont venus s'ajouter aux 500 et quelques témoignages qu'elle avait recueillis durant le premier terme de son mandat[27]. Comme l'année précédente, la Commission, n'ayant pas pu avoir accès au Burundi, a collecté de nombreux témoignages dans les pays voisins du Burundi et dans d'autres pays où se trouvent des réfugiés. Elle a également, en prenant soin de s'assurer de la protection des personnes interrogées, conduit des entretiens à distance avec des victimes et des témoins résidant au Burundi, ainsi qu'avec des auteurs de violations, anciens membres de l'appareil sécuritaire, ayant fui le pays.

18. Les autorités burundaises ont à plusieurs reprises critiqué cette méthodologie, accusant notamment la Commission d'avoir fondé ses conclusions sur des témoignages recueillis hors du Burundi auprès de « criminels » ayant fui le pays[28]. Outre le caractère injurieux de telles allégations à l'encontre de personnes forcées de quitter leur pays, les autorités burundaises ne peuvent reprocher à la Commission de n'avoir pas pu s'entretenir avec des témoins au Burundi alors qu'elles lui ont constamment refusé l'accès au territoire burundais. En outre, la Commission s'est efforcée depuis le début de son mandat en 2016 de recueillir des informations auprès des autorités burundaises, notamment sur les atteintes et attaques à l'encontre de membres du Gouvernement, des forces de défense et de sécurité et du parti au pouvoir[29]. Dans un souci de respect du contradictoire, la Commission a pris soin d'inclure en annexe de son rapport final détaillé, présenté en septembre 2017 au Conseil des droits de l'homme[30], un mémorandum contenant les commentaires du Gouvernement du Burundi sur ses conclusions, alors même que ce document ne lui avait pas été adressé directement.

2. Droit applicable

19. Tout comme la méthodologie, le droit applicable au travail de la Commission est resté le même que durant le premier terme de son mandat, à savoir le droit international des droits de l'homme et le droit pénal international[31]. Pendant l'année écoulée, aucun développement nouveau n'a permis à la Commission de conclure à l'existence d'un conflit armé justifiant l'application du droit international humanitaire.

---

[25] Pour rappel, ce niveau de preuve est moins élevé que celui retenu par les tribunaux pour conclure à la culpabilité d'une personne ou établir la responsabilité d'un État, c'est-à-dire une absence « de tout doute raisonnable ». Il s'agit néanmoins du même niveau de preuve permettant par exemple à la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale de délivrer, sur requête du Procureur, un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître à l'encontre d'une personne.

[26] Pour plus de détails, voir A/HRC/36/CRP.1, par. 23 et 25.

[27] Comme l'année passée, les conclusions contenues dans le présent rapport sont étayées par des références en bas de pages aux entretiens conduits par la Commission qu'elle a considérés comme fiables et crédibles. Un code a été attribué à chaque entretien. Ce code est reproduit en note en bas de page. Les témoignages cités en notes en bas de page dans le présent rapport ne sont qu'un échantillon représentatif mais non-exhaustif.

[28] Voir notamment la conférence de presse du porte-parole du Gouvernement burundais, Philippe Nzononariba, qui s'est tenue le 12 septembre 2017 à Bujumbura en réaction à la publication du rapport de la Commission (https://www.youtube.com/watch?v=atxhafk07gQ&feature=youtu.be).

[29] Voir la partie I.B.1. du présent rapport.

[30] A/HRC/36/CRP.1.

[31] Pour plus de détails, voir les précédents rapports de la Commission : A/HRC/36/54, par. 9 et A/HRC/36/CRP.1, par. 37 à 50.

(a) Droit international des droits de l'homme

Traités et conventions applicables

20. S'agissant du droit international des droits de l'homme, le Burundi est toujours partie aux mêmes conventions à vocation universelle, régionale et sous-régionale[32]. Ayant décidé cette année de mettre davantage l'accent sur les droits économiques et sociaux, la Commission a basé ses analyses juridiques dans ce domaine en particulier sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs, ainsi que sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant[33] et les Directives et Principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de la Commission africaine[34].

Troisième Examen périodique universel du Burundi

21. Le 18 janvier 2018, la situation des droits de l'homme au Burundi a été examinée pour la troisième fois dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU)[35]. Deux cent quarante-deux recommandations ont été formulées à cette occasion. Le Gouvernement du Burundi en a accepté 125 et a pris note des 117 autres. Parmi les recommandations auxquelles il a donné son accord figure la ratification de plusieurs traités internationaux en matière de droits de l'homme, notamment les deux protocoles facultatifs au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Burundi ne s'est en revanche pas engagé à ratifier les protocoles facultatifs au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Il n'a pas non plus entendu revoir sa décision de se retirer du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

22. Le Gouvernement burundais a par ailleurs accepté les recommandations l'invitant à garantir l'indépendance de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) conformément aux Principes de Paris, et à mettre en place un mécanisme national de prévention de la torture. Le Burundi a en outre accepté de garantir le respect des droits fondamentaux et des libertés de la population et de faire en sorte que les responsables de violations des droits de l'homme, en particulier les membres des corps de défense et de sécurité, soient poursuivis en justice. Le Burundi s'est aussi engagé à améliorer les conditions de détention, revoir la légalité de ces dernières et améliorer son système judiciaire, ainsi qu'à soutenir le travail de la Commission vérité et réconciliation (CVR) bien qu'il n'ait que pris note des recommandations l'invitant à instituer un mécanisme judiciaire à l'issue des travaux de cette dernière. Le Burundi s'est en outre engagé à combattre la corruption, la pauvreté et la malnutrition, améliorer les systèmes d'éducation et de santé, lutter contre la traite des êtres humains et les violences sexuelles, tout en œuvrant pour l'égalité des genres.

Autres mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme

23. Le Burundi s'est par ailleurs engagé à coopérer avec les mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme. Toutefois, le 24 juillet 2018, le Burundi a reçu la note « D »[36] de la part du Comité des droits de l'homme pour ne pas avoir fourni, malgré un rappel et une proposition de rencontre, un rapport de suivi des observations finales adoptées

[32] Voir A/HRC/36/54, par. 9 et A/HRC/36/CRP.1, par. 37 à 50.
[33] Le Burundi n'a pas ratifié le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique.
[34] Pour plus de détails, voir l'introduction de la partie III.E du présent rapport.
[35] Les précédents EPU du Burundi s'étaient tenus en décembre 2008 et janvier 2013.
[36] Le Comité des droits de l'homme note les pays de « A » à « E » en fonction de leur niveau de coopération.

par le Comité en 2014 sur la base du deuxième rapport périodique du pays[37]. Le 4 juillet 2018, le Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT) a annoncé qu'il visiterait le Burundi dans les prochains mois[38]. En vertu du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auquel il est partie, le Burundi est tenu de coopérer avec le SPT en facilitant sa visite dans le pays.

24. Durant l'année écoulée, aucune procédure spéciale ne s'est rendue au Burundi. Le Gouvernement n'a pas accepté dans le cadre de l'EPU les recommandations l'enjoignant à autoriser les titulaires de mandat à visiter le pays, en particulier ceux qui en ont déjà fait la demande, comme le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le 15 novembre 2017, le Groupe de travail sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique a envoyé une communication au Gouvernement du Burundi afin de lui faire part de ses « préoccupations relatives à la criminalisation de l'adultère en vertu de la loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal burundais, qui semble être contraire aux normes et standards internationaux relatifs aux droits humains »[39]. Le 19 décembre 2017, le Groupe de travail sur la détention arbitraire, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ont adressé un appel urgent au Gouvernement burundais afin de lui demander des informations sur l'arrestation, le 21 novembre 2017 à Gitega, et la détention qui a suivi, sans accès à un avocat, de Nestor Nibitanga, membre de l'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH)[40]. Le 9 mai 2018, le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ont publié un communiqué conjoint appelant les autorités burundaises à « libérer immédiatement un éminent défenseur des droits de l'homme, Germain Rukuki, condamné à 32 ans de prison par la Haute Cour de Ntahangwa, pour son travail avec les organisations de la société civile », suite à un procès durant lequel « de nombreuses irrégularités et vices de procédure ont été signalés »[41].[42] À la connaissance de la Commission, le Gouvernement burundais n'a donné suite à aucune de ces communications.

(b) Droit pénal international

25. Si le Burundi reste partie à la Convention pour la prévention et la répression du génocide, il n'est plus partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) depuis le 27 octobre 2017[43].

26. Le retrait du Burundi du Statut de Rome ne le dégage cependant pas des obligations mises à sa charge lorsqu'il était partie à ce traité[44]. C'est sur cette base que, le 25 octobre 2017[45], la Chambre préliminaire III de la CPI a autorisé le Procureur de la CPI à ouvrir une enquête sur les crimes relevant de la juridiction de la Cour, commis au Burundi entre le 26

[37] Voir : https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23400&LangID=E. Voir également : CCPR/C/BDI/CO/2.

[38] Voir : https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23325&LangID=E.

[39] OL BDI 3/2017.

[40] UA BDI 4/2017.

[41] « Des experts de l'ONU exhortent le Burundi à libérer un militant pacifique des droits de l'homme condamné à 32 ans de prison », 9 mai 2018 (https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23053&LangID=F).

[42] Pour plus d'informations sur les cas de MM. Nibitanga et Rukuki, voir la partie III.C.2 du présent rapport.

[43] La demande de retrait de cette convention avait été notifiée au Secrétaire général des Nations Unies un an auparavant, le 27 octobre 2016.

[44] Article 127 du Statut de Rome.

[45] La décision n'a toutefois été rendue publique que le 9 novembre 2017.

avril 2015 et le 26 octobre 2017[46]. Les magistrats de la Chambre préliminaire ont en particulier estimé qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que les éléments constitutifs de crimes contre l'humanité – notamment de meurtres, de tentatives de meurtre, d'emprisonnements ou d'autres formes de privation grave de liberté physique, de tortures, de viols, de disparitions forcées et de persécutions – étaient réunis et, qu'au vu de l'absence d'investigation et de poursuite contre les auteurs présumés de ces crimes, le Procureur de la CPI était habilité à ouvrir une enquête. Toutefois, le 10 novembre 2017, le Burundi a annoncé par la voix de sa Ministre de la justice, qu'il « n'ouvrir[ait] jamais la coopération avec la CPI », accusant la Cour d'avoir rendu publique sa décision le 9 novembre 2017, après la date effective du retrait du pays du Statut de Rome[47]. La Ministre a déclaré : « D'emblée, le Burundi rejette cette décision […] car le Burundi rappelle qu'il s'est retiré du Statut de Rome depuis le 27 octobre 2017. Le Gouvernement n'ayant pas été notifié de la décision de la CPI d'enquêter sur le Burundi avant son retrait effectif, [...] il n'est pas lié par cette décision […] »[48].

27. En tout état de cause, la CPI n'a plus la compétence temporelle pour autoriser des investigations sur de potentiels actes relevant de sa compétence qui seraient commis au Burundi postérieurement au 27 octobre 2017. Après cette date, le Conseil de sécurité des Nations Unies est seul habilité, au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à référer la situation au Burundi au Procureur de la CPI qui, si tel était le cas, serait alors saisie de fait sans que la Chambre préliminaire de la Cour n'ait à se prononcer sur la possibilité d'ouvrir une enquête[49].

28. Dans son travail d'analyse juridique, la Commission a, pour sa part, continué à se référer aux définitions des crimes données par le Statut de Rome, ces définitions étant reprises en grande partie telles quelles dans le Code pénal du Burundi[50]. La Commission a également continué à se référer à la jurisprudence des juridictions internationales, notamment à celle des tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Rwanda (TPIR), elle-même créatrice de normes coutumières.

D. Contextes politique, diplomatique et humanitaire

1. Contexte politique

(a) Révision de la Constitution

29. Sur le plan politique, l'année écoulée a surtout été marquée par la préparation puis la tenue d'un référendum destiné à modifier la Constitution, adoptée en 2005 sur la base des recommandations contenues dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi de 2000[51]. L'idée d'amender la Constitution a été exprimée pour la première fois en 2012 par le Président Nkurunziza dans son discours pour le Nouvel An. Le projet

[46] Le 25 avril 2016, le Procureur de la CPI avait entamé une procédure d'examen préliminaire afin de déterminer si des crimes relevant de la compétence de la Cour avaient été commis depuis avril 2015 au Burundi. C'est sur la base des résultats de cet examen préliminaire que le Procureur a demandé aux juges de la CPI l'autorisation d'ouvrir une enquête.

[47] Cet argument ne tient cependant pas sur un plan juridique, l'article 127 (2) du Statut de Rome disposant que le retrait d'un État du Statut « n'affecte pas [...] la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'État avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet [...] ». La décision de la Chambre préliminaire date bien du 25 octobre 2017, soit deux jours avant le retrait effectif du Burundi du Statut de Rome. Le Burundi est donc en théorie tenu de coopérer avec le Bureau du Procureur de la CPI dans le cadre de son enquête.

[48] Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=1/7/116, http://www.jeuneafrique.com/491739/politique/le-burundi-nouvrira-jamais-la-cooperation-avec-la-cpi-assure-le-gouvernement/.

[49] Article 13 (b) du Statut de Rome. En vertu de cette disposition, le Conseil de Sécurité a saisi le Procureur de la CPI de la situation en Libye en 2011 (résolution 1970) et au Soudan en 2005 (résolution 1593).

[50] Voir le livre deuxième, titre I, chapitre I du Code pénal burundais.

[51] Pour plus de détails sur le contenu de l'Accord, voir la partie II.A.1 (a) du présent rapport.

avait cependant échoué en 2014 à une voix près à l'Assemblée nationale. La Commission nationale pour le dialogue inter-burundais (CNDI), créée par décret présidentiel en septembre 2015, l'a relancée dans son rapport final remis le 12 mai 2017 au Chef de l'État. Le même jour, les membres d'une commission chargée de proposer des amendements au texte constitutionnel, elle-même instituée par décret en mars 2017, ont été nommés[52].

30. Leurs travaux ont servi de base au projet de révision de la Constitution qui a été adopté le 24 octobre 2017 en Conseil des ministres. Dans la continuité de la controverse constitutionnelle de 2015 ayant déclenché la crise politique que connaît depuis le Burundi[53], les débats ont principalement porté sur la modification des dispositions relatives au mandat présidentiel, interprétée par les opposants au projet de révision constitutionnelle comme une nouvelle tentative du Président Nkurunziza pour se maintenir au pouvoir. L'article 97 du projet prévoit en effet que le Président de la République pourra effectuer au maximum deux mandats consécutifs de sept ans[54]. Or il n'est prévu aucune disposition transitoire qui précise le sort du Président actuel ni la possibilité pour lui de se présenter ou non aux prochaines élections prévues en 2020. Ce flou a laissé penser que le Président Nkurunziza pourrait être reconduit dans ses fonctions jusqu'en 2034. En outre, un candidat à l'élection présidentielle devra « résider sur le territoire du Burundi au moment de sa candidature »[55], ce qui exclut de fait tous les opposants qui vivent en exil, notamment ceux qui sont sous le coup d'un mandat d'arrêt international depuis 2015.

31. Le projet de révision de la Constitution a aussi été perçu comme remettant en cause les équilibres ethniques et politiques introduits par l'Accord d'Arusha. Le préambule du projet de révision de la Constitution fait pourtant toujours référence à ce texte. De même, des quotas ethniques sont introduits dans la composition du système judiciaire[56], mais cette nouvelle obligation est perçue par plusieurs observateurs comme destinée à davantage politiser le secteur de la justice qui sera soumis aux mêmes exigences que les pouvoirs politiques[57]. Par ailleurs, certaines dispositions, préconisées en 2000 à Arusha, ont été modifiées. Ainsi, le SNR n'est plus cité parmi les « corps de défense et de sécurité » qui se limitent désormais à une « force de défense nationale » et une « police nationale »[58]. Les corps de défense et de sécurité sont soumis à des règles de répartition ethnique, ne pouvant compter en leur sein « plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier »[59]. Le SNR, en n'étant plus qualifié de corps de défense et de sécurité, n'est donc plus tenu par cette prescription. L'article 289 du projet de Constitution prévoit également qu'« un délai de cinq ans est accordé au Sénat pour évaluer afin de mettre fin ou proroger le système de quotas ethniques dans l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire après la mise en place des institutions issues de la présente Constitution ». Cette clause, dite de « caducité » risque de mettre un terme à l'équilibre ethnique établi par l'Accord d'Arusha[60]. En outre, les garanties des minorités sont également fragilisées par le changement de mode d'adoption des lois à l'Assemblée nationale et au Sénat – la majorité des deux tiers des voix n'étant plus requise, la majorité absolue suffisant dorénavant[61]. De la même manière, si des quotas ethniques et de genre[62] sont maintenus dans la composition du Gouvernement, ses membres ne doivent plus provenir « des différents partis politiques ayant réuni plus d'un

[52] Pour plus de détails, voir le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 118).
[53] Voir le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 82 à 87).
[54] Auparavant la durée du mandat présidentiel était de cinq ans, renouvelable une fois.
[55] Article 98 de la Constitution révisée.
[56] 60 pour cent de Hutus et 40 pour cent de Tutsis selon l'article 213 de la Constitution révisée.
[57] Voir par exemple : EURAC, Réseau européen pour l'Afrique centrale, « Dérives autocratiques et anéantissement en huis-clos des voix critiques au Burundi – Quel rôle pour l'Union européenne ? », mai 2018. Pour plus de détails sur le système judiciaire, voir la partie III.D du présent rapport.
[58] Article 251 de la Constitution révisée.
[59] Article 263 de la Constitution révisée.
[60] Dans la Constitution de 2005, une telle clause existait mais ne s'appliquait qu'aux corps de défense et de sécurité (Article 257 de la Constitution de 2005 : « Pendant une période à déterminer par le Sénat, les Corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État »).
[61] Articles 180 et 191 de la Constitution révisée.
[62] 60 pour cent de Hutus, 40 pour cent de Tutsis et 30 pour cent de femmes.

vingtième des votes » comme dans la Constitution de 2005[63]. Ces dernières dispositions renforcent le poids du parti majoritaire, en l'occurrence du CNDD-FDD qui depuis 2005 détient la majorité des sièges au Parlement. Elle assoit un peu plus également le pouvoir présidentiel qui, dans les faits, contrôle la majorité parlementaire. De plus, le Président de la République nommera désormais le Premier Ministre[64], un poste créé en remplacement d'un des deux Vice-Présidents. Un seul Vice-Président est maintenu, sans grand pouvoir et dont le titulaire, nommé par le Président de la République[65], devra, comme dans la Constitution de 2005, être issu d'un parti politique et d'un groupe ethnique différent de celui du Chef de l'État[66].

32. Le 12 décembre 2017, dans un discours prononcé à Bugendana dans la province de Gitega, le Président de la République a lancé une campagne d'explication du projet de nouvelle Constitution tout en mettant en garde ceux qui essaieraient de le « torpiller »[67]. La veille, le Ministre de l'intérieur et de la formation patriotique et le Ministre des finances, du budget et de la privatisation ont publié une ordonnance conjointe en vue d'organiser « la collecte de la contribution de la population aux élections de 2020 »[68], un projet que le Chef de l'État avait appelé de ses vœux dès mai 2017[69]. Cette contribution n'a, selon les autorités, pas été utilisée pour financer la tenue du référendum constitutionnel[70] qui a été fixé pour le 17 mai 2018.

33. La campagne d'inscription sur les listes électorales en vue du référendum, mais aussi des élections de 2020, a été organisée du 8 au 17 février 2018. Le 17 février, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a annoncé qu'en dépit de demandes en ce sens, il n'y aurait pas de prolongation du délai d'inscription vu le nombre satisfaisant d'électeurs enregistrés, soit plus de 4 millions de personnes[71]. La campagne référendaire a officiellement débuté le 2 mai 2018. Le 8 mai, lors d'une conférence de presse[72], Prosper Ntahorwamiye, commissaire chargé de l'éducation civique et de la communication au sein de la CENI, a signalé qu'aucun observateur étranger n'avait demandé à être accrédité pour le jour du scrutin[73].

34. Ce dernier s'est tenu le 17 mai 2018 dans un climat de calme relatif. Le 31 mai, la Cour constitutionnelle a publié les résultats définitifs du référendum. Les votes en faveur de la modification constitutionnelle l'ont emporté avec 73,24 pour cent des voix exprimées dans un scrutin dont le taux de participation a atteint 96,19 pour cent des personnes inscrites

---

[63] Article 129 de la Constitution révisée et de celle de 2005. L'article 129 de la Constitution de 2005 précisait que les partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes « ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur, du nombre total des ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale ».

[64] L'article 130 de la Constitution révisée dispose que « les activités du Gouvernement sont coordonnées par un Premier Ministre nommé par le Président de la République après approbation préalable de sa candidature par l'Assemblée nationale et le Sénat votant séparément et à la majorité absolue de leurs membres ».

[65] Article 123 de la Constitution révisée.

[66] Article 124 de la Constitution révisée.

[67] Pour plus de détails, voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport.

[68] Voir : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3082.

[69] Voir le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 104). Pour plus de détails sur la manière dont la contribution a été perçue depuis décembre 2017, voir la partie III.E.2 (c).

[70] Voir la déclaration de Pierre-Claver Ndayicariye, président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), en date du 8 mars 2018 (in : http://www.bujumbura.eu/2018/03/collecte-de-contributions-financieres-exclusivement-destinees-au-financement-des-elections-de-2020.html).

[71] Voir : http://www.iwacu-burundi.org/ceni-pas-de-prolongation-922-des-electeurs-sont-deja-inscrit/.

[72] Voir : http://www.bujumbura.eu/2018/05/4.768.142-electeurs-sont-attendus-pour-le-referendum-constitutionnel-du-17-mai-2018.html.

[73] Le 11 mai 2018, Owora Richard Othieno, le chargé de communication à la Communauté de l'Afrique de l'Est, a fait savoir que « le secrétariat de la Communauté de l'Afrique de l'Est n'enverra[it] pas de mission d'observation pour l'élection référendaire du 17 mai au Burundi ». Le 7 février 2018, dans un entretien accordé à la radio Deutshe Welle, le président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki, avait également indiqué que l'Union Africaine n'enverrait pas d'observateurs au Burundi « tant que les règles du jeu ne sont pas claires » (in : https://www.dw.com/fr/moussa-faki-mahamat-nous-encourageons-les-%C3%A9tats-%C3%A0-la-bonne-gouvernance/a-42649516).

sur les listes électorales[74]. La Cour constitutionnelle a par ailleurs rejeté la requête en invalidation des résultats déposée le 23 mai 2018 par Agathon Rwasa, le leader de la coalition des indépendants *Amizero y'Abarundi* (« Espoir des burundais »), qui avait dénoncé le climat de terreur et de fraude dans lequel s'est déroulée la campagne référendaire[75].

35. Les débats et controverses qui se sont focalisés sur le contenu de la future Constitution ont également porté sur le mode de promulgation de cette dernière. Le 26 mai 2018, le Président de l'Assemblée nationale, Pascal Nyabenda, a confirmé que la nouvelle Constitution entrerait en vigueur dès sa promulgation par le Président de la République après proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle. Or, aux termes de la Constitution de 2005, le Chef de l'État ne peut promulguer que des « lois adoptées par le Parlement »[76] ou des décrets – ce qui dans le cas présent n'est pas applicable, les modifications constitutionnelles étant du seul domaine de la loi[77]. En outre, si au titre de l'article 298 de la Constitution de 2005, « le Président de la République peut soumettre au référendum un projet d'amendement de la Constitution », l'article 300 précise que « le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adopté à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée nationale et des deux tiers des membres du Sénat ». En considérant que les résultats du référendum du 17 mai 2018 étaient définitifs et que le nouveau texte constitutionnel ne méritait pas d'être examiné par le Parlement pour son adoption finale, les autorités burundaises ont interprété le référendum prévu par l'article 298 comme ayant valeur décisoire. Or, dans un arrêt rendu le 11 septembre 2013[78], la Cour constitutionnelle du Burundi, qui est seule habilitée à interpréter la Constitution[79], a considéré que l'article 298 « s'entend de la faculté accordée au Président de la République de *consulter* directement le peuple que celui-ci se prononce par référendum sur un projet de modification de la Constitution ». L'utilisation du terme « consulter » laisse entendre, au contraire de la position adoptée par les autorités burundaises, que le référendum prévu par l'article 298 n'a qu'une valeur consultative. Il est donc permis, même si cela n'entre pas directement dans le cadre du mandat de la présente Commission, de s'interroger sur la constitutionalité de la promulgation du nouveau texte constitutionnel par le Président Nkurunziza, le 7 juin 2018 à Gitega.

36. À cette occasion, le Chef de l'État a prononcé un discours dans lequel il s'est engagé « de tout cœur à soutenir le prochain Président qui sera élu en 2020 et à continuer à consacrer toutes [ses] énergies à servir et veiller aux intérêts du Burundi jusqu'à [son] dernier soupir ». Cette déclaration, malgré une certaine ambiguïté dans sa formulation soulignée par plusieurs observateurs, a été interprétée par les partenaires internationaux du Burundi comme une décision claire du Chef de l'État de ne pas se représenter en 2020[80]. Le 8 juin 2018, Jean-Claude Karerwa Ndenzako, porte-parole du président Nkurunziza, a déclaré à la radio Deutshe Welle : « Cela veut dire concrètement que le président Nkurunziza ne sera pas candidat en 2020. Qu'il va soutenir un autre candidat qui sera élu pour présider à la destinée du Burundi. Je ne peux pas dire mieux que le président Nkurunziza. Mais il y a des gens qui sont toujours pessimistes et sceptiques. Le Président a toujours prouvé que c'est un homme qui tient sa promesse, qui respecte la parole donnée »[81]. Le 14 juin 2018, le CNDD-FDD a annoncé qu'un congrès serait organisé pour élire le candidat du parti aux élections de 2020[82].

---

[74] Voir : https://www.ceniburundi.bi/IMG/pdf/rcc356-2.pdf.
[75] Voir : https://www.ceniburundi.bi/IMG/pdf/rcc_357.pdf.
[76] Article 197 de la Constitution de 2005.
[77] Article 159 (3) de la Constitution de 2005.
[78] Arrêt RCCB 272 (consultable sur : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB272.pdf).
[79] Article 225 de la Constitution de 2005.
[80] Voir la partie I.D.2 du présent rapport.
[81] Voir : https://www.dw.com/fr/ce-qui-se-cache-derri%C3%A8re-le-discours-de-nkurunziza/a-44134860.
[82] Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/4/149.

(b) Oppositions politiques

37. Pendant l'année écoulée, les partis politiques d'opposition se sont mobilisés contre le projet de révision de la Constitution. Leurs principaux dirigeants demeurent toutefois en exil et sous mandats d'arrêt internationaux[83]. Agathon Rwasa, pour sa part toujours présent au Burundi, a, comme cela a été mentionné plus haut, dirigé lors de la campagne référendaire la coalition d'opposition *Amizero y'Abarundi*.

38. Au lendemain du référendum, le 26 mai 2018, le Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, de la Constitution et de l'État de droit (CNARED), la principale plateforme des partis d'opposition en exil, a redéfini sa stratégie et s'est rebaptisée « Conseil national pour la *restauration* de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi »[84]. Le CNARED s'est désormais fixé pour tâche d'« entreprendre toutes les actions en vue de restaurer l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et la Constitution de 2005 et créer les conditions favorables à la tenue des élections crédibles »[85]. En parallèle, le Comité de coordination du Forum citoyen burundais (FCB), basé à Bruxelles en Belgique, a publié le 8 juin 2018 une déclaration appelant le peuple Burundais à une « révolution et à une nouvelle vision nationale pour la restauration de l'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005 »[86]. Cette déclaration a été signée par Jean Minani en tant que « représentant des partis et organisations politiques de l'opposition et président du CNARED », mais aussi par plusieurs représentants de la société civile dont Pierre Claver Mbonimpa, président de l'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), Marie Louise Baricako, présidente du Mouvement des filles et des femmes pour la paix et la sécurité (MFFPS), Alexandre Niyungeko, président de l'Union burundaise des journalistes (UBJ), et Venant Bigemintwaza, « représentant de la diaspora burundaise réunie dans le Forum citoyen burundais ».

39. D'autres formes d'opposition ont pu s'exprimer lors de la campagne référendaire. Ainsi, début mai 2018, la Conférence des évêques catholiques du Burundi a considéré que le contexte au Burundi ne se prêtait pas à un changement constitutionnel. Monseigneur Joachin Ntahondereye, président de la Conférence, a déclaré à Radio France internationale (RFI) : « [L'article 299 de la Constitution] stipule […] qu'aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à l'unité nationale, à la cohésion du peuple burundais ou à la réconciliation. Selon ce que nous constatons, au lieu d'unir les Burundais, le travail qui a été fait et le projet de Constitution qui en est issu semble avoir exacerbé les désaccords. À notre avis, comme nous l'avons déjà exprimé, le moment n'était pas opportun pour amender la Constitution de manière profonde »[87].

40. En outre, les craintes d'opposition ou de « fronde » interne au CNDD-FDD n'ont pas disparu pendant l'année écoulée[88]. Le 18 novembre 2017, le Président de la République a tenu un discours à Cibitoke à l'occasion de la fête des anciens combattants dans lequel il a menacé de « redresser » les « braves qui déraillent » et les « récalcitrants »[89]. Plusieurs observateurs de la vie politique au Burundi ont interprété ce discours comme un avertissement lancé contre les velléités de contestation au sein du parti majoritaire, tout comme la décision prise par le Comité central du CNDD-FDD en mars 2018 d'élever le

---

[83] Le 5 mars 2018, la Cour Suprême burundaise a demandé aux pays hébergeant des putschistes en fuite et faisant l'objet de mandats d'arrêt internationaux de les arrêter et de les mettre à la disposition de la justice burundaise (in : http://www.bujumbura.eu/2018/03/la-cour-supreme-demande-aux-pays-hebergeant-les-putschistes-de-les-mettre-a-disposition-de-la-justice-burundaise.html).

[84] Voir : http://cnared.info/wordpress/.

[85] Voir : http://cnared.info/wordpress/.

[86] Déclaration disponible sur : https://www.acatburundi.org/wp-content/uploads/2018/06/FCB_Appel-a-la-Revolution-pour-le-peuple-burundais.pdf.

[87] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180503-burundi-eglise-moment-amender-constitution.

[88] Sur la « fronde » qui a éclaté fin 2014-début 2015 et qui a conduit au coup d'État manqué de mai 2015, voir le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 85 à 89).

[89] Disponible sur : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/gouv/181117KF.pdf. Voir également la partie III.C.5 (a) du présent rapport.

Président Nkurunziza au rang de « visionnaire du parti » qui serait destinée à mettre le Chef de l'État à l'abri de toute critique[90].

41. Des opposants ont également accusé le Président Nkurunziza d'avoir des visées de rétablissement de la monarchie à son profit. Les références du Chef de l'État ou de ses proches au système clanique ancestral au Burundi ont également été interprétées dans ce sens. Ainsi, le 23 mars 2018, le porte-parole du Président de la République, Jean-Claude Karerwa, s'est livré à un plaidoyer pour la « mise en avant des clans » au Burundi au détriment des ethnies en vue de « renouer avec l'harmonie sociale d'antan »[91].

(c) Groupes armés d'opposition

42. Durant la période couverte par le présent rapport, l'opposition armée au Gouvernement burundais n'a, à la connaissance de la Commission, revendiqué aucune attaque. Le 21 octobre 2017, quatre cadres du Front populaire burundais (FPB)[92] – le Général-Major Jérémie Ntiranyibagira, numéro un du mouvement, le Colonel Edouard Nshimirimana, numéro deux, le Capitaine Libère Nzeyimana et Libérate Nijimbere – ont été arrêtés en Tanzanie par les forces de l'ordre de ce pays. Ils sont portés disparus depuis cette date[93].

43. Le 5 janvier 2018, les Forces nationales de libération (FNL), actives principalement dans la province du Sud-Kivu en République démocratique du Congo (RDC), ont connu un remaniement important. Le Général Major Aloys Nzabampema, jusque-là à la tête du groupe armé, a été déposé par un « comité de réhabilitation » en raison de ses liens supposés avec Jacques Bigirimana, président du parti FNL basé au Burundi. Le Général-Major Félix Ntahonkuriye, ancien porte-parole des FNL, l'a remplacé comme chef d'état-major du mouvement[94] ; mais, selon des sources médiatiques, il aurait été tué dans la nuit du 18 au 19 mars 2018 à Katonyera, près de la ville d'Uvira en RDC[95]. Plusieurs affrontements entre des éléments du FNL et les forces armées congolaises ont par ailleurs été rapportés au cours de l'année passée[96].

(d) Situation sécuritaire

44. La situation sécuritaire a été relativement calme durant la période couverte par le présent rapport, même si le Burundi a connu l'attaque la plus mortelle depuis les assauts lancés contre des installations militaires le 11 décembre 2015[97]. Dans la nuit du 11 au 12 mai 2018, des individus armés non identifiés portant des tenues militaires ont pris d'assaut

---

90 Communiqué de presse relatif à la tenue de la réunion du Comité central du parti CNDD-FDD, 13 mai 2018 (in : http://cndd-fdd.org/2018/03/13/communique-de-presse-relatif-a-la-tenue-de-la-reunion-du-comite-central-du-parti-cndd-fdd/).

91 Voir : https://ivomo-news.com/2018/03/24/emission-des-porte-paroles-lidee-de-redynamiser-les-clans-au-burundi-loin-de-faire-lunanimite/.

92 Groupe armé d'opposition né en août 2017 de la scission avec les Forces républicaines du Burundi (FOREBU). Voir sur ce point, ainsi que pour plus de détails sur les groupes armés d'opposition burundais, le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 188 à 193).

93 Le 1er novembre 2017, le CNARED a publié un communiqué sur son site internet demandant aux autorités tanzaniennes d'assurer la protection des membres du FPB appréhendés et de ne pas les remettre aux forces de l'ordre burundaises (in : http://cnared.info/wordpress/declaration-rapport-disparition-forcee-de-quatre-leaders-mouvement-fpb/). Voir également la partie III.C.1 (b) du présent rapport.

94 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/le-chef-detat-major-du-mouvement-fnl-demis-de-ses-fonctions/.

95 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/le-colonel-felix-ntahonkuriye-ancien-porte-parole-du-fnl-nzabampema-aurait-ete-tue/.

96 Voir notamment : https://www.radiookapi.net/2016/12/12/actualite/securite/des-militaires-congolais-tuent-un-rebelle-fnl-uvira, https://www.radiookapi.net/2018/01/30/actualite/securite/trois-morts-dans-les-affrontements-entre-fardc-et-fnl-kiliba, https://www.radiookapi.net/2018/05/24/actualite/securite/rdc-un-militaire-tue-par-des-rebelles-burundais-de-la-fnl-uvira.

97 Voir le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 85 à 89).

une colline de la commune de Buganda dans la province de Cibitoke au nord-ouest du pays, tuant au moins 24 personnes selon les informations obtenues par la Commission. Le Ministre de la sécurité publique, le Général Alain-Guillaume Bunyoni, qui s'est rendu sur les lieux le 12 mai, a déclaré que ces individus, qualifiés de « terroristes », provenaient de la RDC. Les assaillants auraient notamment ciblé les familles de quatre policiers impliqués dans la répression depuis 2015. Une position militaire était située à quelques centaines de mètres du lieu de l'assaut sans que ses membres ne soient intervenus[98]. Le commandant de cette position aurait par la suite été muté à Bujumbura, sans que son sort ne soit connu à ce jour.

(e) Autres développements

45. D'autres développements méritent d'être relevés pendant la période couverte par le présent rapport. Le 31 décembre 2017, le Président de la République a accordé sa grâce à 2 000 détenus. Le 16 mars 2018, la Ministre burundaise de la justice a procédé à la libération de 740 personnes détenues dans la prison centrale de Mpimba à Bujumbura. À cette occasion, elle a déclaré que la grâce présidentielle « est une mesure qui permet le désengorgement des maisons de détention et qui a un caractère de réconciliation nationale et de développement des familles ». Parmi ces 740 détenus libérés figureraient, selon la Ministre, 450 personnes accusées d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État » après qu'elles aient pris part aux manifestations de 2015 contre la candidature du Président Nkurunziza à un nouveau mandat[99].

46. Le 18 avril 2018, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi portant révision du Code de procédure pénale. L'autorisation des perquisitions de nuit et sans mandat figure parmi les innovations contenues dans ce projet, tout comme la perquisition collective et la perquisition numérique. Lors de l'exposé des motifs du projet de loi devant les parlementaires, la Ministre de la justice a souligné que les nouvelles dispositions du Code étaient « dictées par l'évolution de la criminalité » au Burundi[100]. Le 29 décembre 2017, le Parlement a également adopté une loi portant révision du Code pénal[101].

47. Par ailleurs, le 25 mai 2018, la Cour de justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CEA) basée à Arusha, a décidé en appel de réexaminer le fond et la forme du dossier portant sur le « troisième mandat » du Président Nkurunziza en 2015. La Cour avait jugé en première instance qu'elle ne disposait pas des prérogatives pour se pencher sur la décision de la Cour constitutionnelle burundaise autorisant Pierre Nkurunziza à se représenter à l'élection présidentielle. Les avocats représentant le Burundi auraient estimé qu'il s'agissait d'« un non-événement » puisque « la Constitution que le Président Nkurunziza est accusé d'avoir violée a été révisée par voie référendaire »[102].

2. Contexte diplomatique

48. Les efforts de la communauté internationale pour trouver une solution pérenne à la crise politique qui a débuté en avril 2015 au Burundi n'ont jusqu'à présent pas porté leurs fruits.

(a) Médiation sous-régionale

49. Le 19 octobre 2017, lors du septième sommet de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, les États membres ont réaffirmé leur « soutien au dialogue inter-burundais dirigé par la Communauté des États d'Afrique de l'Est (CAE) et exhorté les

[98] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180513-attaque-village-nord-ouest-burundi-souleve-beaucoup-questions.

[99] Voir : http://www.bujumbura.eu/2018/03/liberation-de-plus-de-700-detenus-de-la-prison-centrale-de-mpimba-suite-a-une-grace-presidentielle.html.

[100] Voir : http://www.assemblee.bi/Analyse-et-adoption-du-Projet-de,1756.

[101] Loi n° 1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal. Pour plus de détails, voir la partie III.D du présent rapport.

[102] Voir : https://www.facebook.com/sosmediasburundi/photos/a.914236618638378.1073741828.912887052106668/1840738135988217/?type=3&theater.

différentes parties à conclure les consultations entre parties prenantes ». Du 28 novembre au 1er décembre 2017, la quatrième session des pourparlers inter-burundais s'est tenue à Arusha, en Tanzanie, sous l'égide du facilitateur désigné en mars 2016 par la CAE, l'ancien Président tanzanien Benjamin Mpaka. Cette nouvelle session, à laquelle le CNARED n'a pas participé, n'a conduit à aucun accord.

50. Du 21 au 23 février 2018 s'est tenu le 19ème sommet ordinaire des pays de la CAE à Kampala, en Ouganda, à l'issue duquel les États membres de la CAE ont adopté un communiqué dans lequel ils ont réitéré leur soutien au facilitateur dans la crise burundaise ainsi qu'au médiateur, le Président ougandais Yoweri Museveni, et appelé les parties burundaises à « conclure » le dialogue inter-burundais[103]. Cet appel n'a toutefois pas été suivi d'effet. Le 16 avril 2018, l'UA et les Nations Unies ont publié un communiqué conjoint – retiré par la suite – dans lequel elles ont exprimé leur inquiétude après « la décision du Burundi de suspendre sa participation au dialogue inter-burundais »[104]. Le lendemain, le Gouvernement burundais a démenti cette affirmation et réitéré « son souhait de voir le processus de ce dialogue rapatrié au Burundi pour laisser le temps suffisant aux différents partenaires politiques de bien se préparer aux élections de 2020 ». S'agissant de la tenue d'une prochaine session du dialogue inter-burundais, le Gouvernement burundais s'est déclaré disposé à trouver, en accord avec le facilitateur Mkapa, une « échéance consensuelle qui ne perturbe pas le calendrier des activités d'envergure nationale déjà programmées »[105].

51. Dans une lettre en date du 3 mai 2018 ayant fuité dans les médias[106], le Président de la Commission de l'UA, Moussa Faki, a appelé le médiateur principal dans le dialogue inter-burundais, le Président Museveni, à prendre toute initiative qu'il jugera appropriée pour répondre aux risques de détérioration de la situation au Burundi suite à la décision du Gouvernement de modifier la Constitution en dehors des consultations menées dans le cadre du dialogue inter-burundais sous l'égide du Président Mkapa. Cette lettre a été dénoncée par le Gouvernement burundais dans un communiqué publié le 24 mai 2018[107]. Le lendemain, Alain-Diomède Nzeyimana, porte-parole adjoint du Président de la République a réitéré dans un point presse la disponibilité des autorités burundaises à organiser une prochaine session du dialogue inter-burundais « à l'intérieur du pays »[108]. À la date de publication du présent rapport, une cinquième session du dialogue inter-burundais est en préparation.

(b) Nations Unies

52. Les Nations Unies ont également poursuivi leurs efforts de médiation. L'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de promouvoir la paix et le développement durable au Burundi, Michel Kafando[109], a visité le Burundi à plusieurs reprises. Le 20 novembre 2017, il a fait une présentation devant le Conseil de sécurité des Nations Unies[110] dans laquelle il a souligné que le Gouvernement burundais « n'[avait] pas encore concrètement satisfait à sa décision de coopérer pleinement avec le Conseil des droits de l'homme »[111].

---

[103] Voir : https://www.eac.int/communique/1001-joint-communiqu%C3%A9-19th-ordinary-summit-of-heads-of-state-of-the-east-african-community.

[104] Voir : http://www.peaceau.org/en/article/the-african-union-and-the-united-nations-express-concern-over-the-suspension-by-the-burundi-government-of-its-participation-in-the-inter-burundian-dialogue.

[105] Voir : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3533.

[106] Voir par exemple : https://minbane.wordpress.com/2018/05/11/https-wp-me-p1xtjg-6uv/.

[107] Voir : https://ppbdi.com/index.php/ubum/imibano/9-actualite/9975-presidence-de-la-republique-communique-du-gouvernement-a-l-issue-du-referendum-constitutionnel-du-17-mai-2018.

[108] Voir : http://www.bujumbura.be/.

[109] Nommé en mai 2017 en remplacement de Jamal Benomar, lui-même ayant succédé à Abdoulaye Bathily et Saïd Djinnit, tous deux contraints de se retirer en mai et juin 2015 respectivement.

[110] La résolution 2303 du Conseil de sécurité demande au Secrétaire général de lui faire rapport sur la situation au Burundi tous les trois mois.

[111] Voir : https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/20112017/burundi.

53. De la même manière, le 26 février 2018, M. Kafando a présenté le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Burundi devant le Conseil de sécurité[112]. Ce rapport a appelé tout particulièrement le Gouvernement du Burundi à s'investir davantage dans le processus de médiation régionale et, tout en reconnaissant le droit souverain des autorités burundaises de modifier la Constitution du pays, a insisté sur l'organisation d'un dialogue inclusif à ce sujet. Le rapport a également exprimé la préoccupation du Secrétaire général sur l'état de l'économie burundaise « qui a été exacerbé par la crise politique » et sur la persistance de rapports indiquant que des violations par des agents de l'État et des Imbonerakure continuaient de cibler des acteurs de l'opposition politique et leurs soutiens[113]. En réponse, le Gouvernement a caractérisé les informations contenues dans le rapport du Secrétaire général de « manipulation et déformation de l'évolution politique et sécuritaire du pays » et a déploré qu' « en s'immisçant dans le processus de révision constitutionnelle au Burundi, le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies viole l'article 2.1 de la Charte de l'ONU qui stipule que cette Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres »[114].

54. Le 5 avril 2018, le Président du Conseil de sécurité a publié une déclaration dans laquelle il a condamné « fermement toutes les violations des droits de l'homme ou atteintes à ces droits perpétrées au Burundi, quels qu'en soient les auteurs, y compris les exécutions extrajudiciaires, les violences sexuelles, les arrestations et détentions arbitraires, y compris celles qui touchent des enfants, les disparitions forcées, les actes de torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, les actes de harcèlement et d'intimidation commis contre les organisations de la société civile et les journalistes et la restriction des libertés fondamentales, ainsi que le recours aveugle aux attaques à la grenade, particulièrement contre des civils »[115].

55. Le 24 mai 2018, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est à nouveau penché sur la situation au Burundi. Dans la présentation qu'il a faite à cette occasion, l'Envoyé spécial du Secrétaire général a insisté sur la nécessité d'un dialogue sincère et inclusif comme « seul moyen de mettre un terme à la crise » que traverse le pays depuis 2015. Prenant acte des résultats du référendum constitutionnel, M. Kafando a déclaré attendre « un signal fort » des autorités burundaises en faveur d'une relance du dialogue inter-burundais[116]. Le 9 août 2018, toujours devant le Conseil de sécurité, il a prié ce dernier « de réitérer son appel à tous les protagonistes de la crise burundaise pour qu'ils participent de bonne foi, au prochain dialogue [interburundais], le cinquième du genre et probablement le dernier ». M. Kafando a à cette occasion également appelé les autorités burundaises à finaliser « la discussion sur le mémorandum d'entente avec le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme au Burundi et [à accepter] enfin de signer l'accord de siège afin de permettre à [son] bureau à Bujumbura de fonctionner dans de meilleures conditions »[117].

(c) Initiatives en matière de droits de l'homme

56. L'année écoulée aura également vu l'adoption de deux résolutions sur le Burundi à la 36ème session du Conseil des droits de l'homme : l'une renouvelant le mandat de la présente Commission[118] et l'autre – la résolution A/HRC/RES/36/2 – demandant au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) « d'envoyer d'urgence une équipe de trois experts » afin, notamment, de s'engager avec les autorités burundaises pour que les auteurs de violations et de crimes soient traduits en justice et pour faire des recommandations sur l'assistance technique, le renforcement des capacités, et les moyens d'améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays[119]. Suite à l'adoption de cette résolution, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a décidé de

[112] Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi, 25 janvier 2018, S/2018/89.
[113] Ibid, p. 9.
[114] Voir : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3320.
[115] Voir : https://www.un.org/press/fr/2018/cs13278.doc.htm.
[116] Voir : https://www.un.org/press/en/2018/sc13355.doc.htm.
[117] Voir : https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/09082018/burundi.
[118] A/HRC/36/19. Voir la partie I.A.1 du présent rapport.
[119] Voir A/HRC/RES/36/2, par. 16.

dépêcher des experts au Burundi. Deux de ces experts ont été déployés en avril 2018 mais, au bout de quelques semaines sur place, n'ont pas eu leurs visas renouvelés et ont dû quitter le pays. Depuis, aucune coopération sur la base de la résolution 36/2 n'a été rendue possible.

57. En outre, pendant la période couverte par le présent rapport, l'accord de siège entre le Gouvernement du Burundi et le HCDH est resté suspendu, une situation qui perdure depuis octobre 2016. Dans le cadre de son troisième Examen périodique universel (EPU), le Burundi s'est pourtant engagé à coopérer avec le HCDH mais a seulement pris note des recommandations relatives à l'accord de siège et appelant à la reprise des activités d'observation des droits de l'homme du bureau du HCDH au Burundi[120]. Le 15 mai 2018, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a en outre exprimé « son inquiétude face à une recrudescence de la violence à l'entame du référendum constitutionnel » et a exhorté « le Gouvernement à assumer ses responsabilités pour assurer au peuple burundais la paix, la sécurité et une démocratie pleinement fonctionnelle où les droits de l'homme sont respectés et où s'exerce l'égalité devant la loi de tous les citoyens », ainsi que l'opposition politique à ne pas « jeter de l'huile sur le feu »[121].

58. Par ailleurs, l'Union africaine n'a pas pu déployer pendant l'année écoulée les 100 observateurs des droits de l'homme qui sont prévus depuis décembre 2015[122]. À ce jour, selon les informations à la disposition de la Commission, seuls 37 observateurs des droits de l'homme sont présents au Burundi, sans pour autant avoir la capacité de documenter des violations des droits de l'homme ni publier des rapports, les négociations avec l'État burundais sur un accord de siège n'ayant pas abouti[123]. Lors de sa 62ème session ordinaire qui s'est tenue à Nouakchott, en Mauritanie, du 25 avril au 9 mai 2018, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté une résolution[124] dans laquelle elle s'est dite préoccupée par l'absence de « mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de la mission d'établissement des faits » qu'elle a déployée en décembre 2015 au Burundi[125], ainsi que par « les violations continues des droits de l'homme commises en toute impunité ; la poursuite des déplacements forcés des populations, des arrestations et détentions arbitraires, assassinats ciblés, exécutions extrajudiciaires, actes de torture et autres formes de traitements cruels, inhumains et dégradants, disparitions forcées, violences sexuelles, mais également des actes de harcèlement et d'intimidation, commis contre les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et autres professionnels des médias ». Elle a exhorté le Gouvernement burundais à « coopérer pleinement avec les mécanismes régionaux et internationaux chargés d'enquêter sur les violations des droits de l'homme dans le pays ».

(d) Cour pénale internationale

59. Le 27 octobre 2017, le Burundi est devenu le premier pays à se retirer du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). Deux jours plus tôt, le 25 octobre 2017, comme cela a déjà été mentionné plus haut, la Chambre préliminaire III de la CPI a autorisé le Procureur auprès de la Cour à ouvrir une enquête sur les allégations de crimes contre l'humanité commis entre le 26 avril 2015 et le 26 octobre 2017. La décision sous embargo n'a été rendue publique que le 9 novembre 2017. Le lendemain, la Ministre de la justice du Burundi a rejeté cette décision et annoncé que le Burundi ne coopérerait pas avec la CPI[126].

---

[120] Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Burundi, 19 avril 2018 (A/HRC/38/10) et son additif en date du 6 juin 2018 (A/HRC/38/10/add.1).

[121] Voir : https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23085&LangID=F.

[122] Cette décision avait été prise suite au rejet par le Burundi de la résolution adoptée le 17 décembre 2015 par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA prévoyant l'envoi d'une force de maintien de la paix de 5 000 hommes (connue sous le sigle de MAPROBU).

[123] En octobre 2017, Basile Ikouebe, ancien Ministre des affaires étrangères de la République du Congo, a été nommé Représentant spécial du Président de la Commission pour la région des Grands Lacs et chef du Bureau de liaison de l'UA au Burundi, en remplacement d'Ibrahima Fall.

[124] CADHP/Rés. 396 (LXII) 2018.

[125] Rapport de la délégation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la mission d'établissement des faits au Burundi (7 au 13 décembre 2015).

[126] Voir la partie I.C.2 (b) du présent rapport.

(e) Autres initiatives

60. Par ailleurs, durant la période couverte par le présent rapport, l'Union européenne (UE) a maintenu la suspension de tout appui financier direct au Gouvernement burundais, décidée le 14 mars 2016 sur la base de l'article 96 des Accords de Cotonou entre l'UE et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifiques (ACP)[127]. L'UE a également maintenu les sanctions individuelles qu'elle avait décidées le 1er octobre 2015[128]. De la même manière, le 6 novembre 2017, les États-Unis ont renouvelé les sanctions individuelles qu'ils avaient prises les 22 novembre et 18 décembre 2015[129].

61. L'Union européenne et les États-Unis ont en outre tous les deux publié en mai 2018 des communiqués dénonçant le climat dans lequel était organisé le référendum[130]. Néanmoins, la déclaration du Président Nkurunziza, faite le 7 juin 2018 à l'occasion de la promulgation de la nouvelle Constitution[131], a été interprétée et saluée par plusieurs partenaires du Burundi – dont l'UE[132], la Belgique[133], la France[134], les États-Unis[135] – comme un engagement à ne pas se représenter, tout en rappelant la nécessité d'un dialogue politique inclusif.

3. Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays

(a) Réfugiés

62. À la date où le présent rapport est finalisé, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dénombre 388 302 réfugiés burundais[136] répartis principalement entre la Tanzanie, le Rwanda, la RDC et l'Ouganda[137]. La population totale de réfugiés burundais est en légère majorité masculine avec 51 pour cent d'hommes et de garçons pour 49 pour cent de femmes et de filles. 54 pour cent des Burundais recensés par le HCR ont moins de 18 ans, 44 pour cent entre 18 et 59 ans et 2 pour cent plus de 60 ans[138]. Dans son Plan annuel de réponse régionale pour les réfugiés en provenance du Burundi, publié le 6 février 2018, le HCR a identifié le *statu quo* de la situation politique et la crise socio-

---

127 Voir : http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/14-burundi-eu-closes-consultations-cotonou-agreement/.

128 Le 5 juillet 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur le Burundi (2018/2785(RSP)) dans laquelle il dénonce la poursuite des violations des droits de l'homme et de l'impunité au Burundi et réaffirme son soutien aux sanctions prises par l'Union européenne. Le Parlement européen avait adopté des résolutions similaires sur le Burundi les 9 juillet 2015, 17 décembre 2015, 19 janvier 2017 et 6 juillet 2017.

129 Ces sanctions visent : Alain Guillaume Bunyoni, Ministre de la sécurité publique ; Godefroid Bizimana, Directeur adjoint de la Police nationale burundaise ; Godefroid Niyombare, ancien Chef du Service national de renseignement ; Cyrille Ndayirukiye, ancien Ministre de la défense ; Gervais Ndirakobuca, Chef de Cabinet du Ministre de la sécurité publique ; Léonard Ngendakumana, officier ; Joseph Mathias Niyonzima, agent du Service national de renseignement ; et Alexis Sinduhije, président du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD).

130 Voir : https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/282297.htm et http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/08/declaration-de-la-haute-representante-federica-mogherini-au-nom-de-l-union-europeenne-sur-la-situation-au-burundi-en-amont-du-referendum-constitutionnel/.

131 Voir la partie I.D.1 (a) du présent rapport.

132 Voir : https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/46152/d%C3%A9claration-du-porte-parole-sur-la-situation-au-burundi_fr.

133 Voir : https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/reaction_didier_reynders_annonce_president_burundi.

134 Voir : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/burundi/evenements/article/burundi-referendum-sur-la-revision-constitutionnelle-17-05-18.

135 Voir : https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/06/283157.htm.

136 Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR), 31 août 2018 (in : https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi).

137 Ibid. 232 716 réfugiés sont dénombrés en Tanzanie, 68 319 au Rwanda, 46 502 en RDC et 40 765 en Ouganda. Il y a également des réfugiés burundais au Kenya, au Mozambique, au Malawi et en Zambie.

138 HCR, Burundi situation, Regional overview of the Burundian refugee population, 30 juin 2018.

économique que traverse le Burundi comme les deux principaux facteurs qui poussent une partie de la population burundaise à fuir le pays[139].

63. Le nombre total de réfugiés ayant quitté le Burundi depuis le 1er avril 2015 n'a cessé d'augmenter jusqu'au 31 mars 2018 pour atteindre le nombre de 430 983 avant de connaître une diminution. La plus nette baisse a été enregistrée entre le 30 avril et 31 mai 2018, le nombre total de réfugiés passant de 425 088 réfugiés à 396 509 réfugiés en un mois. Cette tendance s'explique notamment par l'augmentation du nombre de rapatriements depuis le début de l'année 2018. En février 2018, le HCR a tablé sur un total de 60 000 rapatriements en 2018 en soulignant dans son Plan annuel de réponse régionale que « les conditions pour un rapatriement de grande échelle respectant les conditions de sécurité et de dignité n'était pas en place »[140]. Le 9 février 2018, le Président de la Tanzanie a annoncé le retrait de son pays de ce Plan pour des raisons de sécurité et de manque de ressources, accusant la communauté internationale de ne pas soutenir suffisamment la Tanzanie financièrement dans ses efforts pour intégrer les réfugiés burundais. Le 28 mars 2018, un accord tripartite sur le rapatriement des réfugiés burundais vivant en Tanzanie a été conclu à Bujumbura entre le Burundi, la Tanzanie et le HCR. Cet accord prévoit de rapatrier 2 000 personnes par semaine entre le 5 avril et le 31 décembre 2018, soit un total de 72 000 Burundais réfugiés en Tanzanie[141]. Trente-sept mille réfugiés burundais ont déjà reçu une assistance pour rentrer de Tanzanie entre le 7 septembre 2017 et le 15 juillet 2018[142].

64. Dans l'hypothèse où ces projections étaient atteintes, le nombre de réfugiés burundais resterait important à la fin de l'année 2018 – autour de 320 000 réfugiés, soit autour de 3 pour cent de la population totale burundaise. Les retours ne sont en outre pas nécessairement motivés par une volonté réelle de revenir au Burundi. Le HCR a noté dans son Plan annuel de réponse régionale que « des rapatriés ont indiqué que les difficultés dans les pays d'asile – en particulier les rations de nourriture réduites en Tanzanie et le manque d'opportunités pour subvenir aux dépenses du foyer – ont contribué à leur décision de revenir au Burundi »[143]. À ce jour, seul 12 pour cent du Plan annuel de réponse régionale du HCR est financé, ce qui laisse craindre une prise en charge insuffisante des réfugiés sur un plan humanitaire et une aggravation des difficultés dans les pays d'accueil poussant les réfugiés vers le retour[144]. À cela s'ajoutent les risques de confiscation des terres au Burundi, la séparation des familles et les risques sécuritaires dans les camps de réfugiés. À titre d'exemple, le 15 septembre 2017, l'armée congolaise a tiré sur des manifestants burundais, faisant 37 morts, après que ceux-ci protestaient contre l'arrestation de quatre d'entre eux par les autorités locales[145].

65. Le HCR continue par ailleurs à enregistrer chaque mois des arrivées. Ainsi, entre le 1er janvier et le 31 mai 2018, le HCR a dénombré 4 748 arrivées, parmi lesquelles des personnes fuyant les violences exercées par les Imbonerakure dans le contexte référendaire[146] ; même s'il est notable que le nombre d'arrivées de Burundais enregistrées par le HCR dans les pays d'accueil a connu une diminution constante depuis mars 2017[147]. Les statistiques d'arrivées ne reflètent cependant pas nécessairement la réalité, des Burundais ayant fui leur pays ne préférant pas dans certains cas, ou ne pouvant pas dans d'autres, s'enregistrer dans leur pays d'exil. Certains craignent de ne pas obtenir le statut de réfugié sachant que, depuis 2017, la Tanzanie, la RDC et l'Ouganda n'accordent plus le

139 HCR, Burundi Regional Refugee Response Plan 2018, p. 7 (in : https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi).
140 Ibid., p. 10.
141 Voir : http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/10/c_137170339.htm.
142 OCHA, Burundi Humanitarian Snapshot, 19 juillet 2018.
143 Ibid., p. 10.
144 HCR, Funding snapshot, 17 juillet 2018 (in : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63456).
145 Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20170917-rdc-refugies-burundais-violences-kamanyola-sud-kivu-ladislas-muganza.
146 Xinhua, "Over 900 Burundians flee to Uganda over forced participation in vote", 11 mai 2018 (http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/11/c_137170427.htm). Voir aussi la partie III.B.1 (b) du présent rapport.
147 UNHCR, Burundi Situation, 31 mai 2018.

statut de réfugié sur une base *prima facie*. Parmi eux, des Burundais, comme la Commission en a rencontré, peuvent avoir fui une première fois, être revenus au Burundi et avoir été forcés de repartir à nouveau.

(b) Personnes déplacées à l'intérieur du pays

66. Aux réfugiés dans les pays voisins du Burundi s'ajoutent 168 674 personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI)[148]. En juillet 2018, la population totale de PDI de 37 283 ménages. En mai 2018, 16 pour cent de ces ménages étaient dirigés par des femmes seules et 4 pour cent par des mineurs[149]. Selon les données de l'Organisation internationale des migrations (OIM), 124 012 PDI ont quitté leur région d'origine suite à des désastres naturels et 43 926 autres en raison de la situation socio-politique[150]. L'essentiel des PDI se concentrent à Bujumbura (anciennement Bujumbura Mairie) et dans la province de Bujumbura (anciennement Bujumbura rural), ainsi que dans les provinces de Bubanza, de Cankuzo et de Gitega[151]. La plupart d'entre eux (95 351 PDI) sont hébergés par des familles d'accueil et seulement un petit nombre (3 371 PDI) dans des sites collectifs[152]. L'aperçu des besoins humanitaires publié en février 2018 par l'équipe humanitaire pays des Nations Unies a ainsi souligné que « la grande partie des déplacés est prise en charge par la communauté hôte sans aide extérieure aggravant ainsi la pression sur un partage de ressources déjà insuffisantes »[153].

II. Facteurs précurseurs et aggravants de la crise actuelle

67. La crise de 2015 a émergé dans un contexte politique précis marqué par un rétrécissement progressif de l'espace démocratique depuis la signature de l'Accord d'Arusha en 2000[154]. À cela s'ajoute des facteurs structurels, parmi lesquels le manque de séparation des pouvoirs, une mise en œuvre partielle et souvent tardive des mesures préconisées par l'Accord d'Arusha y compris en matière de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non répétition, ainsi qu'un problème fondamental de partage des ressources et d'accaparement de celles-ci.

A. Facteurs conjoncturels : un rétrécissement progressif de l'espace démocratique

68. Depuis la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi en août 2000 et les espoirs qu'un tel accord a fait naître, le contexte politique burundais a été marqué par ce que le Secrétaire général des Nations Unies a qualifié en 2013[155] de « rétrécissement de l'espace politique et d'ébranlement de l'esprit de consensus qui animait le processus de consolidation de la paix », caractérisés par une disparition progressive du pluralisme[156]. Afin de comprendre cette évolution, la Commission a examiné particulièrement les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur le Burundi

[148] OCHA, Internal Displaced Persons, Burundi, juillet 2018 (in : https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burundi).
[149] OCHA, Internal Displaced Persons, Burundi, juillet 2018.
[150] Ibid.
[151] Ibid.
[152] Ibid.
[153] Aperçu des besoins humanitaires du Burundi, novembre 2017, p. 12.
[154] La Commission est consciente que les cycles récurrents de violence qui émaillent jusqu'à aujourd'hui l'histoire du Burundi ont des causes antérieures à l'année 2000. La crise qui s'est ouverte en avril 2015 apparaît néanmoins comme le point culminant et dramatique d'un cycle politique qui a débuté avec la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi le 28 août 2000 et, par la suite, l'arrivée du CNDD-FDD au pouvoir.
[155] Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi, 18 janvier 2013 (S/2013/36).
[156] L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi insiste à cet égard sur « instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi dans le cadre d'une nouvelle constitution » fondée notamment sur le « pluralisme » (article 5-1, Protocole I de l'Accord).

présentés au Conseil de sécurité depuis l'année 2000, ainsi que ceux du Rapporteur spécial et des Experts indépendants sur la situation des droits de l'homme au Burundi qui se sont succédés entre 2000 et 2011[157].

1. 2000-2010 : une décennie d'espoirs

69. S'il convient de procéder à un découpage chronologique, une première période se détache entre la signature, le 28 août 2000, de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et l'élection présidentielle de juin 2010. Cette période est marquée par les espoirs qu'ont suscités la fin des troubles et des affrontements qui ont débuté en 1993 et la mise en place d'institutions démocratiques avec le soutien de la communauté internationale, notamment de la Mission africaine au Burundi (MIAB)[158] et de deux missions des Nations Unies – l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) et le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB)[159]. Ces espoirs ont néanmoins été nuancés par une situation politique et sécuritaire fragile, due notamment à la signature tardive d'accords de cessez-le-feu avec le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD)[160] et le Palipehutu-Forces de libération du Burundi (Palipehutu-FNL)[161], et à des relations de plus en plus tendues entre le CNDD-FDD et l'opposition politique après l'accession du premier au pouvoir en 2005.

(a) L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi

70. L'Accord d'Arusha constitue un document de référence car il a permis d'identifier de manière consensuelle la nature et les causes des conflits au Burundi et de proposer des solutions pour y faire face en posant les bases d'un État de droit et d'un développement durable, ainsi que d'un modèle de société pluraliste et inclusif, caractérisé notamment par la mise en place d'un système garantissant une représentation équitable des groupes ethniques dans les institutions burundaises.

71. L'Accord d'Arusha a qualifié le conflit burundais de conflit « fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes […] découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir »[162]. Il a identifié parmi les « causes de la violence et de l'insécurité au Burundi »[163] :

- « L'impunité des auteurs de crimes politiques et de violations des droits de l'homme […] et la corruption […] ;
- L'insatisfaction des besoins de base des citoyens résultant du sous-développement économique et de l'absence d'une bonne politique de développement […] ;

[157] Marie-Thérèse Keita-Bocoum (2000-2004), Akich Okola (2005-2009) et Fatsah Ourguergouz (2011).

[158] Première mission de paix de l'Union africaine (UA), la MIAB a été approuvée le 3 février 2003 par l'Organe central de l'UA pour superviser la mise en œuvre des accords de cessez-le-feu, stabiliser la situation sécuritaire et de défense au Burundi et préparer l'établissement d'une mission de maintien de la paix de l'ONU. Elle a été transformée en Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) par la Résolution 1545 du Conseil de sécurité du 21 mai 2004 et ses éléments ont été transférés à l'ONUB à compter du 1er juin 2004.

[159] L'ONUB a fonctionné de 2004 à 2007 et le BINUB de 2007 à 2010.

[160] Le CNDD, majoritairement hutu, et sa branche armée, les FDD-Intagoheka, est né en septembre 1994 de la scission avec le FRODEBU qui a alors décidé de rejoindre un gouvernement d'union nationale avec l'UPRONA. Le CNDD-FDD est entré en rébellion et a pris le maquis qu'il n'a pas quitté en 2000 pour signer l'Accord d'Arusha dont il a jugé qu'il institutionnalisait un équilibre ethnique non conforme à la réalité.

[161] Le Palipehutu-FNL est la branche armée du Parti pour la libération du peuple hutu (Palipehutu), créé en 1980 en Tanzanie. Refusant de signer l'Accord d'Arusha, le Palipehutu-FNL ne deviendra un parti politique qu'en 2009 sous le nom de FNL. Entre temps, le Palipehutu-FNL a connu plusieurs scissions.

[162] Article 4, Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

[163] Article 2, Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

- La lutte acharnée pour le pouvoir qui […] a entraîné le recours à la violence et à la manipulation délibérée des sentiments ethniques comme méthodes légitimes d'accès et de maintien au pouvoir ;
- Le non-respect par certains acteurs politiques des règles et principes normatifs fondamentaux de la bonne gouvernance, en particulier ceux concernant la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; l'indépendance de la magistrature, la satisfaction des besoins humains élémentaires, le maintien de l'ordre et de la sécurité pour tous ;
- Le non-respect des traditions, des normes et principes fondamentaux du système démocratique, notamment la tolérance et le respect des droits inaliénables de la personne humaine, en particulier le droit à la vie ;
- La non-acceptation de la coexistence pacifique, de la diversité et du pluralisme comme principes directeurs de la vie et base de la cohésion, de l'unité et de la solidarité nationales »[164].

72. Afin d'y remédier, l'Accord a prévu l'établissement de plusieurs mesures et mécanismes chargés de prévenir les crimes graves commis dans le passé, de mener des enquêtes sur ces crimes et de poursuivre leurs auteurs. Ces mesures et mécanismes incluent la promulgation d'une législation sur les crimes de droit international, ainsi que la mise en place d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, d'une commission internationale d'enquête judiciaire sur ces crimes, d'un tribunal pénal international et d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation.

73. Sur le plan politique, les signataires de l'Accord d'Arusha ont entériné les principes du multipartisme et du pluralisme de la vie démocratique. Ils ont défini les bases d'une future constitution et, dans l'attente, d'organes de transition. En matière de défense et de sécurité, l'Accord a posé les principes relatifs à la réorganisation des corps de défense et de sécurité, notamment le fait que pendant une période à déterminer par le Sénat, l'armée ne compterait pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier[165]. Dans le cadre de la démobilisation et de la réforme du secteur de sécurité, il a en outre été admis que les coupables d'actes de génocide, de coups d'État, de violations de la Constitution et des droits de l'homme et de crimes de guerre seraient exclus des nouveaux corps de défense et de sécurité.

74. L'Accord d'Arusha a également prévu l'établissement d'une commission nationale de réhabilitation des sinistrés ayant pour mandat d'organiser et de coordonner avec les organisations internationales et les pays d'asile le rapatriement, le retour, la réinsertion et la réinstallation des réfugiés et des sinistrés ; avec en son sein une sous-commission chargée des questions relatives aux terres. Sur le plan économique, il a également été admis que le futur gouvernement entreprendrait un programme de développement économique et social à long terme ayant pour objectif de corriger les déséquilibres existants dans la répartition des ressources et d'engager le pays sur la voie d'une croissance durable et équitable.

75. Il est à noter toutefois que femmes ont largement été absentes des négociations d'Arusha contrairement aux normes internationales sur la représentation des femmes dans les processus de paix[166] et le droit de participer aux affaires publiques dans des conditions d'égalité. Cette carence s'explique notamment par le fait qu'en 2000, les femmes burundaises n'occupaient pas des positions de responsabilité dans les partis politiques, les mouvements armés et les institutions du gouvernement ayant participé aux négociations de paix[167]. Des femmes n'ont été impliquées que tardivement dans ces négociations,

[164] Article 2 (5), (7), (8), (9) et (10), Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

[165] Ce principe a été maintenu jusque dans la Constitution révisée en 2018.

[166] Normes qui ont été rappelées dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 30 octobre 2000, ainsi que dans les résolutions suivantes sur les femmes, la paix et la sécurité.

[167] Impunity Watch, Policy Brief: Agenda femmes, paix et sécurité au Burundi, combler le déficit de mise en œuvre, 2018, p. 4.

généralement en tant qu'observatrices et non comme négociatrices ou représentantes d'institutions nationales, si bien qu'au final, l'Accord d'Arusha ne tient pas systématiquement compte des expériences et priorités des femmes au Burundi.

(b) 2000-2005 : la transition

76. L'Accord d'Arusha est entré en vigueur le 1er novembre 2001. Il prévoyait, en attendant des élections législatives et municipales programmées pour 2003 et l'élection présidentielle pour 2004, une période de transition de trois ans avec pour les 18 premiers mois, le Major Pierre Buyoya, de l'Union pour le progrès national (UPRONA)[168], à la tête de l'État et Domitien Ndayizeye, du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU)[169], au poste de vice-président avant que ce dernier ne devienne Président de transition en avril 2003. À l'instar de cette présidence tournante, les portefeuilles au sein du Gouvernement ont été partagés entre l'UPRONA et le FRODEBU. Le 10 janvier 2002, une assemblée nationale de transition a été élue avec à sa tête Jean Minani, président du FRODEBU, et, le 4 février 2002, le Sénat a confié sa présidence à Libère Bararunyeretse, de l'UPRONA.

77. Le calendrier de la transition prévu par l'Accord d'Arusha a été retardé[170] du fait de la conclusion tardive d'un cessez-le-feu avec le CNDD-FDD en novembre 2003. Le mois suivant, le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré au Conseil de sécurité : « L'année 2003, qui a été marquée par le passage des pouvoirs à la tête de l'État et par d'intenses pourparlers en vue d'un cessez-le-feu, a fait naître un nouvel espoir de voir rétablir la démocratie et la paix au Burundi. Ainsi, d'une lutte fondée sur l'exclusion ethnique, le jeu politique s'est transformé en une compétition pacifique entre des alliances politiques »[171]. Ces espoirs ont toutefois été nuancés par le refus du Palipehutu-FNL d'entamer des pourparlers de paix et les violences que cela a entraînées, notamment les attaques menées durant trois semaines par le groupe armé contre Bujumbura en juillet 2003 et le massacre le 13 août 2004 de 166 réfugiés congolais banyamulenge[172] dans le camp de Gatumba, situé à l'ouest du pays[173]. Les espoirs exprimés par le Secrétaire général ont également été tempérés par les retards pris dans le processus de désarmement et de démobilisation des groupes armés et l'incorporation d'une partie de leurs membres dans des forces de défense et de sécurité réformées[174]. Fin 2004, deux lois organiques ont finalement été adoptées : l'une[175] créant la Force de défense nationale (FDN) en remplacement des anciennes Forces

---

[168] Fondé en 1958 par le prince Louis Rwagasore qui sera assassiné en 1961, l'UPRONA est un parti à majorité tutsie. Parti unique jusqu'en 1992, les premiers chefs de l'État burundais ont été issus de ses rangs jusqu'à l'élection en 1993 de Melchior Ndadaye, premier Chef de l'État hutu. L'assassinat de ce dernier la même année a permis le maintien au pouvoir de l'UPRONA, notamment à la faveur du coup d'État de Pierre Buyoya en 1996.

[169] Issu du Parti des travailleurs du Burundi dissout en 1986, le FRODEBU, à majorité hutue, a été reconnu comme parti politique et légalisé en 1992. Son leader, Melchior Ndadaye, a été élu Président de la République le 10 juillet 1993 avant d'être assassiné le 21 octobre de la même année.

[170] Le 15 octobre 2004, la période de transition a été prolongée de six mois afin de permettre l'organisation des scrutins municipal, législatif et présidentiel et l'adoption d'une nouvelle Constitution.

[171] Rapport S/2003/1146 du 4 décembre 2003.

[172] Les Banyamulenges, littéralement « ceux qui viennent de Mulenge » (une montagne de l'Itombwe), sont un groupe rwandophone vivant dans l'Est de la RDC, essentiellement dans les provinces du Sud-Kivu et Nord-Kivu, proches de la frontière avec le Burundi. Les Banyamulenges sont qualifiés de Tutsis, même si tous ne se reconnaissent pas comme tel.

[173] Dans son rapport S/2004/682 du 25 août 2004, le Secrétaire général des Nations Unies a noté à ce sujet : « Le massacre de Gatumba et les rapports faisant état d'une alliance possible entre les FNL et les groupes armés rwandais et congolais marquent une évolution inquiétante non seulement pour le Burundi mais pour l'ensemble de la sous-région ».

[174] Dans son rapport S/2004/302 du 15 novembre 2004, le Secrétaire général des Nations Unies a souligné : « Le désarmement des groupes armés doit être entrepris sans délai de façon à leur permettre de s'inscrire comme partis politiques, et une intégration militaire bien conçue doit être réalisée dès que possible ».

[175] Loi organique n° 1/019 du 31 décembre 2004 depuis modifiée par la loi organique n° 1/04 du 20 février 2017.

armées du Burundi (FAB) et l'autre[176] la Police nationale burundaise (PNB), fruit d'une fusion de la police et de l'ancienne gendarmerie.

78. Les rapports du Secrétaire général des Nations Unies présentés au Conseil de sécurité[177] pendant la période de transition ont par ailleurs souligné l'ampleur des violations des droits de l'homme, parmi lesquelles des exécutions, des cas de torture et de mauvais traitements, des violences sexuelles et des disparitions forcées. Ces violations ont été essentiellement dues à une situation sécuritaire fragile, mais aussi favorisées par la persistance de l'impunité du fait de « l'absence de mécanisme juridique approprié »[178]. Ce constat a été corroboré par les rapports du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Burundi publiés pendant la même période[179], dans lesquels ce dernier a plaidé notamment pour la mise en place de la Commission nationale des droits de l'homme créée par décret en 2000[180].

(c) 2005-2010 : la première présidence de Pierre Nkurunziza

79. L'adoption d'une nouvelle constitution par référendum le 28 février 2005 a instauré, sur la base des recommandations contenues dans l'Accord d'Arusha, un système garantissant une représentation de tous les groupes ethniques dans les institutions, les corps de défense et de sécurité et certains services de l'administration. Elle a par ailleurs mis en place un cadre institutionnel qui a permis l'organisation de la première élection présidentielle libre depuis 1993, remportée le 19 août 2005 par le dirigeant du CNDD-FDD, Pierre Nkurunziza. Le Secrétaire général des Nations Unies a loué la réussite de ces scrutins comme des « tournants historiques pour le Burundi »[181] tout en insistant sur une « situation d'ensemble […] très fragile » et des priorités « pressantes » pour le nouveau Gouvernement, notamment mettre fin aux hostilités avec le Palipehutu-FNL, achever la réforme du secteur de la sécurité, mettre en place les mécanismes de justice transitionnelle prévus par l'Accord d'Arusha[182], consolider l'appareil pénal burundais et améliorer la situation socio-économique du pays[183].

80. Alors que des négociations de paix étaient en cours entre le Gouvernement et le Palipehutu-FNL en 2005, la victoire du CNDD-FDD aux élections les a interrompues du fait de la rivalité existant entre les deux mouvements hutus[184]. Néanmoins, le 7 septembre 2006, un accord de cessez-le-feu général a été conclu et salué par le Secrétaire général des Nations Unies comme un possible « tournant pour le Burundi »[185]. Des offensives ont toutefois continué d'être menées par le Palipehutu-FNL jusqu'en mai 2008, quand ses dirigeants, après de nouveaux affrontements avec les forces armés burundaises[186], ont finalement décidé de déposer les armes et de rentrer d'exil. Le désarmement du

---

176 Loi organique n° 1/023 du 31 décembre 2004, modifiée par la loi organique n° 1/03 du 20 février 2017.

177 Voir notamment le rapport S/2004/682 du 25 août 2004 (« Les violations des droits de l'homme que continuent de subir les civils innocents au Burundi sont inadmissibles »), le rapport S/2004/902 du 15 novembre 2004 (« Je reste très préoccupé par l'ampleur des violations des droits de l'homme au Burundi. Il faut s'attaquer résolument à l'idée d'impunité ») et le rapport S/2005/149 du 8 mars 2005 (« L'ampleur des violations des droits de l'homme observées au Burundi reste un sujet de grave préoccupation. Il faut s'attaquer résolument à l'idée d'impunité »).

178 Rapport S/2005/328 du 19 mai 2005.

179 Voir les rapports E/CN.4/2000/34 du 25 février 2000, A/55/358 du 7 septembre 2000, E/CN.4/2001/44 du 19 mars 2001, A/56/479 du 17 octobre 2001, E/CN.4/2002/49 du 7 mars 2002, E/CN.4/2003/45 du 25 février 2003, A/58/448 du 20 octobre 2003, E/CN.4/2004/35 du 19 mars 2004, E/CN.4/2005/118 du 1 février 2005, A/60/354 du 14 septembre 2005, E/CN.4/2006/109 du 23 décembre 2005.

180 Décret n° 120/VP1/002/2000.

181 Rapport S/2005/586 du 14 septembre 2005.

182 Voir pour plus de détails la partie II.B.2 du présent rapport.

183 Rapport S/2005/728 du 21 novembre 2005.

184 Le Palipehutu-FNL et le CNDD-FDD se sont affrontés dans le maquis jusqu'en 2003. Le CNDD-FDD a ensuite mené des opérations communes avec l'armée burundaise conte le Palipehutu-FNL.

185 Rapport S/2006/842 du 25 octobre 2006.

186 Dans son rapport S/2008/330 du 15 mai 2008, le Secrétaire général des Nations Unies a souligné : « La récente reprise des hostilités illustre de manière alarmante l'extrême précarité de la situation ».

mouvement[187] a été suivi de sa reconnaissance en 2009 comme parti politique sous le nom de Forces nationales de libération (FNL) et sous la direction d'Agathon Rwasa. Cette avancée, quoique tardive, a été accompagnée d'autres progrès sur le plan sécuritaire. Le couvre-feu qui était en vigueur depuis les massacres de 1972 a été suspendu en 2006[188]. Le 31 décembre 2006, la mission de maintien de la paix de l'ONU – ONUB – s'est transformée en Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) afin de concentrer ses activités sur la reconstruction du pays. En 2007, un cadre stratégique pour la consolidation de la paix a été conclu entre le Gouvernement et la Commission de consolidation de la paix de l'ONU. La même année, signe d'une confiance des partenaires internationaux dans les nouvelles forces de défense burundaises, un premier contingent de soldats burundais a été intégré dans la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)[189].

81. Malgré ces progrès, le climat politique s'est détérioré tout au long de la présidence de Pierre Nkurunziza. Dans son rapport au Conseil de sécurité en date du 25 octobre 2006, le Secrétaire général des Nations Unies s'est dit préoccupé par « l'évolution récente de la situation politique, notamment la supposée tentative de coup d'État qui a entraîné l'arrestation de plusieurs personnes », ainsi que par « les tensions entre le Gouvernement, les partis d'opposition, les médias et la société civile »[190]. Le 21 août 2006, sept personnes, soupçonnées d'avoir voulu renverser le pouvoir par la force, parmi lesquelles l'ancien Président de la République Domitien Ndayizeye, ont été incarcérées à la prison centrale de Bujumbura sous l'accusation d'« atteinte à la sûreté de l'État »[191]. En février 2007, des dissensions internes au CNDD-FDD ont par ailleurs mené à la destitution du président du parti, Hussein Radjabu, et à son arrestation en avril 2007, suivies, un an plus tard, de sa condamnation à 13 ans de prison[192]. La destitution d'Hussein Radjabu a provoqué une division du groupe parlementaire du CNDD-FDD et, en conséquence, un blocage de l'Assemblée nationale, le parti au pouvoir ne disposant plus de la majorité des deux tiers nécessaire à l'adoption des lois. Pour y faire face, le Président de la République a dans un premier temps composé, en novembre 2007, un gouvernement d'union nationale, accueillant des ministres du FRODEBU et de l'UPRONA[193]. Dans un second temps, faute de solution politique durable, le pouvoir exécutif a fait pression sur la Cour constitutionnelle pour qu'en juin 2008 elle autorise, en violation de la Constitution, le remplacement des députés dissidents par des éléments fidèles à la direction du CNDD-FDD[194].

82. Cette immixtion du pouvoir exécutif dans le travail du pouvoir judiciaire s'est inscrite dans un contexte d'impunité et de perpétuation des violations des droits de l'homme, notamment de violences sexuelles et d'atteintes au droit à la vie, à l'intégrité physique de la personne et aux libertés d'expression et de réunion, que le Secrétaire général des Nations Unies[195] a régulièrement dénoncé, tout comme l'Expert indépendant des

---

187 3 500 combattants des FNL ont été intégrés dans l'armée et 5 000 démobilisés.

188 Le 29 avril 1972, des groupes hutus, sous la houlette du Parti des travailleurs du Burundi (Umugambwe w'Abakozi b'Uburundi), ont tenté de prendre le pouvoir en éliminant des Tutsis. Aussitôt l'insurrection déclenchée, l'ex-roi Ntare V a été assassiné. Les insurgés ont par la suite été réprimés au prix du massacre d'environ 100 000 personnes. Certaines organisations suggèrent que le nombre de victimes aurait atteint 200 000 voire 300 000 personnes.

189 Depuis mai 2014, des troupes burundaises sont aussi présentes en République centrafricaine, d'abord dans le cadre de la mission de l'Union africaine – MISCA, puis dans celui de la mission de l'ONU – MINUSCA.

190 Rapport S/2006/842 du 25 octobre 2006.

191 Voir : http://www.liberation.fr/planete/2006/08/30/coup-d-etat-ou-coup-monte-au-burundi_49826. Domitien Ndayizeye sera acquitté en janvier 2007 avec quatre de ses co-accusés, dont l'ancien vice-président Alphonse Marie Kadege.

192 Hussein Radjabu s'est échappé de prison en mars 2015 avec les policiers chargés de sa surveillance. Il a depuis rejoint l'opposition en exil. Voir aussi sur les motivations de l'arrestation d'Hussein Radjabu la partie II.B.3 (a) (iii) du présent rapport.

193 Gouvernement salué par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport S/2007/682 du 23 novembre 2007.

194 Arrêt du 5 juin 2008 rendu par la Cour dans l'affaire RCCB 213.

195 Voir notamment le rapport S/2005/149 du 8 mars 2005 (« L'ampleur des violations des droits de l'homme observées au Burundi reste un sujet de grave préoccupation. Il faut s'attaquer résolument à l'idée d'impunité, qui est ancrée dans les esprits et a contribué au conflit »), le rapport S/2005/328

Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Burundi[196]. Ces violations ont dans bien des cas été liées à la situation sécuritaire, marquée jusqu'en 2008 par les attaques, y compris contre des civils, du Palipehutu-FNL, mais ont aussi été commises – comme cela a à plusieurs reprises été soulevé par l'ONU[197] – par des membres des corps de défense et de sécurité, notamment du Service national de renseignement (SNR). Parmi ces actes, le massacre en 2006 à Muyinga, au nord-est du pays, d'au moins 31 civils par des militaires a soulevé une vive émotion et entraîné l'arrestation et la condamnation de 15 personnes en 2008[198]. Durant la même période, les violations et cas de harcèlement à l'encontre de membres de partis politiques d'opposition, de journalistes et de membres de la société civile se sont également multipliés. Dès 2006, le Secrétaire général des Nations Unies s'est inquiété des « critiques de plus en plus nombreuses formulées sur la scène nationale ou internationale à propos des méthodes adoptées par le Gouvernement à l'encontre des partis politiques et des médias »[199], préoccupation qui s'est accentuée dès 2008 dans le contexte de préparation des élections de 2010[200]. Le Secrétaire général a également noté à partir de 2009 des « activités militantes de groupes de jeunes qui seraient associés à certains partis politiques » suscitant « la peur et la crainte »[201] parmi la population. La période n'a par ailleurs vu aucune avancée sensible dans la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle prévus par l'Accord d'Arusha, la réforme du secteur judiciaire et l'établissement d'une commission nationale des droits de l'homme[202].

---

du 19 mai 2005 (« L'importance des violations des droits de l'homme au Burundi reste une sérieuse cause de préoccupation. Les atteintes aux droits de l'homme sont fréquemment perpétrées en l'absence de tout mécanisme juridique approprié, et dans un contexte général d'impunité »), le rapport S/2005/728 du 21 novembre 2005 (« Je reste très préoccupé par la persistance, voire la multiplication, des violations des droits de l'homme dont sont victimes des civils innocents »), le rapport S/2007/682 du 23 novembre 2007 (« Le Gouvernement doit aussi prendre des mesures concrètes en vue de lutter contre l'impunité et de réduire sensiblement les violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité nationale »), et le rapport S/2009/611 du 30 novembre 2009 (« Je reste gravement préoccupé par les violations des droits de l'homme et le climat d'impunité qui prévaut, notamment le fait qu'aucune suite n'a été donnée à un certain nombre de crimes graves »).

196 Voir les rapports E/CN.4/2006/109 du 23 décembre 2005, A/61/360 du 19 septembre 2006, A/HRC/4/5 du 26 février 2007, A/62/213 du 8 août 2007 et A/HRC/9/14 du 15 août 2008.

197 Dans son rapport S/2006/429 du 21 juin 2006, le Secrétaire général des Nations Unies a souligné : « Bien qu'elles soient surtout liées au conflit avec les Forces nationales de libération, les graves violations des droits de l'homme qui continuent d'être perpétrées par les forces de sécurité, notamment par les services du renseignement, demeurent un sujet de préoccupation ». Voir aussi le rapport S/2008/330 du 15 mai 2008 (« Je demeure vivement préoccupé par la violation répétée et généralisée des droits de l'homme par des éléments des services nationaux de sécurité »).

198 Dans son rapport S/2008/745 du 28 novembre 2008, le Secrétaire général des Nations Unies a noté : « La condamnation de 15 personnes incriminées dans le massacre de Muyinga constitue un pas dans la bonne direction ».

199 Rapport S/2006/429 du 21 juin 2006. Dans son rapport suivant S/2006/842 du 25 octobre 2006, le Secrétaire général des Nations Unies a également souligné : « Les tensions entre le Gouvernement, les partis d'opposition, les médias et la société civile sont également très préoccupantes ».

200 Voir notamment les rapports S/2008/745 du 28 novembre 2008 (« Je demande à cette fin aux autorités d'autoriser les réunions pacifiques, de cesser de détenir des personnes qui n'ont rien fait d'autre qu'exprimer leurs convictions ou leurs opinions et de faire en sorte que tous les détenus bénéficient de procédures régulières et d'un recours judiciaire équitable »), S/2009/270 du 22 mai 2009 (« Je suis préoccupé par les nombreux cas signalés de perturbation des activités des partis politiques d'opposition par des responsables associés au parti au pouvoir »), et S/2009/611 du 30 novembre 2009 (« Les rapports faisant état de limitations à la liberté d'assemblée et d'expression des partis d'opposition imposées par les autorités locales sont préoccupants »).

201 Rapport S/2009/611 du 30 novembre 2009.

202 Voir notamment les rapports du Secrétaire général des Nations Unies S/2007/287 du 17 mai 2007 (« J'espère que le Gouvernement et l'ONU parviendront prochainement à un accord sur les questions visées au paragraphe 56 ci-dessus, ce qui permettrait la poursuite des négociations sur le cadre juridique qui régira l'établissement d'une Commission Vérité et réconciliation et d'un Tribunal spécial, lequel doit reposer sur les normes de justice les plus élevées et les normes internationales relatives aux droits de l'homme »), S/2007/682 du 23 novembre 2007 (« Il conviendrait maintenant de redoubler d'efforts pour appliquer des réformes concrètes et tangibles dans les secteurs de la justice et de la sécurité, avec l'appui des partenaires internationaux »), S/2008/745 du 28 novembre 2008 (« Je me félicite des progrès réalisés pendant cette période en vue

2. 2010-2015 : les espoirs perdus

83. La détérioration du climat politique décrite plus haut a culminé en 2010 dans le contexte des élections municipales, législatives et présidentielle et n'a cessé par la suite de s'accentuer jusqu'à la crise de 2015. Cette période a été le témoin de la disparition progressive des espoirs suscités par ce que le Secrétaire général des Nations Unies a qualifié d' « esprit d'Arusha », fondé sur « le dialogue, le consensus, la démocratie et le règlement pacifique des différends »[203].

(a) 2010-2014 : la détérioration de la situation suite aux élections de 2010

84. Après la large victoire[204] en mai 2010 du CNDD-FDD aux élections communales, l'opposition a dénoncé des « fraudes massives » alors même que les observateurs nationaux et internationaux, la presse et la société civile avait reconnu la crédibilité du scrutin en dépit de quelques irrégularités. L'opposition regroupée au sein de l'Alliance des démocrates pour le changement au Burundi (ADC-Ikibiri) a alors conditionné sa participation aux élections législatives et présidentielle au renvoi de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et à l'annulation du scrutin municipal. Ses revendications n'ayant pas été entendues, elle a décidé de boycotter le reste du cycle électoral, offrant une victoire massive au CNDD-FDD[205]. Suite à de nombreux incidents violents au cours de la campagne électorale, les forces de sécurité burundaises ont par ailleurs procédé à de nombreuses arrestations dans les rangs des partis de l'opposition, poussant leurs principaux dirigeants à s'exiler de peur d'être appréhendés.

85. Cette situation a conduit à une recrudescence de la violence par les groupes armés, notamment venant de membres des FNL fidèles à Agathon Rwasa ayant lui aussi fait le choix de l'exil, ainsi qu'à de graves violations des droits de l'homme, parmi lesquels des exécutions extra-judiciaires ciblant en particulier des partisans d'Agathon Rwasa[206]. Le climat dans lequel les élections de 2010 se sont déroulées a en outre, comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies au lendemain du scrutin présidentiel[207], renforcé les « profondes divisions entre acteurs politiques » et conduit à assoir la « domination » du CNDD-FDD sur les institutions burundaises. À plus long terme, le Secrétaire général a remarqué dans son rapport présenté en janvier 2013 au Conseil de sécurité[208] : « La défiance qui s'est installée lors des élections générales de 2010, boycottées par l'opposition, continue d'aviver les tensions […] Il en est résulté une radicalisation des deux bords, avec, d'un côté, le Gouvernement usant de ses prérogatives et de sa position dominante au Parlement pour promulguer des lois plus contraignantes, rétrécissant encore l'espace politique et, de l'autre côté, l'opposition adoptant une position de confrontation avec le Gouvernement. Si on ne remédie pas à cette situation, qui est contraire à l'esprit des accords d'Arusha, la démocratisation du pays pourrait être compromise au moment même où s'amorcent les préparatifs des élections de 2015 ». Parmi les lois contraignantes auxquelles fait référence le Secrétaire général, il faut citer la loi n° 1/11 du 4 juin 2013 régissant la presse qui, jusqu'à sa modification en mai 2015[209], obligeait les journalistes à communiquer dans certains cas leurs sources et limitait la possibilité pour les médias de publier des informations sur les autorités nationales, les forces de l'ordre et les questions économiques et financières[210].

---

d'organiser des consultations nationales sur l'établissement de mécanismes judiciaires transitoires »), et S/2009/270 du 22 mai 2009
(« Les retards persistants accusés dans la préparation des consultations nationales sur la création des mécanismes de justice transitionnelle constituent une autre source de préoccupation »).

203 Rapport S/2015/36 du 19 janvier 2015.

204 64 pour cent des suffrages exprimés.

205 91 pour cent des voix à la présidentielle, 81 pour cent aux législatives et 94 pour cent aux sénatoriales.

206 Rapport S/2011/751 du 30 novembre 2011.

207 Rapport S/2010/608 du 30 novembre 2010.

208 Rapport S/2013/36 du 18 janvier 2013.

209 Par la loi n°1/15 du 9 mai 2015 régissant la presse au Burundi. Voir aussi sur ce point le rapport précédent de la Commission : A/HRC/36/CRP.1, par. 504 et 505.

210 La Cour de justice de l'Afrique de l'Est, dans une affaire introduite par l'Union burundaise des journalistes, a jugé, le 28 mai 2015, que certaines dispositions de la loi n° 1/11 du 4 juin 2013

86. Le retour au Burundi des principaux dirigeants d'opposition dans le courant de l'année 2013 et l'accord conclu en mars 2013 sur une feuille de route pour l'organisation des scrutins de 2015, ainsi que l'adoption par consensus d'un nouveau code électoral[211] et la signature d'un code de conduite, ont certes constitué des avancées, mais la situation en matière de droits de l'homme ne s'est pas améliorée. Début 2013, le Secrétaire général des Nations Unies a souligné des « inquiétudes persistantes dans le domaine des droits de l'homme »[212]. Ces inquiétudes se sont confirmées par la suite et deux ans plus tard, en janvier 2015, le Secrétaire général a à nouveau noté : « les violations des droits de l'homme sont toujours aussi présentes »[213], en particulier les actes de violence, d'intimidation, de harcèlement à l'encontre des membres de l'opposition et de la société civile[214]. Le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, qui s'est rendu au Burundi du 14 au 25 novembre 2014, a lui aussi noté qu'en dépit d'une société civile dynamique, « certaines catégories de défenseurs [des droits de l'homme] [étaient] particulièrement exposées, y compris des journalistes, des avocats, des défenseurs travaillant sur les questions politiques et économiques, ainsi que les femmes défenseurs et les défenseurs qui travaillent sur les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées »[215]. Il a plus généralement souligné « de graves problèmes concernant la restriction de la liberté d'expression au Burundi »[216].

87. L'année 2014 a en effet été le théâtre, comme cela a déjà été souligné par la Commission dans son précédent rapport[217], de tensions croissantes entre le Gouvernement et les membres de partis d'opposition et de la société civile. Le 8 mars 2014, une marche organisée à Bujumbura par des membres du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD) a débouché sur des accrochages avec la police, ainsi que de nombreuses arrestations des membres de ce parti[218]. Une confrontation le même jour entre la police et d'autres membres du MSD au siège du parti à Bujumbura et la prise en otage de deux policiers ont entraîné une suspension du MSD pour six mois et un mandat d'arrêt contre son dirigeant, Alexis Sinduhije. Le 16 mai 2014, le défenseur des droits de l'homme et président de l'Association pour la protection des droits de l'homme et des personnes détenues (APRODH), Pierre Claver Mbonimpa, a été arrêté et accusé d'« atteinte à la sûreté de l'État » après avoir mentionné à la radio des allégations d'armement et de formation militaire de jeunes burundais en RDC par des agents de l'État[219].

88. Le Secrétaire général des Nations Unies s'est lui aussi alarmé de cette situation. S'il a continué de rapporter les violations et atteintes aux droits de l'homme commises par les forces de l'ordre[220] et les groupes armés d'opposition, il a également souligné la multiplication des actes de violence et des atteintes aux droits de l'homme par des « organisations de jeunes affiliées à des partis politiques en particulier celles du parti

violaient les principes fondamentaux de la démocratie et de l'état de droit, dont la liberté d'expression est une composante essentielle.

211 Loi n° 1/ 20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant code électoral

212 Ibid.

213 Rapport S/2015/36 du 19 janvier 2015.

214 Sur ce point voir notamment les rapports du Secrétaire général des Nations Unies S/2013/36 du 18 janvier 2013 (« Les opposants politiques et les militants de la société civile ont continué de lancer des mises en garde contre le rétrécissement de l'espace politique, dénonçant les fréquentes interdictions ou interruptions des réunions des partis d'opposition ») et S/2015/36 du 19 janvier 2015 (« Les partisans de l'opposition font l'objet d'actes d'intimidation, de harcèlement et de violence politique »).

215 A/HRC/31/55/Add.2, par. 51.

216 Ibid., par. 76.

217 A/HRC/36/CRP.1, par. 84.

218 À l'issue d'un procès expéditif, 21 personnes ont été condamnées à la prison à perpétuité et 27 autres, dont trois mineurs, à des peines allant de trois à dix ans de prison.

219 Il a finalement été libéré pour raisons médicales, le 29 septembre 2014, sous la pression internationale après être tombé gravement malade en prison.

220 Voir notamment le rapport S/2015/36 du 19 janvier 2015 (« l'insuffisance du contrôle civil, l'absence de professionnalisation des services de police et le fait que ceux-ci continuent à commettre des violations des droits de l'homme demeurent une source d'inquiétude »).

majoritaire »[221], un phénomène qu'il avait relevé pour la première fois en 2009[222]. En avril 2014, un câble interne du Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB), adressé au siège des Nations Unies à New York, a fuité dans les médias. Il rendait compte d'armes et d'uniformes de l'armée et de la police qui auraient été distribués par deux généraux à des Imbonerakure et à des militaires démobilisés à Rumonge, dans le sud du pays[223], ce que les autorités burundaises ont démenti[224].

89. Quelques progrès ont néanmoins été réalisés durant la période. Une Commission nationale des droits de l'homme a vu le jour en 2011[225], plus de dix ans après l'adoption du décret l'instituant[226]. Des consultations nationales ont été organisées et, dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, ont débouché sur l'adoption en mai 2014 d'une loi créant une Commission vérité et réconciliation[227]. En août 2013, des états généraux de la justice se sont tenus à Gitega à l'initiative du Gouvernement, du BNUB, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de la Coopération technique belge[228]. Le Gouvernement n'a jamais publié le rapport final de cette réunion, ni mis en œuvre aucune des recommandations formulées à cette occasion en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice au Burundi[229].

90. Ces avancées n'ont cependant pas nuancé l'analyse critique de la situation dans le pays que le Secrétaire général des Nations Unies a livré au début de l'année 2015. Outre la persistance des violations des droits de l'homme et de l'impunité – un phénomène qu'il a régulièrement déploré depuis 2010[230], le Secrétaire général a considéré que « l'esprit d'Arusha […] est en train de s'effriter, surtout depuis les élections de 2010, qui ont inauguré une ère où règnent de plus en plus la méfiance, la polarisation et les tensions politiques »[231]. Il a en outre regretté que, dans un tel contexte, le Gouvernement a plaidé pour la fermeture du BNUB qui avait pris la suite du BINUB depuis janvier 2011. Le Secrétaire général a ainsi noté : « Compte tenu des nombreux problèmes qui subsistent et des faibles progrès accomplis au regard des objectifs fixés, l'évaluation stratégique réalisée en 2013 par l'ONU a conclu qu'une présence politique des Nations Unies s'imposait pendant toute la période électorale en 2015. Conformément à la volonté manifestée par le Gouvernement de prendre davantage les choses en main, le Conseil de sécurité a demandé au BNUB de réduire ses effectifs avant le 31 décembre 2014. C'est le Gouvernement qui a toujours été responsable au premier chef de la consolidation de la paix dans le pays. Cependant, il faut savoir qu'une

---

221 Rapport S/2014/550 du 31 juillet 2014. Voir aussi les rapports S/2013/36 du 18 janvier 2013 (« Je suis également préoccupé par le fait que des mouvements de jeunes affiliés à des partis politiques auraient commis des actes de violence et des violations des droits de l'homme, et j'engage donc les personnes exerçant de l'ascendant sur ces mouvements à tout faire pour que de telles actions ne se reproduisent plus et que leurs auteurs soient traduits en justice ») et S/2014/36 du 20 janvier 2014 (« Je suis préoccupé par les actes de violence commis par des jeunes affiliés aux partis et par l'impunité dont ils semblent jouir »).

222 Rapport S/2009/611 du 30 novembre 2009, déjà mentionné plus haut.

223 Cable interne du 3 avril 2014 intitulé : « Reports of alleged distribution of weapons to the Imbonerakure ».

224 Communiqué du Gouvernement du Burundi à la suite du rapport confidentiel adressé au Secrétaire général des Nations unies par Monsieur Onanga-Anyanga, 16 avril 2014 (in : http://presidence.bi/spip.php?article4616).

225 Loi n° 1/04 du 5 janvier 2011.

226 Décret n° 120/VP1/002/2000.

227 Loi n° 1/18 portant création d'une commission vérité et réconciliation. Pour plus de détails, voir la partie II.B.2 (a) du présent rapport.

228 Voir : http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/presscenter/pressreleases/2013/07/03/-tats-g-n-raux-de-la-justice-pour-une-justice-ind-pendante-quitable-et-efficace.html.

229 Pour plus de détails, voir la partie III.D du présent rapport.

230 Voir notamment les rapports S/2011/751 du 30 novembre 2011 (« Malheureusement, l'impunité demeure un grave problème au Burundi, et on ne constate guère de progrès dans les enquêtes sur des affaires aussi importantes que l'assassinat en 2009 du Vice-Président de l'organisation non gouvernementale « Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques », Ernest Manirumva »), S/2014/36 du 20 janvier 2014 (« je reste préoccupé par l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits de l'homme, y compris de violences sexuelles »), et S/2014/550 du 31 juillet 2014 (« Je crains que la culture de l'impunité ne se trouve confortée par l'insignifiance des suites données aux affaires de violation grave des droits de l'homme »).

231 Rapport S/2015/36 du 19 janvier 2015.

plus grande appropriation de ce processus s'accompagne d'une plus grande responsabilité »[232]. Le BNUB a été remplacé par la Mission électorale des Nations Unies au Burundi (MENUB), le 1er janvier 2015.

(b) Vers la crise politique

91. Comme l'a souligné le Secrétaire général en juillet 2015[233], « la crise politique au Burundi couve depuis longtemps ». La question de la constitutionalité[234] de la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle a certes cristallisé les tensions politiques dans les premiers mois de 2015, mais elle avait déjà fait l'objet de débats l'année précédente lorsque, le 21 mars 2014, des amendements à la Constitution, dont certains avaient été interprétés comme destinés à permettre au Chef de l'État de se présenter « une troisième fois »[235] au scrutin présidentiel, ont été rejetés à une voix près par l'Assemblée nationale[236]. Ce rejet à une courte majorité a mis à jour la division du parti au pouvoir, pourtant majoritaire au Parlement. Un expert interrogé par la Commission a noté : « *La crise de 2015 a d'abord été une crise interne au CNDD-FDD* »[237] dans laquelle l'opposition politique n'a joué qu'un rôle secondaire[238]. Elle s'est en outre déroulée dans un contexte pré-électoral marqué par « une hausse du harcèlement pour des motifs politiques, des intimidations et des actes de violence, ainsi que des discours haineux », comme l'a relevé le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à l'issue de sa visite au Burundi en avril 2015[239].

92. Les dissensions au sein du CNDD-FDD ont à plusieurs reprises repoussé la date du congrès chargé d'investir le candidat du parti à l'élection présidentielle. Le 18 février 2015, le Général major Godefroid Niyombare, à la tête du SNR[240], a été limogé après avoir exprimé dans une note interne son désaccord avec Pierre Nkurunziza. Le 25 mars 2015, 17 membres du CNDD-FDD, y compris des membres influents, ont envoyé une lettre au Président de la République pour exprimer leur opposition à l'idée qu'il se présente à nouveau[241]. Le 25 avril 2015, Pierre Nkurunziza a néanmoins été confirmé comme candidat du CNDD-FDD à l'élection présidentielle.

93. Cette décision a provoqué dès le lendemain une vague de protestations, d'abord à Bujumbura puis dans certaines provinces, dont le mouvement « Halte au troisième mandat », lancé fin janvier 2015 et regroupant plus de 300 organisations de la société civile, a pris

---

232 Ibid.

233 Rapport S/2015/510 du 7 juillet 2015.

234 Pour rappel, les opposants à la candidature de Pierre Nkurunziza en 2015 s'appuyaient sur l'article 7 (3) du Protocole II de l'Accord d'Arusha qui prévoit que le Président de la République « est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». L'article 96 de la Constitution de 2005 reprend le même principe mais en précisant que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». Pierre Nkurunziza ayant été élu en 2005 au suffrage indirect en vertu de l'article 302 de la Constitution (« À titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers de leurs membres »), ses partisans considéraient sa victoire en 2010 comme sa première élection au suffrage universel direct. Pour eux, il était donc autorisé à se présenter à l'élection présidentielle de 2015.

235 L'expression est entre guillemets car il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur une question d'interprétation de la Constitution burundaise.

236 L'amendement proposait de supprimer l'article 302 de la Constitution. Certains y ont vu la volonté de faire oublier que Pierre Nkurunziza avait été élu une première fois au suffrage universel indirect en vertu de cette disposition transitoire.

237 RV-04.

238 En 2015, les partis d'opposition ont tenté de s'organiser en deux coalitions qui ont tôt connu des divisions, empêchant la désignation d'un candidat commun.

239 Remarques liminaires par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme Zeid Ra'ad Al Hussein lors de la conférence de presse organisée à l'occasion de sa mission au Burundi, 15 avril 2015.

240 Avant d'être nommé à la tête du SNR en 2014, le Général-Major Niyombare avait été le premier chef d'état-major hutu de l'armée burundaise.

241 Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP %20Burundi/Partis%20poltiques/CNDD-FDD/Lettre%20Hatungimana%20et%20al_200315.pdf.

la tête. La « Campagne pour une vie moins chère », lancée en 2011 par des syndicats et des organisations de la société civile pour protester contre la hausse constante des prix[242] et qui avait organisé une grève générale le 25 mars 2015, s'est jointe à la contestation. Les manifestations qui ont éclaté fin avril 2015 ont été dispersées violemment par les forces de l'ordre et ont donné lieu à de nombreuses violations des droits de l'homme décrites dans le précédent rapport de la Commission[243]. Le mouvement général de protestations a culminé avec la tentative de coup d'État du 13 mai 2015 mené par le Général major Niyombare[244]. Entre temps, le 5 mai 2015, la Cour constitutionnelle, saisie par le Sénat d'une requête sur la possibilité du Chef de l'État de briguer un nouveau mandat, a rendu un avis favorable[245] malgré l'opinion dissidente de son vice-président qui, après avoir subi des pressions et des menaces, a dû quitter le pays[246]. Le 7 juillet 2015, dans son rapport au Conseil de sécurité clôturant la mission de la MENUB, le Secrétaire général des Nations Unies[247] a remarqué : « Je demeure profondément inquiet du peu de marge de manœuvre politique disponible et de la détérioration de la situation des droits de l'homme, y compris des droits relatifs à la liberté de réunion et d'expression. Je déplore les informations qui font toujours état de menaces, d'actes d'intimidation, de harcèlement et de recours à la violence à des fins politiques […] ».

B. Facteurs structurels : insuffisances institutionnelles et problème de partage des ressources

94. L'évolution politique caractérisée par une mise à mal progressive du pluralisme démocratique n'explique pas à elle-seule la crise qui a débuté en avril 2015. Cette évolution a à la fois été favorisée et a aggravé des problèmes et des insuffisances structurels propres au Burundi qui avaient été pourtant identifiés dans l'Accord d'Arusha[248], parmi lesquels le manque de séparation des pouvoirs, une mise en œuvre partielle et souvent tardive de mesures de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non répétition, et un problème fondamental de partage des ressources, notamment en matière foncière, et d'accaparement de celles-ci.

1. Manque de séparation des pouvoirs

95. La séparation des pouvoirs a été introduite pour la première fois au Burundi par la Constitution du 13 mars 1992. Auparavant, la Constitution du 11 juillet 1974 précisait que le parti unique, l'Union pour le progrès national (UPRONA), « contrôle l'action du Gouvernement et du pouvoir judiciaire »[249]. L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi a prévu parmi les solutions aux conflits qu'a connus le pays « l'adoption de dispositions constitutionnelles consacrant le principe de la séparation des pouvoirs »[250]. Ainsi, l'article 18 de la Constitution, promulguée le 18 mars 2005[251], dispose que « le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs ». Cette séparation a cependant été battue en brèche depuis 2005 au profit d'une primauté du pouvoir exécutif sur les autres

[242] L'Express, Associations et syndicats en campagne contre la misère, 4 novembre 2011 (in : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/burundi-associations-et-syndicats-en-campagne-contre-la-misere_1423994.html).
[243] Voir les parties II.C.1 et 3 du précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1).
[244] Voir les parties I.F.2 et II.C.6 du précédent rapport de la Commission.
[245] La Cour a notamment jugé que: « Le flou entretenu dans l'article 302 a ouvert la possibilité d'un troisième mandat pour le Président, que son premier mandat était un mandat spécial. En 2010, Pierre Nkurunziza est élu pour la première fois au suffrage universel ».
[246] Pour plus de détails, voir la partie III.D du présent rapport.
[247] Rapport S/2015/510 du 7 juillet 2015.
[248] Le premier Protocole de l'Accord d'Arusha analyse en effet la « nature du conflit burundais, [les] problèmes de génocide et d'exclusion » et propose des « solutions ».
[249] Article 19 de la Constitution du 11 juillet 1974.
[250] Article 5-5 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. L'article 1 (par. 6) du Protocole II de l'Accord sur les « principes constitutionnels de la Constitution de la période post-transition » prévoit quant à lui que « le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs ».
[251] Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

pouvoirs. Cette évolution est la conséquence de facteurs structurels, mais aussi conjoncturels.

96. Sur un plan structurel, la Constitution, dès sa conception, ne prévoit pas les garanties nécessaires pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs. Certes l'article 209 de la Constitution dispose que « le pouvoir judiciaire est […] indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » et que le Président de la République est le « garant de l'indépendance de la magistrature ». Toutefois, comme la Commission l'a déjà mentionné dans son précédent rapport[252] et l'analyse dans le présent rapport[253], cette indépendance est compromise par la domination du pouvoir exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature, présidé par le Chef de l'État et dont la majorité des membres est nommée par le Gouvernement[254]. Le pouvoir exécutif contrôle en outre la nomination des magistrats et sur la carrière de ces derniers.

97. Dans les faits également, le pouvoir exécutif a étendu sa mainmise sur le pouvoir législatif. La Constitution prévoit pourtant que le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, « vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement »[255]. En réalité, l'évolution politique, telle qu'elle a été décrite plus haut[256], a conduit à un contrôle accru du parti au pouvoir et donc du Gouvernement sur le Parlement. Lors de l'élection législative de 2010, suite au boycott des partis politiques d'opposition qu'un expert interrogé par la Commission a qualifié de « *choix terrible qui a conduit à la disparition de toute opposition parlementaire* »[257], le CNDD-FDD a obtenu 81,19 pour cent des suffrages exprimés et 81 sièges sur 100 à l'Assemblée nationale[258]. Il a également obtenu 34 sièges sur 41 au Sénat[259]. En 2015, le CNDD a à nouveau remporté l'élection législative avec 60,28 pour cent des voix[260], soit 77 sièges sur 100 à l'Assemblée nationale, ainsi que l'élection sénatoriale avec 33 sièges sur 44 au Sénat[261]. Dans ces conditions, le CNDD-FDD dispose depuis 2010 d'une majorité absolue dans les deux chambres du Parlement, ce qui garantit que les projets de loi initiés par le Gouvernement ou par le groupe parlementaire du CNDD-FDD à l'Assemblée nationale ou au Sénat soient, sauf exceptions[262], adoptés. En revanche, aucun parti d'opposition ne peut dans ce contexte espérer voir un de ces projets de loi adopté par le Parlement où, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2018, il fallait une majorité des deux tiers des députés et des sénateurs pour qu'un texte de loi passe[263].

2. Mise en œuvre partielle de l'Accord d'Arusha en matière de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non répétition

98. L'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi a non seulement prévu des mesures visant à « l'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social,

[252] A/HRC/36/54, par. 63 et 64, ainsi que le rapport détaillé qui l'accompagnait : A/HRC/36/CRP.1, par. 648 à 654.

[253] Voir la partie III.D.1 du présent rapport.

[254] La composition du Conseil national de la magistrature, telle qu'elle est prévue par l'article 207 de la Constitution, reflète les recommandations contenues dans l'Accord d'Arusha (article 9, par. 12. du Protocole II). À cet égard, l'Accord d'Arusha, tout en préconisant la séparation des pouvoirs, notamment du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif, porte en lui une ambiguïté qui ne permet pas de garantir cette indépendance.

[255] Article 158 de la Constitution de 2015.

[256] Voir la partie II.A du présent rapport.

[257] RV-01.

[258] Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2010/R%C3%A9sultats/CENI_r%C3%A9sult_prov_Elections_l%C3%A9gislatives.pdf.

[259] Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2010/R%C3%A9sultats/CENI_result_prov_election_senat.pdf.

[260] Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB306.pdf.

[261] Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB310.pdf.

[262] Comme le projet de révision de la Constitution en 2014. Voir la partie I.A.2 (b) du présent rapport.

[263] Articles 175 et 186 de la Constitution de 2015.

culturel et judiciaire au Burundi »[264], mais a aussi mis l'accent sur la nécessité « d'œuvrer à la réconciliation nationale »[265] et de « veiller à l'adoption de mesures convenues pour faire face aux conséquences des actes commis dans le passé et éviter toute répétition du génocide, de l'exclusion et de l'impunité »[266]. En cela, l'Accord d'Arusha est à la fois un accord politique et, plus largement, une tentative de poser les bases d'un processus de justice transitionnelle, notion entendue comme un ensemble de mesures visant à promouvoir la recherche de la vérité, la justice, la réparation et la non-répétition[267] suite à un lourd héritage d'abus en matière de droits de l'homme et de crimes de droit international.

99. Du 8 au 16 décembre 2014, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition (ci-après le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle), Pablo de Greiff, a effectué, à l'invitation du Gouvernement, une visite au Burundi. Quatorze ans après la signature de l'Accord d'Arusha, cette mission a été l'occasion « d'évaluer avec objectivité et impartialité les mesures adoptées par le Gouvernement dans les domaines de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non répétition »[268]. Si les relations entre les autorités burundaises et M. de Greiff se sont détériorées lorsque ce dernier a pris part en 2016, avec Christof Heyns et Maya Sahli-Fadel, à l'Enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi (EINUB)[269], il est à noter que les conclusions qu'il a présentées dans son rapport de mission[270] en septembre 2015[271] au Conseil des droits de l'homme, ont été favorablement accueillies par le Gouvernement[272]. Les développements qu'a connus depuis le Burundi n'ayant pas mené à des progrès significatifs en matière de justice transitionnelle mais davantage à des reculs, la Commission juge utile de rappeler ici les principales observations faites par M. de Greiff à l'issue de sa visite au Burundi. Elles restent d'actualité et montrent combien la crise que connaît le Burundi depuis avril 2015 trouve également sa source dans la mise en œuvre partielle et souvent tardive des mesures de justice transitionnelle prévues par l'Accord d'Arusha.

(a) Mise en place tardive de la Commission vérité et réconciliation

100. L'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi prévoyait la création d'une « commission nationale pour la vérité et la réconciliation » dont la mission est triple : faire « la lumière et établi[r] la vérité sur les actes de violence graves » commis depuis l'accession du Burundi à l'indépendance – à l'exclusion des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ; « propose[r] aux institutions compétentes des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon, décide[r] la restitution aux ayants droit des biens dont ils [ont] été dépossédés ou arrête[r] des indemnisations conséquentes ; et « clarifie[r] toute l'histoire du Burundi en remontant aussi loin que possible pour éclairer le peuple burundais sur son passé »[273]. S'agissant des crimes de droit international, l'Accord d'Arusha envisageait notamment l'établissement d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation, ainsi que la mise en place par le Conseil de sécurité des Nations Unies d'une « commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité » perpétrés depuis

[264] Article 5-1 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.
[265] Préambule du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.
[266] Article 12 du Protocole II de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.
[267] Dans son rapport A/HRC/21/46 du 9 août 2012, le Rapporteur Spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition a précisé que l'ensemble de ces mesures « ont finalement été désignées par l'expression « justice transitionnelle » ».
[268] A/HRC/30/42/Add.1, p. 4.
[269] MM. de Greiff et Heyns, ainsi que Mme Sahli-Fadel, ont été déclarés *personae non grata* au Burundi le 11 octobre 2016, suite à la publication du rapport de l'EINUB (voir : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article1538).
[270] A/HRC/30/42/Add.1.
[271] Voir : http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID =16426&LangID=E.
[272] Intervention du Burundi, pays concerné, après la présentation du rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition, M. Pablo de Greiff, 15 octobre 2015.
[273] Article 8 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.

l'indépendance et, si de tels actes étaient avérés, l'établissement par le même Conseil de sécurité, et sur demande du Gouvernement, d'un « tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables »[274].

101. Sur cette base, le Président de transition du Burundi, Pierre Buyoya, a adressé le 24 juillet 2002 une lettre au Secrétaire général des Nations Unies pour demander l'établissement de la commission d'enquête judiciaire internationale[275]. Les Nations Unies n'ont répondu à cette demande que le 26 janvier 2004 par le biais du Président du Conseil de sécurité qui a chargé le Secrétaire général d'envoyer une mission au Burundi afin d'examiner l'opportunité et la possibilité de créer une telle commission[276]. La mission d'évaluation a été déployée du 16 au 24 mai 2004 et a rédigé un rapport[277] que le Secrétaire général a transmis le 11 mars 2015 au Conseil de sécurité. Dans ce rapport, contrairement à l'Accord d'Arusha qui distinguait la recherche de la vérité pour les actes de violence de la justice pour les crimes de droit international, la mission d'évaluation a préconisé l'intégration de la question des crimes dans un processus élargi de recherche de vérité. Cette approche l'a amenée à recommander un processus en deux étapes consistant en la création d'un mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités du type commission « vérité », et la mise en place d'un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités sous la forme d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais créée sur le modèle de la section chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État et du parquet de Bosnie-Herzégovine[278]. Le rapport de la mission d'évaluation a reconnu que cette approche s'écartait « de la lettre – mais non de l'esprit – de l'Accord d'Arusha », soulignant « que l'établissement de deux commissions en parallèle, comme envisagé dans l'Accord d'Arusha, présent[ait] un risque quasiment certain de conflit de compétences, décisions contradictoires, gaspillage de ressources et surtout de marginalisation de la Commission nationale vérité et réconciliation »[279].

102. Le 20 juin 2005, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1606[280] demandant au « Secrétaire général d'engager des négociations avec le Gouvernement et des consultations avec les parties burundaises concernées sur la mise en œuvre d[es] recommandations » contenues dans le rapport de la mission d'évaluation. Deux sessions de pourparlers ont eu lieu en mars 2006 et mars 2007 sans résultat significatif si ce n'est un accord pour organiser des « consultations nationales » sur la justice de transition[281] et la décision d'en confier la conception et la mise en œuvre à un Comité de pilotage tripartite (Gouvernement - Nations Unies - société civile). Le Comité a été mis en place en novembre 2007 et les consultations nationales se sont tenues d'août 2008 à avril 2010[282]. Le rapport final des consultations[283] a été remis au Gouvernement le 7 décembre 2010 qui, en juin 2011, a instauré un comité technique chargé d'élaborer une loi sur la création de la commission vérité et réconciliation. La composition du comité technique, présidé par le Ministre des affaires étrangères et formé majoritairement de membres proches du Gouvernement, a soulevé des critiques tout comme le rapport rendu par ce comité en octobre 2011. Son contenu a pourtant été repris dans le texte de loi instaurant la Commission vérité et réconciliation (CVR) qui, après plusieurs reports, a été promulgué le 15 mai 2014[284].

---

274 Article 6 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.

275 Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Sp%C3%A9cial/n%C3%A9gociations%20ONU-GOB/Rapport%20Kalomoh_110305_FR.pdf.

276 S/2004/72.

277 S/2005/158.

278 S/2005/158, p. 18.

279 Ibid.

280 S/RES/1606 (2005).

281 Des consultations similaires avaient déjà été menées au Pérou, au Chili, en Afrique du Sud, au Sierra Leone et au Togo.

282 Initialement prévues pour un an, elles ont été prorogées d'une année supplémentaire.

283 Voir : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf.

284 Loi n°1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation.

103. La société civile a critiqué en particulier la composition de la CVR qui, contrairement aux recommandations des consultations nationales[285], n'est pas mixte, mais compte uniquement des membres de nationalité burundaise[286]. Il est certes prévu qu'ils soient secondés par un « Conseil consultatif international », mais les membres de ce Conseil n'apportent qu'« un soutien éthique, ainsi que des conseils et recommandations »[287]. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a noté à cet égard que « les experts du Conseil consultatif international […] peuvent apporter des contributions importantes, à condition qu'ils soient sollicités pour des conseils de fond et que le Conseil ne soit pas seulement perçu comme un instrument de réseautage et de collecte de fonds. En outre, le Conseil, en raison de sa conception même, ne peut remédier aux lacunes concernant l'indépendance […] des commissaires »[288]. À ce jour et à la connaissance de la Commission d'enquête, le Conseil consultatif international n'a pas été établi.

104. La capacité de la CVR à être indépendante a été mise en doute par plusieurs représentants de la société civile burundaise dès la nomination des commissaires en décembre 2014. Ils ont notamment critiqué le fait qu'aucun des membres de la Commission, nommés par le Président de la République[289] après examen des candidatures par une commission composée de 10 parlementaires issus de l'Assemblée nationale et du Sénat[290], ne représentent des organisations non gouvernementales, contrairement à ce qui avait été préconisé lors des consultations nationales. Sur les 11 commissaires retenus, six sont des représentants religieux, dont le Président et le Vice-Président de la Commission[291], et les autres membres des représentants de partis politiques, parmi lesquels la Secrétaire générale de la Commission[292], une ancienne ministre CNDD-FDD ayant également travaillé dans le cabinet civil de la Présidence de la République[293]. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a lui aussi regretté « la décision de ne pas inclure au sein de la Commission un bon nombre de personnes issues de la société civile, compétentes et spécialisées dans les droits de l'homme et la justice transitionnelle, dans la mesure où cette décision prive d'emblée la Commission d'une mesure de confiance et de crédibilité qui était pourtant vraiment nécessaire dans le cadre de la procédure d'établissement de la vérité »[294]. Le Rapporteur spécial a néanmoins salué le fait que la loi créant la CVR prévoit la nomination de quatre femmes[295], tout comme la création, prévue par le règlement d'ordre intérieur de la CVR adopté en mars 2015, d'une sous-commission genre, protection des victimes et des témoins[296]. La Commission d'enquête n'a toutefois pas été en mesure de savoir si cette sous-commission a été mise en place. Le site internet de la CVR n'en fait pas mention. S'agissant de la protection des victimes et des témoins, le Rapporteur spécial s'est félicité de l'importance que la loi créant la CVR « accorde à la protection des victimes et

[285] En conformité sur cela avec le rapport de la mission d'évaluation déployée en 2004 par le Secrétaire général : « la commission serait « mixte », c'est-à-dire formées de membres internationaux et de membres nationaux, les premiers étant majoritaires » (in S/2005/158, p. 19).

[286] Article 13 (a) de la loi n°1/18 du 15 mai 2014.

[287] Article 25 de la loi n°1/18 du 15 mai 2014.

[288] A/HRC/21/46, p. 9.

[289] Décret n° 100/286 du 8 décembre 2014.

[290] Composée pour moitié par des parlementaires CNDD-FDD.

[291] Mgr Jean Louis Nahimana (Catholique), Président ; Mgr Bernard Ntahoturi (Anglican), Vice-Président remplacé en décembre 2017 par le Révérend Clément Noé Nikiza ; Mgr Antoine Pierre Madaraga (Catholique) ; Mgr Onesiphore Nzigo (Méthodiste) ; Sheikh Shabani Ali Djumaine (Musulman); et Père Désiré Yamunye (Catholique), remplacé en décembre 2017 par l'Abbé Pascal Niyonkuru.

[292] Poste clé au sein de la Commission, le Secrétaire général est chargé de coordonner l'administration et les ressources humaines de la Commission ainsi celle des bureaux provinciaux.

[293] Clotilde Niragira, Secrétaire général (CNDD-FDD) ; Honorable Libérate Nicayenzi (Batwa) ; Honorable Clotilde Bizimana (FNL) ; Honorable Pascasie Nkinahamira (UPRONA) ; et Honorable Didace Kiganahe (FRODEBU Nyakuri), remplacé en décembre 2017 par Honorable Léonce Ngabo.

[294] A/HRC/21/46, p. 9.

[295] A/HRC/21/46, p. 10.

[296] Voir : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20et%20Tribunal%20Sp%C3%A9cial/processus%20l%C3%A9gislatif/ROI%20FINAL%20MARCH%202015.pdf.

des témoins et de la disposition selon laquelle une loi relative à la protection des témoins doit être promulguée avant la réalisation de toute enquête sur le terrain »[297], ce qui toutefois n'a été fait que le 27 juin 2016[298] alors que la CVR avait débuté sa phase opérationnelle depuis quatre mois[299].

105. Dotée d'un mandat de quatre ans avec une possibilité de prolongation d'une année[300], la CVR a pour tâche principale d'enquêter sur « les violations des droits politiques, civils, économiques et sociaux majeurs » commis entre le 1er juillet 1962 et le 4 décembre 2008, d'en établir les responsabilités ainsi que les facteurs qui les ont favorisés, et d'identifier l'existence de fosses communes[301]. Le 21 juin 2018, le Président de la CVR, Monseigneur Jean-Louis Nahimana dont plusieurs experts interrogés par la Commission d'enquête ont loué l'indépendance et la probité[302], s'est exprimé sur le travail déjà réalisé par la CVR[303]. Il a notamment relevé que la CVR avait enregistré plus de 70 000 dépositions émanant des victimes et témoins des différentes crises qu'a connues le Burundi depuis 1962 et identifié plus de 20 000 présumés auteurs de ces crises ainsi que 4 000 fosses communes.

106. Cette question du pardon a également fait l'objet de nombreuses critiques depuis la création de la CVR. La loi instituant cette dernière prévoit en effet que « dans l'objectif d'un rapprochement et d'une réconciliation entre les victimes et les présumés auteurs, la Commission élabore une procédure par laquelle les victimes peuvent accorder le pardon aux auteurs qui le demandent et expriment des regrets »[304]. Cette disposition crée un flou sur la portée juridique de ce pardon dont plusieurs observateurs craignent qu'il ne s'assimile à une amnistie. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a ainsi souligné que « la procédure de pardon peut s'apparenter de fait à une amnistie accordée par la personne dont les droits ont été violés. En cas d'actes de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes impliquant des violences sexuelles ou d'autres violations flagrantes des droits de l'homme ou graves atteintes au droit international humanitaire, l'amnistie serait tout particulièrement contestable »[305]. Toutefois, dans le règlement d'ordre intérieur de la CVR adopté après la visite du Rapporteur spécial, il est prévu que « toute personne qui reconnaît avoir commis, participé, commandité des faits relevant de la violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui regrette ses actes et est prête à demander pardon, à réparer et qui recherche la réconciliation, peut en exprimer le souhait par écrit devant la Commission. À cette fin, cette dernière organise une séance de pardon et de réconciliation »[306]. Le Rapporteur spécial a par ailleurs noté qu'« un tel mécanisme, adoubé au nom de la réconciliation, dans des cas où tous les risques pour la sécurité n'ont pourtant pas été neutralisés, place les victimes dans une position où il est presque impossible de refuser d'accorder le pardon à des responsables qui, très souvent, peuvent occuper des postes à responsabilité et où le pardon est principalement motivé par la crainte de représailles »[307].

107. Plus largement, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a regretté que « les discussions menées au niveau national ainsi qu'avec des acteurs internationaux au cours

[297] A/HRC/21/46, p. 9.
[298] Loi n° 1/04 du 27 juin 2016 portant protection des victimes, des témoins et d'autres personnes en situation de risque.
[299] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20160306-burundi-commission-verite-reconciliation-nkurunziza-politique-justice-violences.
[300] La CVR pourrait donc travailler jusqu'en décembre 2019. Cette prorogation doit se faire par voie législative (article 4 de la loi n°1/18 du 15 mai 2014). Un expert interrogé par la Commission craint que cela donne toute latitude au Parlement pour changer la composition de la CVR, voire le mécanisme lui-même (RV-02).
[301] Article 6 de la loi n°1/18 du 15 mai 2014.
[302] RV-01, RV-02.
[303] Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/4/186.
[304] Article 64 de la loi n°1/18 du 15 mai 2014.
[305] A/HRC/21/46, p. 8.
[306] Article 65 du règlement d'ordre intérieur de la CVR. L'article 83 du même règlement dispose : « Dans l'hypothèse où la victime consent à pardonner à l'auteur du crime, la CVR acte l'offre et l'acceptation du pardon. Il est alors demandé aux parties de participer à une cérémonie publique de réconciliation ».
[307] Ibid.

des dix dernières années ont surtout porté sur la création d'une commission de vérité, les autres mesures de justice transitionnelle ayant été reléguées au second plan »[308].

(b) Poursuites judiciaires reléguées au second plan

108. La loi n° 1/18 du 15 mai 2014 établissant la CVR ne fait aucune référence à un mécanisme judiciaire de poursuite des auteurs de violations graves des droits de l'homme et de crimes de droit international. Le rapport de la mission d'évaluation mandatée en 2004 par le Secrétaire général des Nations Unies[309] avait pourtant prévu, comme cela a été mentionné plus haut, une approche en deux étapes consistant en la création d'un mécanisme non-judiciaire de recherche de la vérité et la mise en place d'un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités. S'agissant du second, les consultations nationales, organisées de 2009 à 2010, ont recommandé la mise en place d'un « tribunal spécial » composé de magistrats burundais et étrangers et chargé de « traduire en justice les responsables des crimes graves selon le droit international afin de mettre fin à la tradition d'impunité et donner la parole aux victimes »[310]. De son côté, le Gouvernement a fait savoir qu'il attendrait la fin des travaux de la CVR avant de décider les modalités d'ouverture d'enquêtes judiciaires. Le Président de la CVR a quant à lui déclaré que « s'il y a[vait] des crimes imprescriptibles, ça sera[it] [aux Nations Unies] de décider de la suite à leur réserver »[311]. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle s'est demandé, dans son rapport présenté en 2015 au Conseil des droits de l'homme, si la CVR ne retardait pas encore « le moment où la justice sera[it] rendue » au Burundi[312]. Or, a-t-il souligné, « les enquêtes et les poursuites judiciaires dépendent toujours d'importants travaux préparatoires, comme la collecte et la conservation de preuves et de documents, qui non seulement nécessitent beaucoup de temps mais sont aussi fonction de contraintes liées au temps »[313].

109. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle s'est par ailleurs inquiété du fait que l'article 61 de la loi n°1/18 de 2014 – qui dispose que « pour les affaires pendantes devant les juridictions qui seraient portées devant la [CVR], les juridictions ordonnent la suspension de leur instruction soit d'office, soit à la demande des parties, en attendant les conclusions de la Commission » – semble suspendre toute procédure pénale pendant la durée du mandat de la CVR[314]. En outre, une loi sur la répression du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre n'ayant été adoptée, comme cela était prévu par l'Accord d'Arusha[315], qu'en mai 2003[316] et la définition de ces crimes n'ayant été introduite dans le Code pénal qu'en 2009[317], le cadre juridique burundais existant ne permet pas de poursuivre les auteurs présumés de tels actes commis avant 2003. Comme l'a noté le Rapporteur spécial, « l'impasse dans laquelle se trouve la création d'un mécanisme de justice spécialisé fait qu'il est impossible d'engager toute forme de poursuite à l'encontre des auteurs de crime commis avant 2003, y compris durant la période où l'on a enregistré le plus de violence »[318].

110. À ce constat s'ajoute une pratique en matière d'immunité qui depuis l'Accord d'Arusha s'est à la fois pérennisée et généralisée. L'immunité, telle que prévue par la législation adoptée en 2003 et complétée à la suite des accords de cessez-le-feu conclus

[308] A/HRC/21/46, p. 6.
[309] S/2005/158, p. 18.
[310] Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi, 20 avril 2010.
[311] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20160306-burundi-commission-verite-reconciliation-nkurunziza-politique-justice-violences.
[312] A/HRC/21/46, p. 12.
[313] Ibid.
[314] Ibid.
[315] Article 6 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.
[316] Loi n°1/004 du 08 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.
[317] Loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal.
[318] A/HRC/21/46, p. 11.

avec le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL[319], était « provisoire » et initialement limitée aux seuls dirigeants des mouvements rebelles afin de permettre leur retour d'exil[320]. Or, depuis 2003, l'immunité qui devait être circonscrite à la période de transition[321] a vu son champ d'application étendu jusqu'à la création de la CVR et d'un tribunal spécial[322]. Le retard pris dans l'établissement de la CVR et l'incertitude s'agissant de la création d'un mécanisme judicaire font que, comme l'a déploré le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, « l'immunité provisoire pourrait bien encore être octroyée pendant de nombreuses années »[323]. Par ailleurs, comme l'a également relevé le Rapporteur spécial[324], « l'éventail des bénéficiaires de l'immunité provisoire s'est progressivement élargi. Outre les responsables politiques des mouvements insurgés vivant en exil, l'immunité peut aussi être accordée aux chefs du CNDD-FDD, aux combattants ordinaires et aux anciens membres des forces de sécurité gouvernementales. Des immunités ont également été offertes à des prisonniers politiques[325], cette expression n'ayant pas été définie de façon précise, et à des détenus condamnés. Toute une série de décrets ministériels[326] a conduit à la libération de plus de 3 000 prisonniers, ce qui a suscité une controverse dans la société burundaise ».

111. En outre, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a souligné dans son rapport de 2015 que, malgré des progrès réalisés dans le domaine de la justice, « il est largement admis que des réformes sont nécessaires pour mettre en place un système judiciaire indépendant. Toutefois, le pouvoir exécutif et le parti politique au pouvoir continuent de contrôler le secteur de la justice à tous les niveaux »[327]. Or, comme cela a déjà été mentionné, l'Accord d'Arusha avait prévu parmi les solutions aux conflits qu'a connus le pays « l'adoption de dispositions constitutionnelles consacrant le principe de la séparation des pouvoirs »[328]. Une étude plus détaillée de l'évolution du secteur de la justice au Burundi fait l'objet d'un chapitre entier dans le présent rapport[329].

---

[319] Loi n° 1/022 du 21 novembre 2003 portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant de l'exil, décret n° 100/023 du 23 mars 2004 portant modalités d'application de l'immunité provisoire prévue par l'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003 et loi n° 1/32 du 22 novembre 2006 portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des membres du mouvement signataire de l'Accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Voir également la partie II.A.1 (b) du présent rapport.

[320] Les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre étaient également expressément exclus du champ d'application de ces immunités (article 2 de la loi n° 1/022 du 21 novembre 2003 et article 2-2 de loi n° 1/32 du 22 novembre 2006.

[321] Article 2-2 de la loi n° 1/022 du 21 novembre 2003).

[322] Article 8 (par. 2) de loi n°1/ 22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant code électoral : « En attendant les conclusions du Tribunal spécial pour le Burundi sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et de la Commission nationale sur la vérité et la réconciliation, les personnes ayant bénéficié de l'immunité provisoire continuent à jouir de leurs droits civils et politiques nonobstant les condamnations éventuelles prononcées ». Disposition reprise à l'article 8-2 de la Loi n° 1/ 20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant code électoral.

[323] A/HRC/21/46, p. 11.

[324] A/HRC/21/46, p. 12.

[325] Décret n° 100/02 du 3 janvier 2006 portant immunité provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la République du Burundi et décret n° 100/210 du 30 décembre 2008 portant immunité provisoire des prisonniers politiques et de guerre du mouvement Palipehutu-FNL détenus dans les établissements pénitentiaires de la République du Burundi.

[326] Ordonnance ministérielle n° 550/18 du 9 janvier 2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la République du Burundi, ordonnance ministérielle n° 550/1411 du 31 décembre 2008 du Ministre de la justice portant libération des prisonniers politiques et de guerre du Palipehutu-FNL détenus dans les établissements pénitentiaires de la République du Burundi.

[327] A/HRC/21/46, pp. 18, 19, 20 et 23.

[328] Article 5-5 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. L'article 1-6 du Protocole II de l'Accord sur les « principes constitutionnels de la Constitution de la période post-transition » prévoit quant à lui que « le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs ».

[329] Voir la partie III.D du présent rapport.

(c) Réforme incomplète du secteur de la sécurité

112. Au même titre que la réforme de la justice, celle du secteur de la sécurité figure parmi les changements institutionnels indispensables pour garantir la non-répétition des crimes passés. Pendant de nombreuses années les corps de défense et de sécurité[330] ont été dominés, à l'instar du système politique, par la minorité tutsie. En réponse et afin « d'assurer les équilibres nécessaires et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État », l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi a prévu une composition ethnique paritaire des forces de défense nationales et de la police burundaise « pendant une période à déterminer par le Sénat »[331]. La Constitution promulguée en mars 2005 a entériné cette disposition en étendant le principe de parité au Service national de renseignement (SNR)[332]. La période d'application de ce principe n'a cependant jamais été précisée. En 2003, suite aux négociations de paix avec le CNDD-FDD, le compromis sur la composition ethnique a été complété par un compromis sur la composition politique des forces de sécurité en prévoyant que 40 pour cent des postes de commandement dans l'armée reviendraient au CNDD-FDD[333].

113. C'est sur la base de ces compromis que les processus de démobilisation et d'intégration ont été menés. De 2004 à 2008, 41 000 ex-Forces armées burundaises (ex-FAB) et 15 500 anciens membres des partis et mouvements politiques armés ont été démobilisés[334]. L'objectif étant de réduire les forces armées à 25 000 hommes dont la moitié devait être d'origine hutue, la démobilisation a surtout concerné des militaires tutsis. Elle s'est déroulée sans heurts ni violence même si certains observateurs ont regretté que des combattants démobilisés aient gardé leurs armes et auraient ainsi contribué à une hausse de la criminalité[335]. Dans un rapport de 2014, l'ISSAT (International Security Sector Advisory Team), qui avait été mandaté par le Gouvernement, les Pays-Bas et le BNUB pour évaluer la réforme du secteur de la sécurité au Burundi, a noté pour sa part que « les anciens combattants démobilisés demeurent un groupe encore facilement remobilisable et parfois confronté à des pressions d'ordre sécuritaire et/ou politique », du fait notamment d'un manque de soutien continu à leur réintégration sociale, économique et politique[336].

114. La réforme du secteur de la sécurité, soutenue principalement par la Belgique, les États-Unis, la France et les Pays-Bas, a permis une professionnalisation des corps de défense et de sécurité par le biais de formations. Dans son rapport d'évaluation, l'ISSAT a souligné : « les avancées les plus importantes en matière de formation au sein de la PNB [Police nationale burundaise] et de la FDN [Force de défense nationale] […] sont variables selon les institutions concernées en raison notamment de leurs fonctions spécifiques et des conditions de leur mise en place. Ainsi les efforts à fournir sont-ils beaucoup plus

---

330 Depuis l'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005, les corps de défense et de sécurité sont composées de la Force de défense nationale (FDN) devenue depuis 2017 la Force de défense nationale du Burundi (FDNB), la Police nationale burundaise (PNB) et le Service national de renseignement (SNR). Dans son rapport présenté en septembre 2017 au Conseil des droits de l'homme, la Commission d'enquête détaille l'organisation et la structure de ces différents corps (voir A/HRC/36/CRP.1, p. 158 à 174).

331 Article 14-1 et 2 du Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.

332 L'article 245 de la Constitution précise en effet que les corps de défense et de sécurité « consistent en une force de défense nationale, une force défense nationale, une police nationale et un service national de renseignements ». L'article 257-2 dispose que « pendant une période à déterminer par le Sénat, les corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État ».

333 Protocole de Pretoria, 8 octobre 2003, et Accord technique de forces, chapitre 2, article 2, novembre 2003.

334 Nina Wilén, « From Foe to Friend? » Army integration after war in Burundi, Rwanda and the Congo, International Peacekeeping, 11 novembre 2015.

335 International Crisis Group, « Burundi : l'armée dans la crise », Rapport Afrique n° 247, 5 avril 2017, p. 7.

336 Évaluation de la réforme de la sécurité et de la justice au Burundi, Rapport final, février 2014 (in : https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice2/Countries-Regions/Burundi/Security-Sector-Development-Programme-for-Burundi-SSDP/Review-of-SSR-Process-in-Burundi-From-Arusha-to-present/Evaluation-de-la-reforme-de-la-securite-et-de-la-justice-au-Burundi2).

importants pour la PNB (entité qui n'existait pas avant l'Accord d'Arusha) que pour la FDN (reconstruite à partir d'une structure existante) »[337]. S'agissant de la PNB, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, dans son rapport de 2015 portant sur la période précédant la crise d'avril 2015, a déploré, malgré une légère amélioration de l'image de l'institution[338], que « la composition de la police continue de poser des problèmes de légitimité, de gestion et de discipline, sachant en particulier qu'aucune procédure de sélection n'a été menée depuis sa création en 2004 »[339]. Le SNR, opaque dans son fonctionnement et son organisation, n'a cessé, comme l'a aussi relevé le Rapporteur spécial, d'être « très mal perçu par la population, qui doute en particulier de son aptitude à s'acquitter d'une manière apolitique et non partisane du mandat qui lui est confié par la Constitution »[340].

115. Le Rapporteur spécial a en outre souligné un manque de coordination des mécanismes de contrôle civil des corps de défense et de sécurité mis en place par la Constitution de 2005. L'ISSAT est de son côté allé plus loin en remettant en cause l'efficacité même du contrôle exercé par ces organes souvent peu dotés financièrement, dépendants du pouvoir exécutif et politisés dans leur composition. L'ISSAT note ainsi dans son rapport d'évaluation : « Bien qu'ils soient en place et que leurs fonctions soient clairement définies dans les textes, les mécanismes de contrôle interne et externe ne sont pas encore en mesure de jouer pleinement leur rôle vis à vis des secteurs de la sécurité et de la justice. Les mécanismes de contrôle interne de la FDN fonctionnent. Ce n'est pas encore le cas de ceux prévus par le cadre légal pour la PNB ; des accusations de corruption, de violations des droits de l'homme et de crimes de nature politique impliquant des membres de cette institution sont plus répandues et nuisent ainsi à son image. Le Parlement, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme, l'Ombudsman, la Cour constitutionnelle, le système judiciaire dans son ensemble et les composantes du dispositif national de lutte contre la corruption ne parviennent à infléchir ces tendances que de manière encore très limitée en raison des faibles capacités humaines et financières dont ils disposent, et parfois en raison de l'ascendant marqué du pouvoir exécutif sur certaines de ces institutions. De leur côté, la société civile et les médias jouent leur rôle de surveillance de l'action gouvernementale. Ce rôle n'est généralement pas bien accepté par les autorités et se traduit par des relations tendues et dominées par une méfiance réciproque alors que l'espace accordé aux libertés d'expression et d'association tend à se réduire »[341].

116. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a par ailleurs déploré qu'« aucune procédure n'a été mise en place pour vérifier les antécédents des agents publics et exclure ceux qui ont été impliqués dans de graves violations »[342]. L'Accord d'Arusha[343] et les lois organiques régissant la FDN et la PNB[344] prévoyaient pourtant que toutes les personnes reconnues coupables d'actes de génocide, de coups d'État, de violations de la Constitution et des droits de l'homme, ainsi que de crimes de guerre soient exclues de l'armée et de la police. Le Rapporteur spécial a particulièrement regretté que « des documents récents de politique générale, comme la Stratégie de sécurité nationale et le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté, ne traitent pas cette question »[345].

---

337 Ibid.

338 A/HRC/21/46, p. 17 : « Avant les événements qui ont eu lieu en avril 2015, […] l'attitude de la population envers la police avait aussi commencé à changer, en partie grâce à des programmes comme la police de proximité ou police communautaire, les projets d'éthique militaire et les journées portes ouvertes ».

339 Ibid.

340 Ibid.

341 Évaluation de la réforme de la sécurité et de la justice au Burundi, Rapport final, février 2014.

342 A/HRC/21/46, p. 18.

343 Article 14-1 et 2 du Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la démocratie au Burundi.

344 Loi organique n° 1/04 du 20 février 2017 modifiant la loi organique n° 1/019 du 31 décembre 2004 pour ce qui concerne la FDN et la loi n° 1/03 du 20 février 2017 modifiant la loi organique n° 1/023 du 31 décembre 2004 pour ce qui a trait à la PNB.

345 A/HRC/21/46, p. 18. Il est à noter que cet aspect est également absent du rapport d'évaluation de l'ISSAT. Dans un rapport de 2012 (« Burundi : Bye-Bye Arusha », Rapport Afrique n° 192), l'International Crisis Group avait quant à lui préconisé : « Les partenaires de la réforme du secteur de la sécurité doivent recentrer cette réforme sur les droits de l'homme. Ils doivent inclure dans les

117. Les limites de la réforme du secteur de la sécurité se sont révélées au grand jour dès le début de la crise de 2015 quand les corps de défense et de sécurité ont été mobilisés pour mener la répression contre les opposants réels ou supposés au Gouvernement et lorsque, dans ce cadre, plusieurs de leurs membres, voire des unités entières, ont commis des violations graves des droits de l'homme. La Commission d'enquête les a décrites dans son précédent rapport et a établi certaines responsabilités[346]. Sur ce point, la crise qui s'est ouverte en avril 2015 a également mis à jour l'existence de chaînes de commandement parallèles qui, comme l'a déjà montré la Commission, sont basées « sur des liens personnels hérités du temps où certaines autorités issues du CNDD-FDD menaient la lutte armée dans le maquis et [se sont] renforcées pour faire face aux oppositions internes qui dès 2014 se sont exprimées »[347].

118. Au-delà des carences institutionnelles en matière sécuritaire et, comme décrit plus haut, dans le domaine de la justice transitionnelle, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a également insisté en 2015 sur le fait que « les mesures de réparation ont surtout porté sur la restitution des terres, tandis que d'autres formes de réparation, en particulier la réadaptation des victimes, n'ont pas été prises en considération »[348]. La Commission traitera de la question foncière plus loin dans ce rapport[349]. S'agissant des autres types de réparation, le Rapporteur spécial a notamment préconisé que la CVR engage des discussions sur la conception d'un programme de réparations et y associe dès le départ la société civile et les victimes. « Cette démarche, a-t-il souligné, contribuerait à garantir que le programme final non seulement visera véritablement à indemniser le préjudice subi mais permettra aussi aux victimes, en particulier les femmes et les filles, d'échapper aux schémas préexistants de discrimination et d'inégalités »[350]. Il a également recommandé que tout programme de réparations prévoie un appui à l'éducation qui joue également un rôle important dans la réinsertion des victimes[351]. Le Rapporteur spécial a en outre regretté l'absence de politique officielle de mémoire et le fait que le Gouvernement s'ingère dans les initiatives privées mémorielles[352].

3. Pouvoir politique et partage inéquitable des ressources

119. Aux insuffisances institutionnelles que connaît le Burundi, s'ajoute la question du partage inéquitable des ressources[353] dans le contexte d'une économie faible et de ressources naturelles limitées, en particulier la terre. Ce contexte préoccupant est aggravé par une mauvaise gouvernance économique et des cas récurrents de corruption qui sont des obstacles à un développement réel et durable du pays.

(a) Problème structurel de partage des ressources au Burundi

120. Le Burundi connaît un problème structurel de partage des ressources qui est caractérisé par la faiblesse de l'économie et la rareté des terres qui ne permettent pas de satisfaire l'ensemble d'une population en grande majorité pauvre et de plus en plus nombreuse. Cet environnement a favorisé une patrimonialisation du pouvoir et des luttes politiques en vue d'obtenir la mainmise sur les ressources du pays. Les femmes sont

critères d'évaluation des corps de défense et de sécurité des indicateurs quantitatifs et qualitatifs portant sur les violations des droits de l'homme ».

346 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 203 à 205.

347 A/HRC/36/CRP.1, par. 709. L'existence d'obédiences parallèles a également été soulevée par d'autres observateurs du Burundi, comme l'International Crisis Group en 2012 et 2017 (voir : « Burundi : Bye-Bye Arusha », Rapport Afrique n° 192, p. 19, et « Burundi : l'armée dans la crise », Rapport Afrique n° 247, p. 8).

348 A/HRC/21/46, p. 18.

349 Voir la partie II.B.3 (b) du présent rapport.

350 A/HRC/21/46, p. 18.

351 Ibid.

352 Ibid., p. 20 et 21.

353 L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi prévoyait comme principe pour lutter contre l'exclusion « la répartition et la redistribution équitables des ressources nationales dans tout le pays » (article 7 du Protocole I de l'Accord).

particulièrement défavorisées en raison d'un accès limité aux terres et aux moyens de production[354].

(i) Croissance « faible et volatile »

121. Dans une note technique de décembre 2016 sur les risques et vulnérabilités du développement humain au Burundi, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a caractérisé la croissance burundaise de « faible et volatile » du fait des chocs combinés de l'offre et de la demande[355]. Au niveau de l'offre, le Burundi souffre d'un manque de diversification de son économie qui repose principalement sur le secteur agricole, représentant à lui seul 80 pour cent des exportations[356]. L'agriculture est dominée par des activités de subsistance à faible performance économique qui ne permettent pas de nourrir la majorité de la population et expliquent le dernier rang du Burundi au classement de l'indice global de sécurité alimentaire[357] et de celui mesurant la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans[358]. L'agriculture est en outre soumise à des aléas climatiques et écologiques qui entraînent périodiquement une baisse des rendements agricoles et une diminution de la production vivrière, comme cela a pu être constaté depuis 2013[359]. Les populations les plus pauvres, principalement des femmes, dépendent généralement de terres marginales et ne sont pas en mesure de faire face aux chocs sévères[360]. Depuis plus de dix ans, les importations de denrées alimentaires n'ont cessé d'augmenter aussi bien en volume qu'en valeur avec un rythme plus accentué d'une année à l'autre[361].

122. En comparaison, le secteur privé formel est très peu développé. Le pays comptait 3 200 entreprises en 2014[362], pour 80 pour cent d'entre elles concentrées à Bujumbura Mairie, et, au total, n'employant pas plus de 2 pour cent de la population active[363]. Les petites entreprises, majoritaires, souffrent d'un accès difficile aux investissements, notamment

---

354 CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 42-43 ; République du Burundi, Politique nationale genre du Burundi, 2012-2025, p. 14.

355 PNUD, Note technique, Risques et vulnérabilités du développement humain de la République du Burundi, décembre 2016, p. 2 (in : http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/library/notes-techniques/Risques-et-vulnerabilites-du-developpement-humain-burundi.html).

356 Ibid., p. 3.

357 Voir : http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Burundi.

358 Voir : https://docs.wfp.org/api/documents/262aa1c8b0d5467f8df1135f27f26d14/download/. Selon la Troisième enquête démographique et de santé couvrant la période 2016-2017 (EDSB-III), parmi les enfants de moins de 5 ans, 56 pour cent souffrent d'un retard de croissance, 55 pour cent sont émaciés ou atteints de malnutrition aigüe, et 29 pour cent présentent une insuffisance pondérale. Ces chiffres sont légèrement plus élevés pour les garçons que pour les filles (p. 195). L'EDSB-III constate aussi qu'il n'y a pas eu de changement important s'agissant du très mauvais état nutritionnel des enfants entre 1987 et 2016-2017 (p. 197).

359 Bilan de mise en œuvre du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II) 2012-2015, décembre 2016, p. 61. Cette tendance s'est encore confirmée récemment. Dans la version de novembre 2017 de l'aperçu des besoins humanitaires élaboré par l'équipe humanitaire pays, on peut lire : « Les aléas climatiques, tels que les vents violents, les fortes pluies, les glissements de terrain et les inondations continuent de provoquer des dégâts importants sur les habitations, les infrastructures et les cultures. L'enquête MIRA indique que dans les deux tiers des collines, les désastres naturels ont affecté les habitations et les terrains agricoles. On estime qu'en 2017 ces évènements climatiques ont détruit ou endommagé des centaines d'habitations et salles de classe. Ils ont également détruit des milliers d'hectares de terres agricoles. Alors que la majorité des ménages éprouvent des difficultés à subvenir à leurs besoins de base, on estime que dans 80 des 119 communes du pays, plus de la moitié des familles qui ont vu leur habitation endommagée ou détruite n'ont reçu aucune assistance ».

360 Programme alimentaire mondial (PAM) Burundi, Country Brief, avril 2018, p. 1.

361 Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II) 2012-2015, décembre 2016, p. 61.

362 Environ 3 000 entreprises employant autour de 45 000 travailleurs selon le PNUD (in Note technique, Risques de vulnérabilités du développement humain de la République du Burundi, 2016).

363 Africa Economic Outlook, Burundi, 2017 (in : http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/notes-pays/burundi).

étrangers[364], et d'un manque d'infrastructures électriques et routières[365] pour se développer. Le réseau routier peu étendu pèse particulièrement dans un pays déjà handicapé par son enclavement. Le secteur industriel, malgré un potentiel minier[366] et hydroélectrique non négligeable, reste sous-développé. Si l'indice pondéré de la production industrielle[367] a connu une évolution positive récente, passant de 120,1 à 133,5 points entre 2011 et 2015[368], les crédits alloués aux activités industrielles demeurent faibles, ne représentant que 15 pour cent des crédits dans le pays à la fin de l'année 2015[369]. Le secteur industriel, au total, ne contribue qu'à peine 15 pour cent du PIB national et moins d'un pour cent des emplois[370], ce qui accentue la faiblesse de la base exportable de produits manufacturés et le déficit structurel de la balance commerciale du pays[371]. Les activités artisanales, quant à elles, n'ont guère progressé ces dernières années. Elles sont en grande majorité exercées dans le secteur informel et connaissent peu d'innovation[372].

123. Sur le plan de la demande, la fragilité et la volatilité de la croissance burundaise tiennent principalement à une baisse tendancielle de la production de café – déjà faible comparée à d'autres pays producteurs[373] –, ainsi qu'à une variabilité des quantités produites et des prix. Ainsi, alors que la production était de 40 000 tonnes de café vert (i.e. café débarrassé de ses enveloppes) par an en moyenne au début des années 1990, elle était d'environ 24 000 tonnes lors de la campagne de 2012-2013, de 11 500 tonnes en 2013-2014, de 14 000 tonnes en 2014-2015, 18 000 tonnes en 2015-2016[374] et à nouveau 14 000 tonnes pour la campagne de 2016-2017[375]. Le manque d'intrants, le vieillissement du verger et les aléas climatiques expliquent ces fluctuations qui affectent un secteur représentant à lui seul environ 60 pour cent des recettes d'exportation du pays et faisant vivre directement au moins quatre millions de Burundais. Les rendements sont en outre difficilement améliorables du fait de la multiplicité et la petite taille des parcelles disséminées à travers l'ensemble du pays[376].

124. La priorité pour les partenaires internationaux a donc été depuis une dizaine d'années de stabiliser les volumes de production afin de permettre à la filière café de faire face aux variations des cours internationaux. Sous l'impulsion de la Banque mondiale, le Gouvernement a décidé en décembre 2008 de privatiser le secteur qui était jusque-là dominé par des sociétés d'économie mixte chargées de gérer les stations de lavage. Cent

---

364 Les investissements directs étrangers (IDE) sont faibles en comparaison des autres pays de la région. Selon la Banque mondiale, en 2015, les IDE représentaient 1,60 pour cent du PIB du Burundi contre 3,80 pour cent du PIB de l'Ouganda, 3,91 pour cent du PIB du Rwanda, 4,30 pour cent du PIB de la Tanzanie et 4,62 pour cent du PIB de la RDC (in : http://www.theglobaleconomy.com/rankings/Foreign_Direct_Investment/).

365 Le Burundi est classé à la 130ème place sur 137 en termes d'infrastructures par le Forum économique global dans son rapport de 2017-2018 sur la compétitivité mondiale (in : http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf).

366 Le Burundi détient la seconde réserve de nickel du monde, ainsi que d'autres minerais comme le coltan, le vanadium, les phosphates, la carbonatite, la tourbe et le calcaire.

367 Cet indice mesure les quantités physiques produites par les unités industrielles de fabrication ou de transformation dans un pays donné.

368 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016, p. 69.

369 Ibid.

370 PNUD, Note technique, Risques de vulnérabilités du développement humain de la République du Burundi, décembre 2016, p. 3.

371 De moins 9,9 pour cent du PIB national en 2000, le déficit de la balance commerciale du Burundi n'a cessé de se creuser depuis, avec un pic à moins 39,59 du PIB en 2006 pour remonter à moins 23,68 pour cent en 2015 et moins 25,67 pour cent en 2016 (in : http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=BDI&codeStat=NE.RSB.GNFS.ZS&codeStat2=x).

372 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016, p. 70.

373 En 2014, le Burundi était au 42ème rang mondial des producteurs de café. En comparaison, le Rwanda est au 39ème rang.

374 Voir : http://burundi-agnews.org/economie/burundi-une-production-de-cafe-en-2015-de-18000-t-contre-14000-t-en-2014/.

375 Voir : http://burundi-agnews.org/economie/burundi-la-production-du-cafe-campagne-2016-2017-est-de-14-000-tonnes/.

376 Voir sur ce point la section (b) du présent chapitre.

dix-sept stations de lavage ont alors été proposées à la vente et, en 2009, seules 13 d'entre elles ont été acquises par Webcor, une entreprise suisse. Les caféiculteurs burundais se sont plaints de ne pas pouvoir, faute de moyens, être compétitifs face à des opérateurs étrangers qui eux-mêmes, du fait des prix élevés de vente, n'étaient pas nombreux à se porter candidats. De nouveaux appels d'offres ont été lancés en novembre 2011 et ont abouti en février 2012 à l'attribution de 28 stations de lavage et d'une usine de déparchage[377] et de conditionnement de café (Sodeco) en province de Gitega à des opérateurs économiques essentiellement burundais. Néanmoins, les caféiculteurs continuent jusqu'à ce jour à critiquer une réforme qui, selon eux, a conduit à les placer entre les mains d'opérateurs leur ayant imposé des prix plus bas à l'achat[378], et qui n'a pas permis en outre d'enclencher un processus d'industrialisation, 5 pour cent seulement du café burundais étant transformé à l'intérieur du pays. Ces manquements ont également été soulignés en 2013 par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme. Tous deux ont appelé à une « réforme de la filière qui permettrait aux coopératives de producteurs de café de capter une plus grande partie de la valeur du café »[379].

(ii) Population : pauvreté, inégalités et explosion démographique

125. Le Burundi a été défini en 2016 par la Banque mondiale comme un « pays à faible revenu »[380] et par le Fonds monétaire international (FMI) comme un « pays en situation de fragilité »[381]. Il fait partie des cinq pays les plus pauvres de la planète qui, avec 64,6 pour cent de sa population vivant en-dessous du seuil de pauvreté[382], se classe à la 184ème place sur 186 de l'Indice de développement humain[383].

126. Après un premier cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP), le Gouvernement, en partenariat avec le système des Nations Unies au Burundi, a mis en œuvre entre 2012 et 2015 un second cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP-II). L'évaluation de son application, rendue publique en décembre 2016[384], souligne qu'en dépit d'une baisse du taux de pauvreté monétaire de la population qui est passé de 67,1 pour cent à 64,6 pour cent entre 2006 et 2014[385], « la profondeur de la

---

377 Le déparchage consiste à libérer le grain de café de son enveloppe par friction afin d'obtenir alors du café vert, prêt à l'exportation.

378 Voir notamment : http://www.rfi.fr/afrique/20130812-burundi-paysans-burundais-confrontes-privatisation-filiere-cafe, http://www.jeuneafrique.com/229664/economie/burundi-la-filiere-cafe-a-la-peine/, http://www.iwacu-burundi.org/privatisation-de-la-filiere-cafe-un-bilan-mitige/, http://aa.com.tr/fr/%C3%A9conomie/burundi-le-th%C3%A9-d%C3%A9tr%C3%B4ne-le-caf%C3%A9-%C3%A0-la-production-et-%C3%A0-l-export-/948215.

379 Voir : http://newsarchive.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13246&LangID=F.

380 Selon les critères établis par la Banque mondiale, un revenu national brut par habitant inférieur ou égal à 1 025 dollars définit les pays à faible revenu (in : https://blogs.worldbank.org/opendata/fr/nouvelle-classification-des-pays-en-fonction-de-leur-revenu-actualisation-2016). Au Burundi, 80 pour cent de la population vit avec moins de 1,25 dollars américains par jour (données de 2015).

381 C'est-à-dire un pays dont la note moyenne sur trois ans qui lui a été attribuée par l'Évaluation des politiques et des institutions nationales est inférieure à 3,2 ou un pays qui accueille une mission de l'ONU/mission régionale de maintien ou de construction de la paix En Afrique subsaharienne, les pays considérés « en situation de fragilité » sont le Burundi, les Comores, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Mali, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, São Tomé-et-Príncipe, le Sierra Leone, le Soudan du Sud, le Togo, le Tchad et le Zimbabwe.

382 Données de 2014 de l'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi.

383 Voir : http://www.hdr.undp.org/en/composite/GDI.

384 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016 (in : http://www.finances.gov.bi/images/RaportpreliminaireREV51.pdf).

385 Ibid., p. 125. Il est à noter que la Banque mondiale a contesté l'évaluation de la pauvreté faite dans le cadre du CSLP-II. Dans l'évaluation qu'elle a faite de la pauvreté en 2016, elle a noté : « L'analyse de l'évolution de la pauvreté est contestée dès lors que les ensembles de données

pauvreté au niveau des individus s'est légèrement aggravée au plan national avec un taux estimé à 25,1 pour cent en 2014 contre un taux de 23,4 pour cent en 2006 »[386], plaçant le Burundi loin de l'Objectif millénaire du développement (OMD) qui visait à réduire la pauvreté de 45 pour cent en 2015. En octobre 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a lui aussi déploré que « malgré la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, une proportion importante de la population n'est pas en mesure de bénéficier d'un niveau de vie adéquat »[387]. Le Comité a également relevé « avec préoccupation qu'en dépit des efforts de l'État partie, le taux de chômage demeure élevé, particulièrement parmi les jeunes ; en outre, un grand nombre de travailleurs demeurent dans l'économie informelle et ne sont dès lors pas couverts par la législation du travail et ne bénéficient d'aucune protection sociale »[388]. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a par ailleurs noté que « malgré l'adoption d'une politique nationale de protection sociale et la mise en place du Fonds d'appui à la protection sociale, une grande partie de la population burundaise ne bénéficie d'aucune forme de protection sociale »[389].

127. Le bilan de mise en œuvre du CSLP-II souligne en outre que la pauvreté au Burundi est en majorité multidimensionnelle. 44,4 pour cent des ménages sont considérés comme « extrêmement pauvre », c'est-à-dire comme combinant pauvreté monétaire[390] et non monétaire[391]. Les ménages « vulnérables », soit pauvres dans l'une des deux dimensions, constituent quant à eux 34,7 pour cent des ménages, et les ménages « non pauvres » seulement 20,9 pour cent d'entre eux[392]. La Banque mondiale a elle aussi conduit en 2016 une évaluation de la pauvreté au Burundi dans laquelle elle a souligné qu'une « grande partie de la population considérée comme non-pauvre se concentre juste au-dessus du seuil de pauvreté et est extrêmement susceptible de sombrer dans la pauvreté »[393]. Une analyse de la répartition de la pauvreté fait apparaître des inégalités à la fois géographiques et sociologiques.

Inégalités géographiques

128. Le bilan de mise en œuvre du CSLP-II note que les ménages extrêmement pauvres et les ménages vulnérables sont principalement localisés dans les zones rurales, « avec 48,6 pour cent pour les ménages extrêmement pauvres et 36 pour cent pour les ménages vulnérables alors que ces proportions sont respectivement de 5 pour cent et 21,7 pour cent dans les centres urbains »[394]. Les provinces où l'on trouve le plus de personnes « absolument pauvres » sont des provinces frontalières du Rwanda et de la Tanzanie et des provinces centrales, soit par ordre d'importance, Ruyigi, Muyinga, Kirundo, Cankuzo, Gitega, Karuzi, Kayanza et Rutana. Les provinces où se trouve une forte proportion de personnes « vulnérables », davantage que des personnes absolument pauvres, sont situés pour la plupart à l'Ouest du pays, soit par ordre d'importance, Bubanza, Cibitoke, Muramvya, Ngozi, Mwaro, Makamba, Bururi et la province de Bujumbura (anciennement Bujumbura-Rural). Seule la province de Bujumbura Mairie a une proportion de personnes « non pauvres » supérieure aux personnes vulnérables et

disponibles ne peuvent pas être comparées facilement » (in : Banque mondiale, République du Burundi, Évaluation de la pauvreté au Burundi, p. 80 et 81).

386 Ibid., p. 126.

387 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 43.

388 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 23.

389 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 33.

390 La pauvreté est dans ce cas calculée en fonction des revenus et du niveau de consommation des ménages.

391 La pauvreté, dans ce contexte, n'est pas seulement liée au manque de revenus ou à une insuffisance de consommation, mais aussi à des performances insuffisantes en matière de santé, d'alimentation et d'alphabétisation, à des déficiences de relations sociales, à l'insécurité, à une faible estime de soi-même et à un sentiment d'impuissance.

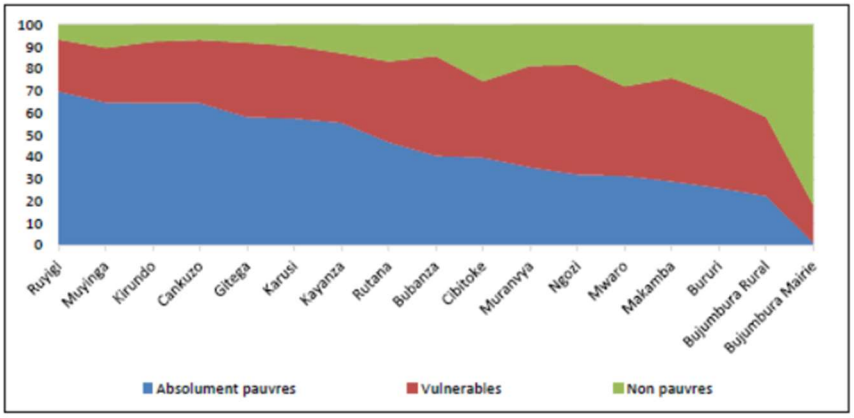
392 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, p. 127.

393 Banque mondiale, République du Burundi, Évaluation de la pauvreté au Burundi, p. 56.

394 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, p. 127.

absolument pauvres. Le bilan de mise en œuvre du CSLP-II souligne que « les ménages considérés comme aisés sont localisés à Bujumbura-Mairie (81,9 pour cent), Bujumbura-Rural (41,9 pour cent), Bururi (31,8 pour cent) et Mwaro (28 pour cent) »[395], à savoir dans ou à proximité de la capitale qui draine l'essentiel de l'activité économique du pays. La Banque mondiale a elle aussi relevé que « les indicateurs de la pauvreté se sont surtout améliorés à Bujumbura, alors que la pauvreté a stagné dans les régions rurales »[396].

Graphique 39: Typologie de la pauvreté par province



Source : ECVMB 2013/2014

Genre, discriminations et statut socio-économique des femmes

129. Les femmes et filles, qui représentent un peu plus que la moitié de la population burundaise[397], sont affectées de manière disproportionnée par la pauvreté et la marginalisation[398]. Leur statut socio-économique inférieur est favorisé par la persistance de stéréotypes sur le rôle des sexes dans la famille et dans la société[399]. À titre d'exemple, la Politique nationale genre du Burundi 2012-2025, élaborée par le Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre, décrit le rôle respectif des hommes et des femmes dans la société de la manière suivante : « L'homme [...] incarne l'autorité au sein du ménage, il prend les décisions capitales et fournit les moyens de subsistance aux membres du ménage. La femme, quant à elle, a la charge sociale du fonctionnement de la vie domestique, elle réalise les travaux ménagers et prend soin des enfants et des autres membres de la famille »[400].

130. Le faible statut socio-économique des femmes se constate à la fois dans les ménages où le chef de famille est un homme, la femme étant dans ce cas subordonnée à son mari et dépendante de lui ; mais aussi dans les ménages où le chef de famille est une femme célibataire, veuve, séparée ou divorcée, qui sont davantage affectés par la pauvreté, surtout

395 Ibid.

396 Banque mondiale, République du Burundi, Évaluation de la pauvreté au Burundi, p. 82.

397 En 2010, la proportion de femmes dans la population totale du Burundi était de 50,7 pour cent (Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi, Projections démographiques 2010-2050, p. 6). La Politique nationale genre mentionne pour sa part 50,8 pour cent (in : Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre, Politique nationale genre du Burundi 2012-2025, juillet 2012, p. 9).

398 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, p. 128 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 43. Les études disponibles sur la pauvreté donnent néanmoins peu de chiffres qui permettent d'évaluer l'impact selon le genre de manière globale, en partie parce que la pauvreté est généralement évaluée par foyer, sans tenir compte des différences dans les statuts socio-économiques des hommes et des femmes qui en font partie.

399 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 19.

400 Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre, Politique nationale genre du Burundi 2012-2025, juillet 2012, p. 10.

lorsqu'il y a des enfants à charge[401]. Ces ménages, qui ne correspondent pas au modèle patriarcal dominant selon lequel une famille doit être dirigée par un homme, représentent aujourd'hui 29 pour cent de la société[402].

131. Les femmes sont défavorisées sur le marché du travail où les hommes exercent davantage les travaux formels et valorisés tandis qu'elles restent souvent cantonnées à des activités informelles qui sont peu ou pas rémunérées[403]. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé son inquiétude au sujet des « inégalités dans le domaine du travail et [des] écarts salariaux élevés » entre hommes et femmes[404]. Les femmes, dans leur majorité écrasante, exercent leur activité principale dans le secteur agricole, ce souvent pour assurer leur subsistance et celle de leur famille[405]. Malgré cela, les femmes n'ont que rarement accès aux terres, aux moyens de production et aux crédits, parce que, en l'absence d'une loi sur la succession, les questions d'héritage sont généralement réglées selon des pratiques coutumières qui réservent l'héritage de la terre aux seuls descendants masculins[406]. En outre, la pression foncière sur les terres arables conduit non seulement à des conflits sociaux mais aggrave aussi l'accès, déjà difficile, des femmes à la terre[407]. Cette pression relègue également les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, en majorité féminines, vers des terres marginales, ce qui les rend plus vulnérables aux calamités comme les sécheresses, les épidémies et les inondations[408]. Dans le secteur non agricole, les femmes sont majoritaires parmi les personnes qui travaillent sans aucune forme de contrat, sans rémunération, ou qui sont rémunérées uniquement en nature[409].

132. Au sein des ménages, le revenu généré aussi bien par les hommes que par les femmes revient généralement aux premiers. Les femmes participent parfois aux décisions économiques des ménages mais n'ont souvent pas d'autonomie financière[410]. En outre, les femmes au Burundi exercent près de 90 pour cent du travail non rémunéré [411], dont des tâches non rémunérées dans le secteur agricole et non agricole, l'approvisionnement des ménages en eau potable, bois et charbon, la préparation des repas et d'autres tâches ménagères, ainsi que le soin des enfants et d'autres membres de la famille[412].

133. Les femmes pâtissent également d'un faible niveau d'éducation. Selon une enquête récente, le taux d'alphabétisation des femmes est de 67,9 pour cent contre 76,2 pour cent pour les hommes[413]. De la même manière, 36 pour cent des femmes n'ont aucun niveau d'instruction contre 26 pour cent des hommes[414]. L'écart est plus élevé au sein des générations les plus âgées (90 pour cent des femmes de plus de 65 ans n'ont pas eu accès à l'instruction contre 64 pour cent des hommes)[415]. Le faible niveau d'instruction des femmes les empêche tout particulièrement d'accéder à des emplois mieux rémunérés et accroît le

---

401 Courtois, Anne-Claire, Les femmes chefs de ménage à Bujumbura : marginalité, violences et résilience (Thèse de doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour), septembre 2016, p. 147 à 178. Selon une enquête menée en 2011 parmi les ménages dirigés par des femmes dans le milieu urbain de Bujumbura, la moitié de ces ménages ne mangeaient qu'un repas par jour, alors qu'un ménage sur sept n'avait pas suffisamment de moyens pour manger tous les jours (Ibid., p. 162).

402 EDSB-III 2016-2017, p. 14.

403 République du Burundi, Politique nationale genre du Burundi, 2012-2025, juillet 2012, p. 10.

404 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, E/C.12/BDI/CO/1, par. 19.

405 92 pour cent des femmes contre 75 pour cent des hommes (Banque mondiale 2016, p. 25). Selon l'EDSB-III, 84 pour cent des femmes qui avaient exercé une activité pendant les 12 mois précédant l'enquête avaient travaillé dans l'agriculture, comparé à 66 pour cent des hommes (p. 31).

406 YM-005. Voir aussi la section (b) du présent chapitre.

407 Politique nationale genre du Burundi, 2012-2025, juillet 2012, p. 9.

408 Programme alimentaire mondial, Burundi, Country Brief, avril 2018, p. 1. Voir aussi la section (b) du présent chapitre.

409 Banque mondiale 2016, p. 26.

410 Ibid. Voir aussi EDSB-III 2016-17, p. 301 à 304.

411 Ibid., p. 25. Selon l'EDSB-III, 84 pour cent des femmes qui avaient travaillé pendant les 12 mois précédent l'enquête avaient travaillé dans l'agriculture, comparé à 66 pour cent des hommes (p. 31).

412 Politique nationale genre du Burundi, 2012-2025, juillet 2012, p. 13.

413 EDSB-III 2016-17, p. 43 et 44.

414 Ibid., p. 15. Les chiffres établis par l'enquête démontrent également d'importantes différences entre les provinces, les plus vulnérables étant les provinces rurales.

415 Ibid.

risque de pauvreté. Les femmes les moins instruites sont en effet celles qui donnent naissance à un plus grand nombre d'enfants[416]. Or, la Banque mondiale a constaté que les ménages avec un nombre élevé d'enfants sont davantage touchés par la pauvreté[417].

134. Grâce à la politique d'accès à l'éducation, les jeunes filles ont aujourd'hui un accès à l'éducation primaire quasi égal aux garçons[418]. D'importants défis demeurent toutefois. Le taux d'abandon scolaire des jeunes filles reste très élevé au niveau du secondaire « à cause de facteurs tels que les mariages et les grossesses précoces, les frais de scolarité indirects, la malnutrition, le travail des enfants, la préférence donnée à la scolarisation des garçons et la non-application de la règle de l'enseignement obligatoire »[419]. Les grossesses précoces[420], en raison de politiques peu favorables à l'éducation des élèves mères[421], mettent souvent un terme à toute perspective d'éducation des jeunes filles et contribuent à les marginaliser. Elles les rendent également davantage sujettes à basculer dans la pauvreté. Ces risques sont en outre aggravés par le niveau élevé de violences sexuelles dans le milieu scolaire au Burundi, commises notamment par des professeurs[422]. Une inégalité importante entre les sexes se poursuit dans l'enseignement supérieur où les femmes ne représentent que le quart de l'ensemble des étudiants[423].

135. La persistance de stéréotypes sur les rôles des genres et le faible statut socio-économique des femmes entravent également leur participation dans la vie publique[424]. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a constaté à cet égard « que les femmes sont très faiblement représentées au niveau des provinces et des districts (collines) et qu'il n'existe pas de stratégie générale destinée à lutter contre les obstacles qui les empêchent de participer à la prise de décisions, à savoir la culture politique patriarcale fondée sur des stéréotypes sexuels qui règne dans l'État partie, le faible niveau de compétences et d'études des femmes et leur manque d'indépendance économique »[425]. Dans la foulée des négociations de l'Accord d'Arusha, les défenseurs des droits des femmes avaient pourtant réussi à obtenir l'introduction dans la Constitution de 2005 d'un quota minimum de 30 pour cent de femmes au sein du Gouvernement, du Parlement et du Sénat. Malgré cette avancée, la représentation des femmes aux plus hauts niveaux décisionnels reste faible, tout comme dans les institutions qui ne sont pas soumises au quota constitutionnel[426]. Même si les femmes ont joué un rôle important en tant qu'agents de paix durant les différentes crises qu'a connues le Burundi, leur participation dans les initiatives et mécanismes nationaux de dialogue, tel que le dialogue inter-burundais en cours, reste faible et *ad hoc*[427].

---

416 Banque mondiale 2016, p. 90.

417 Ibid.

418 7 et 6 pour cent respectivement. Ibid.

419 CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 34 (a). Voir également : EDSB-III 2016-17, p. 17 ; République du Burundi, Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation 2012-2020, juillet 2012, p. 53.

420 Huit pour cent des adolescentes de 15 à 19 ans ont déjà donné naissance une fois ou sont enceintes (EDSB-III 2016-17, p. 84).

421 Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé des préoccupations par rapport à une politique obligeant les élèves mères d'attendre pendant une année après l'accouchement avant d'être réadmises dans leurs écoles (CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 35(c)). Une directive par la Ministre de l'éducation en juin 2018 excluant définitivement les filles enceintes des écoles, ainsi que les élèves masculins responsables de ces grossesses, a été abandonnée un mois plus tard suite à des protestations.

422 Fonds des Nations Unies pour la population au Burundi, Étude sur les grossesses en milieu scolaire, novembre 2013, p. 26.

423 World Economic Forum 2017, The Global Gender Gap Report, p. 106 et 107.

424 Minani Passi, Pascasie, Femmes en politique au Burundi, 2014 (Edition : Harmattan), p. 74 à 79.

425 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant les cinquième et sixième rapports périodiques (présentés en un seul document) du Burundi, CEDAW/C/BDI/CO/5-6, 18 novembre 2016, par. 30.

426 PNUD, Égalité des sexes et autonomisation des femmes dans l'administration, Étude de cas sur le Burundi, 2012, p. 11.

427 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, concernant les cinquième et sixième rapports périodiques du Burundi, CEDAW/C/BDI/CO/5-6, 18 novembre 2016, par. 10.

136. Sur le plan légal, le Code de la personne et de la famille de 1993 a certes constitué un progrès significatif en matière d'égalité des sexes devant la loi, tout comme les dispositions consacrant l'égalité entre hommes et femmes dans la Constitution. Cependant, plusieurs dispositions discriminatoires à l'égard des femmes demeurent dans la législation burundaise. L'âge minimum autorisé pour se marier est par exemple différent pour les hommes et les femmes[428]. D'autres dispositions discriminatoires à l'égard des femmes existent toujours dans le Code de la nationalité qui ne permet pas à la femme de transmettre sa nationalité de manière égale à l'homme[429], dans le Code pénal[430] et dans le Code du travail[431]. La loi burundaise n'accorde en outre qu'une faible protection économique aux femmes divorcées[432], ce qui aggrave le risque de voir ces dernières sombrer dans la pauvreté. Ce risque empêche également les femmes victimes de violences domestiques d'envisager le divorce[433]. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé son inquiétude par rapport au manque de progrès concernant la réforme de ces dispositions et l'absence de délai prévu afin de s'assurer que toutes les lois burundaises garantissent l'égalité entre les hommes et les femmes[434].

137. Au quotidien, les femmes se heurtent en outre à de multiples formes de discrimination qui sont soit en contravention avec des lois burundaises, soit concernent des aspects non réglementés par la loi, tel que la polygamie, les mariages précoces ou les mariages forcés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a constaté « qu'en attendant la mise au point définitive d'un projet de loi relatif aux successions, aux régimes matrimoniaux et aux libéralités qui existe depuis 2009, le droit coutumier continue de régir ces matières »[435]. Le droit et les pratiques coutumiers perpétuent de multiples formes de discrimination à l'égard des femmes, notamment en matière de divorce, de garde des enfants, ou de gestion des biens par les femmes[436]. En raison du faible accès à la justice[437], du manque de connaissance des lois protégeant les femmes parmi les professions juridiques[438], et de la persistance d'attitudes discriminatoires, les femmes n'ont, de fait, souvent pas accès à un recours effectif.

138. Les initiatives récentes du Gouvernement burundais, au lieu de s'appuyer sur une vision d'égalité entre les hommes et les femmes, semblent davantage guidées par une vision paternaliste qui ne paraît guère promouvoir une meilleure protection des droits des femmes. À titre d'exemple, au lieu de garantir l'égalité économique des femmes et des hommes dans des unions libres et au moment de la dissolution de celles-ci, comme le préconise le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes[439], le Gouvernement a instauré une politique visant à forcer les couples vivants en union libre à se marier sous peine, à défaut, d'emprisonnement ou d'amende[440].

---

428 Article 88 du Code des personnes et de la famille. Les articles 38, 122 et 126 contiennent également des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

429 Article 4 du Code de la nationalité.

430 Articles 353 à 357, 363 et 539 du Code pénal.

431 Titre 4 du Code du travail.

432 L'article 183 du Code des personnes et de la famille prévoit qu'une pension alimentaire peut être accordée lors d'un divorce si l'un des époux n'a pas les moyens de subsistance. Cette pension peut être réduite ou supprimée en cas de remariage du bénéficiaire. La loi no. 1/13 du 22 septembre 2016 portant prévention, protection des victimes et répression des violences basées sur le genre ne contient pas de dispositions pour protéger les femmes en cas de séparation ou divorce.

433 YM-003. Voir aussi le rapport A/HRC/11/6 du Rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, ses causes et conséquences, par. 49.

434 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales, CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 12.

435 Ibid., par. 50. Voir aussi la section (b) du présent chapitre.

436 Courtois, Anne-Claire, Les femmes chefs de ménage à Bujumbura : marginalité, violences et résilience (Thèse de doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour), septembre 2016, p. 119.

437 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales, CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 14.

438 YM-003.

439 CEDAW RG 21, par. 18 à 19, 30 à 33; CEDAW RG 29 par. 30 et 31.

440 Discours de Son Excellence Pierre Nkurunziza, Président de la République, à l'occasion du nouvel an 2018, 2 janvier 2018, par. 42. Voir aussi : RFI Afrique, Burundi: l'union libre et le concubinage

139. Certaines femmes souffrent de multiples discriminations, par exemple du fait d'être des femmes appartenant à la minorité marginalisée des Batwa[441], ou d'être handicapées[442]. Il y a cependant peu de statistiques qui permettent de juger de l'impact de ces discriminations.

Pauvreté des enfants

140. La pauvreté des enfants est elle aussi multidimensionnelle[443]. Selon le Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, « très peu d'enfants sont privés dans une seule dimension, la plupart d'entre eux font face à des privations multiples. En effet, une très faible proportion d'enfants, soit 6,2 pour cent, sont privés dans une seule dimension du bien-être des enfants et seulement 2,5 pour cent des enfants burundais ne souffrent d'aucune privation »[444]. En octobre 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels avait noté que le taux de pauvreté était plus élevé pour les groupes les plus marginalisés comme les Batwa et les personnes déplacées à l'intérieur du pays[445]. Des familles dont un membre de la famille est handicapé sont aussi plus souvent touchées par la pauvreté[446].

Explosion démographique

141. La pauvreté et les inégalités dont souffre la population sont aggravées par un problème de fond : la forte pression démographique auquel le Burundi fait face et va continuer à faire face dans les prochaines années. En dépit d'une amélioration du taux de prévalence contraceptive, qui est passé de 2,7 pour cent à 38 pour cent des femmes mariées âgées de 15 à 49 ans utilisant une méthode contraceptive entre 2000 et 2015[447], le Burundi continue à enregistrer un taux de croissance démographique très élevé de 3,1 pour cent par an[448]. Dans l'hypothèse où l'indice synthétique de fécondité se maintiendrait à 5,5 enfants par femme comme c'est aujourd'hui le cas[449], la population burundaise devrait doubler d'ici 2030. Cela aura des conséquences sur le développement du pays, mais aussi sur le morcellement des terres dont la taille moyenne a déjà atteint un niveau critique[450] et sur la capacité du marché du travail à absorber les nouvelles générations de jeunes en âge de travailler dans un pays où plus de 94 pour cent des personnes occupées sont employées dans le secteur informel et où le chômage affecte davantage les jeunes dont l'âge se situe entre 15 et 35 ans[451]. Comme l'a souligné, un expert interrogé par la Commission : « *Le Burundi est face à un piège malthusien* »[452].

(iii) Pouvoir politique et contrôle des ressources

142. Dans ce contexte général d'insuffisance des ressources, de pauvreté et d'inégalités, plusieurs experts[453] consultés par la Commission ont insisté sur le caractère patrimonial

dans le viseur du gouvernement, 25 mai 2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20170525-burundi-union-libre-le-concubinage-le-viseur-gouvernement).

441 Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, Rapport de la mission d'information au Burundi du 27 mars au 9 avril 2005,
p. 9.

442 Voir CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 23.

443 Dix critères sont généralement utilisés pour évaluer la pauvreté multidimensionnelle : la mortalité infantile; la nutrition; les années de scolarité ; la sortie de l'école ; l'accès à l'électricité, l'eau potable et les sanitaires ; le sol de l'habitat ; le combustible utilisé pour cuisiner ; les biens mobiliers.

444 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, p. 129.

445 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 43.

446 Banque mondiale, République du Burundi, Evaluation de la pauvreté au Burundi, 2016, p. 61-62.

447 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016, p. 106.

448 Données de la Banque mondiale.

449 Ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et du plan, Ministère de la santé publique et de la lutte contre le Sida, Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi (ISTEEBU), Troisième enquête démographique et de santé (EDSB-III) 2016-2017, décembre 2017, p. 79.

450 La surface moyenne d'une exploitation agricole est aujourd'hui de 0,5 hectares par famille.

451 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016, p. 79.

452 RV-01.

453 RV-01, RV-04, RV-05.

qu'a revêtu le pouvoir politique depuis des décennies au Burundi. L'un d'eux a souligné : « *pouvoir équivaut à avoir au Burundi. La minorité qui détient le pouvoir est celle qui a la main sur les ressources. Sur cette base, les minorités se sont succédées à la tête du pouvoir depuis l'indépendance* »[454]. L'Accord d'Arusha a, comme on l'a vu, défini le conflit civil qui a déchiré le Burundi à partir de 1993 comme « découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir »[455].

143. Un bref retour en arrière historique confirme ce constat. Après l'indépendance du pays le 1er juillet 1962, les Burundais ont pris possession du secteur politico-administratif jusque-là sous la coupe du pouvoir colonial, laissant toutefois le secteur économique aux mains de sociétés étrangères, en particulier belges. Le pouvoir politique a alors été monopolisé par une élite tutsie originaire de la province de Bururi dans le sud-ouest du pays[456]. Les trois premiers Présidents de la République – Michel Micombero[457], Jean-Baptiste Bagaza[458] et Pierre Buyoya[459] – étaient tous originaires de cette province et, qui plus est, de la même commune – Rutovu. À cet égard, contrairement aux simplifications parfois énoncées à des fins politiques, la minorité au pouvoir avait certes des bases ethniques, mais également géographiques. Des Tutsis qui n'étaient pas originaires de la province de Bururi ont pu se sentir exclus de l'exercice du pouvoir politique au même titre que la majorité de la population burundaise d'origine hutue.

144. Le monde des affaires a commencé à s'ouvrir significativement aux Burundais dans les années 1980 suite à une politique volontariste d'inclusion. En 1985, le Gouvernement burundais a exigé que 51 pour cent du capital des banques soient détenus par des nationaux. En 1986, un programme d'ajustement structurel (PAS) a été lancé, ce qui a permis la promotion de l'entreprenariat local ainsi que l'accroissement des investissements burundais dans le secteur privé (l'import-export, la construction, les banques, le secteur pétrolier, etc.). À la fin des années 1980, de nouvelles banques privées avec des capitaux burundais ont également vu le jour, comme la Meridian Biao Bank Burundi (MBBB) ou l'Interbank Burundi (IBB). Les nouveaux acteurs économiques étaient alors en grande majorité liés à l'élite politique et dominés par la minorité tutsie.

145. Une politique visant à ouvrir des postes de responsabilité dans l'administration à des Hutus a été initiée en 1988. En octobre 1988, une Commission de l'unité nationale, composée à égalité de Hutus et de Tutsis, a été constituée et le Gouvernement a été remanié afin de confier la moitié des portefeuilles, dont celui du Premier Ministre, à des Hutus. Une nouvelle constitution, entrée en vigueur le 13 mars 1992, a mis fin à 16 ans de parti unique. L'élection à la Présidence de la République de Melchior Ndadaye, premier Chef de l'État d'origine hutue, en 1993 et l'arrivée au pouvoir du Front pour la démocratie du Burundi (FRODEBU) ont renforcé les perspectives d'une meilleure représentation de l'ensemble des groupes ethniques et géographiques au sein des élites politiques et économiques du pays. L'assassinat du Président Ndadaye peu après son élection et les massacres qui ont suivi ont cependant obligé le FRODEBU à composer avec l'ancienne élite, si bien que les milieux d'affaires sont restés à dominante tutsie.

146. Après la parenthèse dramatique de la guerre civile (1993-2000), durant laquelle l'économie s'est effondrée, faute notamment d'une aide internationale directe suspendue en 1996, l'Accord d'Arusha, signé le 28 août 2000 et entré en vigueur le 1er novembre 2001,

---

454 RV-04.

455 Article 4 du Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

456 La province de Bururi a pendant longtemps été la circonscription qui détenait le record national du plus grand nombre de diplômés universitaires.

457 Michel Micombero est né le 26 août 1940 à Rutovu et mort le 16 juillet 1983 à Mogadiscio. Officier, il a été Premier Ministre puis premier Président de la République du Burundi de 1966 à 1976.

458 Jean-Baptiste Bagaza est né le 26 août 1946 à Rutovu et mort le 4 mai 2016 à Bruxelles. Officier et ancien chef d'état-major général adjoint de l'armée burundaise, il a pris le pouvoir en 1976 à l'issue d'un coup d'État, et a été chef de l'État jusqu'en 1987.

459 Pierre Buyoya est né le 24 novembre 1949 à Rutovu. Officier, il a pris le pouvoir à l'issue d'un coup d'État en 1987 et l'a exercé jusqu'en 1993. Il reviendra au pouvoir par les armes en 1996 jusqu'en 2003.

a instauré, comme on l'a vu, un système dans lequel la majorité hutue et la minorité tutsie sont tenues de se partager les positions au sein des institutions et des corps de défense et de sécurité. Si cette organisation est respectée d'un point de vue institutionnel, l'entrée au Gouvernement du CNDD-FDD après la signature d'un accord de cessez-le-feu en novembre 2003, puis l'accession du chef de ce parti, Pierre Nkurunziza, à la tête de l'État suite à l'élection présidentielle d'août 2005 ont été accompagnées d'une volonté des nouveaux dirigeants au pouvoir d'assoir leur contrôle sur l'économie afin de contrebalancer l'ascendance prise par la minorité tutsie durant les décennies passées. Il est à cet égard notable qu'outre le Ministère de l'intérieur, le CNDD-FDD ait obtenu le portefeuille de la bonne gouvernance et de la privatisation au sein du Gouvernement de transition en 2003[460]. Plusieurs experts interrogés par la Commission ont confirmé qu'après 2005 et la victoire du CNDD-FDD aux élections présidentielle et législatives, le parti n'a cessé de renforcer son emprise non seulement sur l'administration, mais aussi sur de nombreux secteurs de l'économie[461]. Comme l'a noté l'un de ces experts :

> « *Aujourd'hui, la minorité au Gouvernement ne fait que reproduire un schéma de monopolisation du pouvoir en vue de l'appropriation des richesses qui a déjà existé par le passé. Elle n'a pas d'autre alternative que de s'accrocher au pouvoir car, si elle en est exclue, elle n'aura plus de moyens de subsistance* »[462].

147. En effet, le contrôle du pouvoir politique au Burundi permet d'avoir la mainmise, au-delà des postes au sein de l'appareil étatique, sur plusieurs leviers économiques et financiers. Ces leviers vont de la supervision des entreprises publiques à la possibilité de nommer des proches dans les conseils d'administration d'entreprises paraétatiques, à l'exemple de Brarudi, l'une des plus grosses entreprises du pays, que l'État burundais détient conjointement avec Heineken[463]. La mainmise sur le pouvoir politique permet également de contrôler les procédures de passation des marchés publics ou encore de contrôler les finances publiques[464] et les biens du domaine public[465]. Le contrôle sur le pouvoir politique permet en outre de placer des proches ou des membres du parti au sein d'entreprises privées, parfois à l'encontre même de l'avis des actionnaires. À titre d'exemple, en 2008, le représentant désigné par la banque panafricaine ECOBANK au sein du conseil d'administration de sa succursale burundaise a été rejeté par la banque centrale du Burundi. La personne proposée, un économiste burundais de renom qui avait dirigé l'une des principales banques du Burundi, était connu pour ses prises de position critiques sur la gestion macroéconomique du pays[466].

148. La lutte pour le pouvoir en vue d'une mainmise sur les ressources ne se cantonne pas à l'échelon national et étatique, mais a pu être constatée au sein même du CNDD-FDD. Comme l'a noté un expert interrogé par la Commission :

> « *Les dissensions au sein du CNDD-FDD ont souvent été motivées par des intérêts financiers et économiques. On trouve cela en 2007 dans la lutte entre Pierre Nkurunziza et Hussein Radjabu, au cœur de la fronde de 2014-2015 et encore aujourd'hui autour du débat sur l'amendement de la Constitution* »[467].

---

460 Pierre Nkurunziza a alors été nommé Ministre de la bonne gouvernance et de la privatisation, poste qu'il occupera jusqu'à son élection à la présidence de la République en 2005.

461 RV-01, RV-04. Voir aussi : International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique n° 185, 21 mars 2012.

462 RV-04.

463 Voir par exemple la nomination du Vice-Président du Conseil constitutionnel, M. Ndagijimana, à la présidence du Conseil d'administration de la brasserie Brarudi, développée dans la section (c) (ii) du présent chapitre.

464 Voir par exemple les débats autour de la ligne budgétaire « appui aux bonnes initiatives » qui relève de la Présidence de la République, détaillés dans la section (c) (ii) du présent chapitre. Voir aussi les développements relatifs à la multiplication des « contributions » dans la partie III.E.2 (c) du présent rapport.

465 Voir à cet égard la question de la vente illégale de l'avion présidentiel en 2006, développée dans la section (c) (ii) du présent chapitre.

466 Exemple cité dans le rapport de l'International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, du 21 mars 2012.

467 RV-05.

149. S'agissant de l'opposition qui a existé entre le Chef de l'État et Hussein Radjabu, alors à la tête du CNDD-FDD, plusieurs observateurs ont souligné qu'au-delà d'une lutte pour le contrôle du parti existaient des intérêts financiers contradictoires. L'International Crisis Group note ainsi dans un rapport de 2012 : « En 2007, l'éviction d'Hussein Radjabu de la direction du parti et la crise politique consécutive ont eu pour origine sa mainmise financière et les révélations qui s'en sont suivies. L'attribution en toute illégalité de l'exclusivité de la commercialisation du sucre produit par la Sosumo à sept commerçants – dont quatre membres du CNDD-FDD – et l'achat sans appel d'offres de près de 200 véhicules pour les parlementaires par une députée qui lui était proche, entre autres, ont suscité de fortes critiques internes. Mathias Basabose, député et commissaire général chargé de l'évaluation et du suivi des activités au sein du parti, a révélé plusieurs affaires impliquant la direction du CNDD-FDD et il en a été chassé. De même, la deuxième Vice-Présidente de la République qui dénonçait la mainmise de Radjabu sur l'exécutif a dû démissionner. Finalement début 2007, ce dernier a été limogé de ses fonctions en raison de sa gestion solitaire et occulte du parti »[468]. Le fait est que l'ancien Secrétaire général du CNDD-FDD avait pris une ascendance qui faisait ombrage au Chef de l'État[469]. C'est cette lutte de pouvoir où se mêlent intérêts politiques et financiers qui a conduit à l'arrestation d'Hussein Radjabu en avril 2007, deux mois après sa destitution, et à sa condamnation à 13 ans de prison en avril 2008 pour atteinte à la sûreté de l'État[470].

(b) La question particulière du foncier

150. L'accès et la gestion de la terre sont des facteurs essentiels pour la réalisation d'un grand nombre de droits de l'homme, en particulier le droit à une alimentation suffisante, le droit à un logement convenable et le droit à un niveau de vie suffisant[471]. Ils sont en outre cruciaux pour le développement économique et social d'un pays, la lutte contre la pauvreté et la prévention des discriminations, des violences et des conflits. Dans de nombreuses situations, les querelles liées au foncier ont eu pour conséquences de graves violations des droits de l'homme. Ces querelles peuvent également être à la cause de ces violations.

151. L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi a considéré que le règlement de la question foncière était capital pour la reconstruction du pays. L'article 8 du Protocole IV de l'Accord d'Arusha a défini les principes et mécanismes destinés à régler les « questions liées aux terres et autres propriétés », y compris ceux visant à gérer le retour des réfugiés et les conflits fonciers qui en résultent. Force est toutefois de constater que 18 ans après la signature de l'Accord d'Arusha, la situation du foncier reste préoccupante au Burundi et la plupart des problèmes identifiés demeurent non résolus, en particulier les questions relatives à la restitution des terres aux réfugiés et aux déplacés, à la gestion des terres domaniales, au problème des sans-terres, aux expropriations et aux successions. Dans la grande majorité des cas, les femmes n'ont pas un accès et un contrôle de la terre de manière égale aux hommes, ce qui constitue une des raisons principales de leur faible statut socio-économique, et ce qui les expose par ailleurs à d'autres violations de leurs droits.

(i) Problèmes structurels

152. La question du foncier est centrale au Burundi. Dans ce petit pays[472] à forte croissance démographique[473] dont l'économie est basée sur l'agriculture de subsistance, la terre est devenue l'une des richesses les plus convoitées. Selon la Banque mondiale, 90

---

468 International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique n° 185, 21 mars 2012.

469 Ainsi, une nomination effectuée par le Président de la République en 2006 à la tête de l'exploitation du port de Bujumbura (EPB) en l'absence d'Hussein Radjabu a été annulée par ce dernier. Exemple cité dans le rapport de l'International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, du 21 mars 2012.

470 En mars 2015, Hussein Radjabu s'est évadé de prison en compagnie des policiers chargés de le surveiller et a rejoint l'opposition en exil.

471 Voir : OHCHR, Land and Human Rights, Standards and Application, 2015; OHCHR, Land and Human Rights: Annotated Compilation of Case Law, 2015 (in : https://www.ohchr.org/EN/Issues/LandAndHR/Pages/LandandHumanRightsIndex.aspx).

472 Le Burundi fait à peu près la taille de la Belgique.

473 Voir la section (a) (ii) du présent chapitre.

pour cent de la population burundaise travaillent dans l'agriculture de subsistance, avec des techniques traditionnelles peu avancées, sur des terres de plus en plus morcelées et exigües, dont le taux de fertilité baisse[474]. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que, pour être viable, une exploitation doit avoir une superficie supérieure à 0,9 hectare. Or, au Burundi, la taille moyenne d'une exploitation est d'environ 0,3 hectare par ménage[475].

153. Cette situation ne devrait pas s'améliorer dans les prochaines années. Le tableau ci-dessous[476] représente l'évolution de la population urbaine et rurale au Burundi depuis 1990 jusqu'en 2020. La population urbaine devrait peu augmenter entre 2015 et 2020. La demande de terres en milieu rural et son morcellement devraient par conséquent se poursuivre.

Milieu de résidence	1990	2008	2015	2020
Burundi (population totale)	5.292.793	8.053.574	9.834.543	11.126.883
Population urbaine	333.044	811.866	1.041.863	1.329.710
Population rurale	4.959.749	7.241.708	8.792.681	9.797.173
Part (% des urbains)	6,2%	10%	11%	12%

(ii) Problèmes institutionnels

154. Avant la colonisation, le roi (Mwami) était propriétaire de toutes les terres (vacantes et exploitées). Ceux qui exerçaient des pouvoirs sur la terre le faisaient par délégation, au nom du roi. Le pouvoir colonial belge a imposé la coexistence de deux systèmes de droit en matière foncière dans lequel les Belges et les étrangers étaient soumis à un Code civil, tandis que les « indigènes et assimilés » relevaient du droit et des juridictions coutumiers.

155. Suite à l'indépendance, la Constitution de 1962 a consacré la propriété individuelle[477]. Un Code foncier a été promulgué en 1986, mais en pratique les questions foncières ont largement continué à être gérées selon les usages coutumiers en milieu rural[478]. En 2000, l'Accord d'Arusha a préconisé la révision du Code foncier « afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres »[479]. Les discussions en vue d'une réforme du Code foncier ont débuté en 2008 et ont abouti en 2011 à la promulgation d'un nouveau texte[480]. En revanche, les efforts pour établir un Code rural n'ont jamais abouti[481].

156. L'adoption d'un nouveau Code foncier a conduit à des réformes institutionnelles avec l'établissement d'organes spécialisés comme la Commission nationale des terres et

474 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 18.
475 Ibid.
476 Ibid, p. 28.
477 Article 11 de la Constitution de 1962.
478 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 21.
479 Article 8 (par. i) du Protocole IV de l'Accord d'Arusha pour la paix et la reconstruction au Burundi.
480 Il faut également noter la « lettre de politique foncière nationale » de 2010 qui donne les axes stratégiques et éléments à prendre en compte en matière foncière.
481 Sous l'impulsion de la FAO, deux initiatives furent lancées en 1992 et 2004. Voir à ce sujet : Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 22.

autres biens (CNTB), chargée du règlement des conflits liés aux déplacements[482], et la Commission foncière nationale (CFN)[483], qui a pour mission d'assister le Gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique foncière[484]. La multiplication des intervenants étatiques (Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Office burundais pour la protection de l'environnement, CFN et CNTB)[485], les attributions mal définies de certains de ces acteurs qui créent notamment des conflits de compétence avec les instances judiciaires, l'opacité des procédures[486] et les irrégularités dans la pratique ont cependant rendu la gouvernance du foncier très difficile et suscité des critiques[487]. Le comité interministériel mis en place en 2012 pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme foncière est inactif et « ne se montre pas efficace dans l'arbitrage entre les différentes priorités de la réforme foncière », selon une étude de la Banque mondiale[488].

157. Au Burundi, la grande majorité des cas examinés par les juridictions sont des litiges relatifs au foncier. Ils représentent, à titre d'exemple, plus de 60 pour cent du total des dossiers en matière civile devant les tribunaux de grande instance[489]. Pourtant, ce n'est souvent que lorsque la médiation des litiges au niveau de la famille et des structures communautaires échoue que les conflits sont portés devant un juge, au prix d'une procédure généralement longue[490]. L'article 46 de la loi communale prévoit en effet que le Conseil de colline ou de quartier, sous la supervision du Chef de colline ou de quartier, a pour mission « d'assurer sur la colline ou au sein du quartier l'arbitrage, la médiation, la conciliation, ainsi que le règlement des conflits de voisinage »[491]. Ces conseils sont parfois appuyés par le Conseil des sages de la communauté (« Bashingantahe »), institution traditionnelle de règlement des conflits que le Gouvernement a pourtant tenté de marginaliser au profit de l'administration locale qu'il pouvait mieux contrôler. Dans certaines collines, les Bashingantahe ont plus ou moins disparu ; dans d'autres, ils coexistent avec les Conseils de colline ; et dans quelques endroits ils continuent à jouer un rôle prépondérant car la

[482] Voir infra., section (iv).

[483] La CNTB et la CFN ont été établies en application des articles 452 et 453 du Code foncier. La CFN est pour sa part régie par le décret n° 100/15 du 30 janvier 2017 portant réorganisation de la Commission foncière nationale et son secrétariat permanent.

[484] Établie par les articles 452 et 453 du Code foncier révisé en 2011 et régie par le décret n° 100/15 du 30/1/2017 portant réorganisation de la Commission foncière nationale et son secrétariat permanent.

[485] Voir par exemple : Iwacu, CNTB : polémique autour d'une parcelle à Kajaga, 13 mars 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/cntb-polemique-autour-dune-parcelle-a-kajaga/).

[486] Par exemple, entre 2012 et le 1er janvier 2017, la CFN, censée donner son avis préalable sur toute mesure d'expropriation, n'avait jamais été saisie d'un cas (Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 8).

[487] Iwacu, La mauvaise gouvernance rétrécit le Burundi: la gestion foncière dans tous ses états, 26 février 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/la-mauvaise-gouvernance-retrecit-le-burundi-la-gestion-fonciere-dans-tous-ses-etats/) ; Publications de Presse Burundaise, Commission nationale foncière: sa décision affole une couche de la population de Gatumba, mars 2015 (in : https://ppbdi.com/index.php/extras/societe-justice-et-securite/1597-foncier-commission-nationale-fonciere).

[488] Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 12.

[489] Le nombre de litiges fonciers traités par les tribunaux de grande instance représentait 65,9 pour cent des litiges en 2013, 64,3 pour cent en 2014, 61,4 pour cent en 2015 et 76,6 pour cent en 2016 (in : Ministère de la justice et PNUD, Annuaire Statistique de la justice au Burundi, Édition 2015-2016).

[490] La durée moyenne de la procédure est estimée à 39,5 mois à partir de la première audience jusqu'au prononcé du jugement définitif par l'une des deux Cours administratives du Burundi (in : Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 11).

[491] Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale.

population les préfère à l'administration locale[492], les méthodes qu'ils utilisent étant davantage comprises et les procédures plus rapides[493].

158. Les deux voies – judiciaire et non-judiciaire – de règlement des conflits fonciers tendent toutefois à être affectées par des phénomènes de corruption et de politisation. La corruption dans le domaine de la justice est évoquée plus bas dans ce rapport[494]. La Commission a reçu plusieurs témoignages faisant état de pratiques de corruption dans des affaires judiciaires relatives à des questions foncières[495]. La politisation se manifeste quant à elle à travers l'instrumentalisation à des fins politiques[496], électorales et clientélistes des mécanismes de règlement des conflits et d'attribution des parcelles[497].

(iii) Impact sur les inégalités et la pauvreté

159. La grande majorité des Burundais tirant leur source de subsistance de l'exploitation de la terre, les problèmes structurels en matière foncière évoqués dans la section précédente ont un impact important sur la situation socio-économique de la population, tout particulièrement celle des groupes qui subissent des discriminations.

Impact sur la situation socio-économique des femmes

160. Les femmes, parmi lesquelles 92 pour cent exercent leur activité principale dans le secteur agricole contre 75 pour cent des hommes[498], dépendent davantage que ces derniers de l'exploitation des terres pour leur survie[499]. Or, elles n'ont pas un accès à la terre égal à celui des hommes et ne disposent souvent pas de titres pour garantir leur propriété. Cette discrimination est l'une des causes profondes du taux de pauvreté élevé parmi les femmes burundaises et résulte en de multiples violations de leurs droits[500]. Elle joue également un rôle important, notamment au sein des ménages ruraux, dans les rapports de force entre hommes et femmes au détriment des dernières, en les maintenant dans une position inférieure et de dépendance.

161. En l'absence d'une loi consacrant explicitement le droit des femmes à la succession, les questions d'héritage sont habituellement réglées selon les pratiques coutumières qui réservent l'héritage de la terre aux descendants masculins[501]. La coutume n'octroie aux femmes qu'un droit d'usufruit en viager sur une petite portion des terres familiales

---

492 ZI-005.

493 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 11.

494 Voir la partie III.D.2 (b) du présent rapport.

495 Par exemple, un avocat, interrogé par la Commission, a mentionné des sommes d'argent qu'il faut verser à certains magistrats (« frais de mission ») pour qu'ils fassent un constat sur le terrain ou pour que les victimes récupèrent leurs terres spoliées (ZI-019). Voir aussi : ZI-021, XI-053.

496 Les Conseils des sages « ne sont pas exempts de critiques, liées notamment à la dépravation des mœurs ou à la politisation d'un nombre croissant de sages présumés » (in : Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 11).

497 Un témoin entendu par la Commission a ainsi affirmé que les décisions de la CNTB ont été systématiquement prises en faveur de partisans du CNDD-FDD dans une certaine province (XI-054). Le rôle de la CNTB dans les élections de 2010 et de 2015 a été évoqué en outre par plusieurs observateurs (voir par exemple : Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la Commission Nationale Terres et Autres Biens, Une épine dans le processus de consolidation de la paix et de la réconciliation nationale, avril 2013 ; Iwacu, Cibitoke: les parcelles divisent, 5 mai 2013, in http://www.iwacu-burundi.org/cibitoke-les-parcelles-divisent/).

498 Banque mondiale, République du Burundi, Évaluation de la pauvreté au Burundi, 2016, p. 25.

499 EDSB-III, p. 31.

500 Sur la question du statut et de la situation des femmes au Burundi, voir la section (a) (ii) du présent chapitre.

501 Association pour la paix et les droits de l'homme, Enquête sur les barrières légales et sociologiques par rapport à l'accès de la femme à la terre, décembre 2006, p. 22 et 23.

(l'« igiseke »), destinée à assurer leur survie en cas de difficulté[502]. Les femmes n'ont alors pas le droit de revendre ces terres[503]. Des études récentes ont indiqué une évolution graduelle des pratiques coutumières, par exemple vers une reconnaissance du droit à l'héritage des femmes qui restent célibataires à vie, ou s'agissant des terres acquises par achat qui, contrairement aux terres transmises en héritage, sont parfois partagées équitablement entre les descendants masculins et féminins[504]. Cependant, les pratiques coutumières demeurent fondamentalement discriminatoires envers les femmes et restent répandues, malgré le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes et le droit à la propriété consacrés par la Constitution[505]. Le droit des femmes à la terre est toujours contesté au sein de la société, notamment en raison des fortes pressions sur les terres au Burundi[506].

162. Selon une étude de la Banque mondiale publiée en 2017, « sur l'ensemble des certificats fonciers délivrés jusqu'à récemment, les certificats enregistrés sous le nom de propriétaires femmes ne dépassaient pas les 6 pour cent, quelle que soit la source d'enquête prise » [507]. Les femmes propriétaires de terres les ont, dans la grande majorité des cas, acquises par achat[508]. Les terres obtenues de cette manière sont les seules que les femmes sont autorisées à vendre, à condition que ces terres soient bien enregistrées à leur nom[509]. Or, comme l'a souligné en 2016 le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, les Burundaises rencontrent parfois « des obstacles juridiques et administratifs lorsqu'elles veulent faire immatriculer leurs terres, sous l'empire de règles coutumières discriminatoires »[510]. En l'absence d'une loi protégeant le droit des femmes à la terre et leurs droits successoraux, les terres acquises par les femmes sont dans plusieurs cas enregistrées au nom de leurs conjoints[511], apparemment pour prévenir les oppositions ou représailles de la part de leurs conjoints ou, plus largement, leur parenté masculine[512].

163. Le faible accès des femmes à la terre défavorise particulièrement les ménages qui ont à leur tête des femmes, alors que le nombre de ces ménages est en croissance au Burundi. Dans la pratique, les veuves sont parfois chassées par leurs belles-familles désireuses de récupérer les terres des conjoints défunts, alors même que leur survie et celle des personnes à leur charge dépendent de l'exploitation de ces terres[513]. Des veuves peuvent

---

502 YM-003 ; Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 38.

503 YM-003.

504 Association pour la paix et les droits de l'homme, Droits fonciers des femmes au Burundi, le temps de l'action. Rapport alternatif sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, août 2015, p. 14.

505 Article 22 et 36 de la Constitution de 2018.

506 Association pour la paix et les droits de l'homme, Les enjeux de l'accès de la femme à la terre au Burundi, Rapport alternatif sur la mise en œuvre de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, septembre 2016, p. 18.

507 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 6. Une étude publiée par une ONG burundaise a cependant fait état de taux bien plus élevés dans certaines provinces, notamment la province de Ngozi ou la proportion de terres certifiées aux femmes était de 17,7 pour cent en 2014 (in : Association pour la paix et le développement, Services fonciers communaux au Burundi, Avancées, incertitudes, et défis, février 2014, p. 20).

508 Soit 75 pour cent des femmes propriétaires de terres (in : Association pour la paix et le développement, Services fonciers communaux au Burundi, Avancées, incertitudes, et défis, février 2014, p. 20). Voir aussi : YM-005.

509 YM-003.

510 CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 42.

511 Association pour la paix et le développement, Services fonciers communaux au Burundi, Avancées, incertitudes, et défis, février 2014, p. 22.

512 Association pour la paix et les droits de l'homme, Droits fonciers des femmes au Burundi, Le temps de l'action,
août 2015, p. 21.

513 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 38.

être contraintes de se marier avec un beau-frère sous la menace d'être délogées de leur domicile par leur belle-famille et de perdre l'usufruit de la terre[514]. En cas de divorce ou de séparation – mal vu dans la société burundaise –, la présomption est souvent que les femmes « rentrent » dans leur famille, surtout si elles n'ont pas d'enfants, ce qui est source de conflits avec les familles de leur ex-conjoint. Lorsque des femmes en milieu rural sont ainsi privées d'accès à la terre, le risque qu'elles basculent dans la précarité et l'insécurité alimentaire est plus élevé[515]. Selon une étude datant de 2008, plus de la moitié des femmes chefs de ménage se considéraient comme propriétaires de leur logement, alors que la proportion de celles disposant d'un titre le prouvant était très peu élevé (17,3 pour cent en milieu urbain et 9,3 pour cent en milieu rural)[516]. Selon une autre étude publiée en 2014, la majorité des femmes chefs de ménage en milieu rural se sentait en insécurité foncière[517]. Cette situation expose un grand nombre de femmes chefs de ménage et leur famille à un risque accru d'expulsion forcée et de pauvreté. Les femmes qui ne disposent pas de terres sont en outre privées d'accès au crédit, puisque les institutions financières exigent généralement des biens immobiliers à titre de garanties[518].

164. Pour lutter contre les risques accrus de pauvreté parmi les femmes, de nombreuses initiatives ont œuvré, de 2000 à 2015, pour faciliter l'accès de ces dernières aux terres comme moyen d'autonomisation économique en milieu rural[519]. Un nombre croissant de femmes cultivant la terre a pu ainsi s'entraider au sein de groupements communautaires[520]. Des enquêtes ont également fait ressortir que les femmes réclamaient davantage la reconnaissance de leurs droits en matière foncière devant les tribunaux. Le nombre de femmes plaignantes dans les litiges fonciers, majoritairement intrafamiliaux, a augmenté de 38 à 49 pour cent entre 2009 et 2015[521]. Si cela indique une prise de conscience par les Burundaises de leur droit d'accéder à la terre, le manque d'une loi sur les successions continue de représenter un obstacle majeur pour que les juges fassent valoir ce droit[522].

Impact sur la situation socio-économique et les droits des Batwa

165. Les Batwa représentent environ un pour cent de la population burundaise. Avec un mode de vie traditionnel et des moyens de subsistance liés aux forêts, ils ont été historiquement marginalisés, leur conception coutumière et collective de la propriété et de la gestion des ressources naturelles n'étant pas reconnue. Ayant vécu essentiellement de la chasse et de la cueillette, les déplacements et les expulsions suite aux déforestations du pays entreprises pour dégager de nouvelles terres destinées à l'agriculture et l'élevage les ont menés à se reconvertir dans d'autres activités, dont la production de poteries,[523] et à devenir une ethnie sans-terre. L'essentiel des terres forestières ayant traditionnellement appartenu aux Batwa ont en outre été transformées en parcs nationaux ou en réserves forestières[524].

---

514 YM-041.

515 YM-003 ; Courtois, Anne-Claire, Les femmes chefs de ménage à Bujumbura : marginalité, violences et résilience (Thèse de doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour), septembre 2016, p. 173.

516 Ibid., p. 167 et 168.

517 57 pour cent des chefs de ménage femmes, comparé à 24 pour cent des chefs de ménage hommes dans le milieu rural (in : Kent Elbow et al., Revue du secteur foncier au Burundi. Rapport final, 17 juillet 2014, p. 34. Repris par la Banque mondiale).

518 YM-005. Voir aussi : Association pour la paix et les droits de l'homme, Les enjeux de l'accès de la femme à la terre au Burundi, Rapport alternatif sur la mise en œuvre de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, septembre 2016, p. 16.

519 Ibid., p. 13.

520 Ibid.

521 Ibid., p. 17.

522 Association pour la paix et les droits de l'homme, Droits fonciers des femmes au Burundi, le temps de l'action. Rapport alternatif sur la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, août 2015, p. 17 et 18.

523 Justice et démocratie, Étude sur les pratiques foncières au Burundi, 2004, p. 49.

524 Groupe de travail d'expert de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, rapport de la mission d'information au Burundi du 27 mars au 9 avril 2005,
p. 29 (in : http://www.achpr.org/files/sessions/38th/mission-reports/burundi/achpr38_misrep_specmec_indpop_burundi_2005_fra.pdf).

Le manque de protection des droits humains et coutumiers des Batwa[525] dans le cadre législatif et foncier national ont mis en péril leur survie, faisant d'eux l'une des populations les plus vulnérables et pauvres du Burundi[526].

(iv) Déplacements successifs et retours

166. Les crises politiques successives ont déplacé un grand nombre de Burundais. En 1972, le massacre de populations en majorité hutues a poussé environ 150 000 personnes à fuir le pays. En 1993, l'assassinat du premier Président de la République d'origine hutue, Melchior Ndadaye, et le conflit qui s'en est suivi ont provoqué l'exode d'un demi-million de personnes[527]. Depuis 2015, ce sont un peu plus de 400 000 personnes qui ont fui le pays, auxquels s'ajoutent plus de 180 000 déplacés internes[528].

167. L'institution chargée du règlement des litiges fonciers liés aux crises ayant précédé celle de 2015 est, comme on l'a vu, la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) établie en 2011 sur la base des recommandations contenues dans l'Accord d'Arusha[529]. L'article 4 de la loi instituant la CNTB[530] lui donne mandat pour s'occuper des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les « sinistrés » à des tiers ou à des services publics ou privés. Selon l'article 2 de la loi n° 1/01 du 4 janvier 2011, le terme « sinistrés » désigne les personne physiques ou morales telles que les rapatriés, les déplacés, les regroupés ou dispersés, les veuves, les orphelins, ainsi que toute autre personne qui aurait été spoliée de ses biens du fait des évènements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance. Il y aurait, en 2018, 20 000 dossiers et 2 400 en recours devant la CTNB[531]. La province de Rumonge rassemblerait à elle seule plus de 10 000 cas et celle de Makamba, plus de 8 000 cas[532].

168. À l'instar d'autres institutions et mécanismes de règlement des conflits fonciers au Burundi[533], la CNTB a été critiquée pour sa partialité dans la résolution des affaires et l'attribution des terres. Le fait qu'elle soit passée en 2011 de la tutelle du Premier Vice-Président de la République, issu des rangs de l'opposition (en l'occurrence de l'UPRONA), à celle du Chef de l'État[534] a été perçu comme la volonté de ce dernier, et plus largement du CNDD-FDD, d'en prendre le contrôle[535]. La CNTB ne publie aucun rapport sur ses activités, ni sur ses résultats[536]. Cette opacité rend difficile un contrôle strict de son action.

---

525 Voir la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et les Principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Notons que le Burundi s'est abstenu de voter lors de l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

526 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 6. Voir également : OHCHR, An indigenous community in Burundi battles for equal treatment (in : http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/BatwaDiscriminated.aspx).

527 IRIN, De nombreux réfugiés du Burundi n'ont pas l'intention de rentrer chez eux, 21 mai 2015 (in : http://www.irinnews.org/fr/report/101527/de-nombreux-r%C3%A9fugi%C3%A9s-du-burundi-n%E2%80%99ont-pas-l%E2%80%99intention-de-rentrer-chez-eux).

528 Voir la partie I.D.3 du présent rapport.

529 Article 8 (par. j), Protocole IV, de l'Accord d'Arusha sur la paix et la réconciliation au Burundi.

530 Loi n° 1/01 du 4 janvier 2011 portant révision de la loi n° 1/17 du 4 septembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens.

531 Burundi AGnews, Burundi : La CNTB traite 20 000 dossiers et 2 400 en recours, 5 juillet 2018, (in : https://burundi-agnews.org/institutions/burundi-la-cntb-traite-20-000-dossiers-et-2-400-en-recours/).

532 Iwacu, Plus de 10 mille dossiers enregistrés à la CNTB, 3 juillet 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/plus-de-10-mille-dossiers-enregistres-a-la-cntb/).

533 Voir supra, la section (ii) du présent chapitre.

534 Article 3 de la loi n° 1/01 du 4 janvier 2011 remplaçant le même article de la loi n° 1/17 du 4 septembre 2009.

535 Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la Commission nationale terres et autres biens, avril 2013.

536 À l'instar d'autres institutions impliquées dans le domaine foncier, notamment le Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'Office burundais

Or, des études ont montré que la CNTB n'avait pas toujours respecté les procédures en matière de restitution[537]. En outre, les décisions qu'elle a prises n'ont souvent pas tenu compte de la bonne foi des occupants qui avaient acquis leurs terres de manière légale et souvent contracté des emprunts bancaires pour en devenir propriétaires. Dans bon nombre de cas, il n'y a pas eu de compensation, ni de proposition de relogement[538].

169. En septembre 2014, une Cour spéciale des terres et autres biens a été instituée afin d'examiner tout recours contre les décisions de la CNTB, ce qui était jusqu'alors impossible[539]. La société civile a néanmoins continué à faire état de tensions et de violences liées au travail de la CNTB[540]. En mars 2015, le Président de la République aurait même été forcé de suspendre la mise en application de certaines décisions de la CNTB en raison des risques élevés de violence, notamment dans la province de Makamba[541]. Des allégations de corruption ont également continué d'être rapportées, ce que la CNTB n'a pas cessé de réfuter jusqu'à récemment[542].

(v) Accaparement de terres

170. La situation complexe du foncier et l'impunité générale favorisent des abus et des accaparement de terres par ceux qui ont le pouvoir ou l'argent[543]. Durant ses enquêtes, la Commission a entendu plusieurs témoignages sur des accaparements de terres et des violences subies à leur retour par des personnes ayant fui le pays lors des crises ayant précédé celle de 2015[544]. À cela s'ajoutent les problèmes d'expropriation pour cause « d'intérêt public »[545] et des problèmes liés au calcul des indemnisations dues aux personnes expulsées[546]. En outre, les procédures en matière d'expropriation manquent de

---

pour la protection de l'environnement et la CFN. Voir à ce sujet : Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), Sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 12.

537 Voir notamment : Commission épiscopale justice et paix, Analyse juridique de la problématique du contentieux foncier impliquant les sinistrés : œuvre des commissions et des juridictions, juin 2013 (in : http://caritas-burundi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=243%3Aanalyse-juridique-de-la-problematique-du-contentieux-foncier-au-burundi&Itemid=47).

538 ZI-031. Voir aussi : IRIN, Burundi's land conundrum, 14 novembre 2013 (in : http://www.irinnews.org/report/99126/burundis-land-conundrum).

539 Loi n° 1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle.

540 Voir par exemple : Rapport mensuel « ITEKA N'IJAMBO » de la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA », mai 2017.

541 RFI, Conflits fonciers au Burundi: les décisions de la CNTB suspendues, 22 mars 2015 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20150322-conflits-fonciers-burundi-decisions-cntb-suspendues-pierre-nkurunziza-presidentielle-3e-mandat).

542 Iwacu, Plus de 10 mille dossiers enregistrés à la CNTB, 3 juillet 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/plus-de-10-mille-dossiers-enregistres-a-la-cntb/).

543 Burundi : Exproprier, un marché lucratif ?, 31 juillet 2015 (in : https://fr.linkedin.com/pulse/burundi-exproprier-un-march%C3%A9-lucratif-louis-marie-nindorera).

544 Par exemple, une personne a décrit son expropriation en 2007 au profit d'un membre du CNDD-FDD. Elle n'a pas pu récupérer les terres à son retour (YM-004). Un avocat a quant à lui évoqué les terrains abandonnés lors des attaques de la rébellion CNDD-FDD qui auraient été accaparés par certains rebelles puis revendus (ZI-019). Des cas de violence et de meurtre liés à des problèmes d'accaparement de terres ont en outre été fréquemment rapportés dans la presse et par d'autres sources. Voir par exemple : Iwacu, Cibitoke : les parcelles divisent, 5 mai 2013 (in : http://www.iwacu-burundi.org/cibitoke-les-parcelles-divisent) ; Iwacu, Conflits fonciers à Rumonge : la tension monte, la police traque les contestataires, 25 mars 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/conflits-fonciers-a-rumonge-la-tension-monte-la-police-traque-les-contestataires/) ; Iwacu, Conflits fonciers : de plus en plus de violence et de peur à Butaganzwa (Ruyigi), 23 janvier 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/de-plus-en-plus-conflits-fonciers-meutriers-ruyigi/; Iwacu, Du conflit foncier à un double assassinat, 21 septembre 2017, http://www.iwacu-burundi.org/du-conflit-foncier-a-un-double-assassinat/).

545 Le terme est mis entre guillemets car la définition, la justification et le contrôle de l'intérêt public restent des questions ouvertes.

546 Le cas du Palais présidentiel est traité dans la partie II.B.3 (c) du présent rapport. La construction des futurs bâtiments du Parlement dans la localité de Nyabututsi pourrait donner lieu à des

transparence. L'article 437 du Code foncier demande l'établissement d'un répertoire général des terres expropriées et de leur destination. Or, celui-ci n'a toujours pas vu le jour[547].

171. Outre les cas rapportés par la société civile[548], la Commission a également reçu des témoignages d'accaparements de terres depuis la crise de 2015. Ces cas seront traités plus bas dans ce rapport[549].

(c) Mauvaise gouvernance économique

172. Malgré une annulation quasi-totale de la dette du pays en 2010 et une aide internationale importante jusqu'en 2016, le pays n'a pas connu depuis les années 2000 une croissance économique suffisante lui permettant d'amorcer un décollage économique et un réel développement. La mauvaise gouvernance, dont les indices de corruption[550] qui ne se sont pas améliorés depuis la première élection de Pierre Nkurunziza à la tête de l'État en 2005 sont les symptômes, est au cœur des blocages économiques que connaît le Burundi.

(i) Absence de décollage économique malgré l'aide internationale

173. Au sortir de la guerre civile en 2000, la dette publique du Burundi atteignait 136,4 pour cent du PIB du pays[551]. Elle a culminé en 2004 à 172,7 pour cent du PIB[552], mais, en août de l'année suivante, le Burundi a atteint le point de décision au titre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), première étape du processus d'allègement de la dette. Ce processus s'est concrétisé le 30 janvier 2009 lorsque l'Association internationale de développement (IDA), la Banque mondiale et le FMI ont décidé d'accorder au Burundi une remise de dette d'1,4 milliard de dollars américains, correspondant à 92 pour cent de la dette extérieure du pays[553]. Dans la foulée, le 11 mars 2009, les États membres du « Club de Paris »[554] ont décidé d'annuler 129,5 millions de dollars américains de dettes, soit 96 pour cent du stock de la dette du Burundi à la fin de l'année 2008, et se sont engagés à titre bilatéral à annuler 4,8 millions de dollars américains supplémentaires de dettes[555]. Le 28 avril 2011, les Gouvernements burundais et chinois ont également signé un protocole d'accord portant annulation de 47,5 millions de dollars américains de dettes, soit la moitié de la dette que le Burundi devait à la Chine[556].

174. Parallèlement, le Burundi a bénéficié depuis la fin de la guerre civile d'une hausse de l'aide publique au développement (APD) qui est passée de 135,13 millions de dollars américains en 2000 à 366,54 millions de dollars américains en 2015[557], soit une

---

problèmes similaires (voir : Iwacu, Gitega/ La population redoute l'expropriation, 28 juin 2018, in : http://www.iwacu-burundi.org/gitega-la-population-redoute-lexpropriation/).

547 Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Evaluation avec le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF), Sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 8.

548 Voir notamment : Forum pour le renforcement de la Société civile (FORSC), Témoignages: Mes biens, mes droits : sur les traces des terres et autres biens spoliés au Burundi », septembre 2017, (in : http://forscburundi.org/wp-content/uploads/2017/09/TEMOIGNAGES-SUR-LES-SPOLIATION-DES-BIENS-AU-BURUNDI-vf.pdf).

549 Voir la partie III.E.3 (b) du présent rapport.

550 Voir les indices de la Banque mondiale et de Transparency International cités plus bas dans la section (ii).

551 Données du FMI disponible sur : https://fr.actualitix.com/pays/bdi/burundi-dette-publique-selon-pib.php.

552 Ibid.

553 Voir : https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0918.

554 Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Irlande, Israël, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

555 Voir : http://www.clubdeparis.org/fr/communications/press-release/burundi-03-11-2009.

556 Voir : http://www.panapress.com/Pekin-annule-48-millions-de-dollars-de-dette-pour-le-Burundi--13-583499-18-lang4-index.html.

557 Données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) disponibles sur : https://donnees.banquemondiale.org/indicator/DT.ODA.ODAT.KD?end =2015&locations=BI&start=1960&view=chart.

augmentation totale de 171 pour cent. À observer néanmoins de plus près l'évolution de l'APD nette versée au Burundi durant cette période, deux phases se dégagent. Une première, entre 2000 et 2010, voit une augmentation constante de l'APD nette reçue qui passe de 135,13 à 575,33 millions de dollars américains, soit une hausse totale de près de 326 pour cent. En 2010, le montant total de l'APD a atteint 39,8 pour cent du produit national brut du pays ce qui plaçait le Burundi à la sixième place des États bénéficiaires de l'APD dans le monde[558]. Durant la même période, l'assistance budgétaire directe au Burundi a également connu une forte hausse passant de 45 millions de dollars américains en 2005 à 116 millions de dollars américains en 2008[559].

175. L'année 2010 a constitué un tournant. Depuis, le montant net de l'APD reçue par le Burundi a connu une baisse constante, passant de 575,33 millions de dollars américains en 2010 à 366,54 millions de dollars américains en 2015[560], soit une chute de près de 36 pour cent. Cette baisse est également notable si l'on ramène l'APD au revenu national brut[561] burundais. L'APD représentait 31 pour cent du revenu national brut en 2010. Elle ne s'élève plus qu'à 12 pour cent du revenu national brut en 2015, soit une baisse de plus de moitié[562].

176. Ces deux phases illustrent l'évolution de l'attitude des partenaires techniques et financiers vis-à-vis du Burundi. La décennie 2000-2010 constitue une période d'espoirs suite à la signature de l'Accord d'Arusha et l'organisation en 2005 de la première élection présidentielle libre depuis 1993[563]. Durant ces années, les partenaires techniques et financiers ont généralement été soucieux de soutenir les évolutions positives du pays ; ce malgré des scandales de corruption, comme celui de la vente illégale de l'avion présidentiel en 2006[564]. Une table ronde des donateurs organisée en mai 2007 à Bujumbura[565] en vue du financement du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour la période 2007-2010 a ainsi permis de recueillir 93 millions de dollars américains de promesses de dons[566].

177. À cette phase de confiance a succédé à partir de l'année 2010, marquée par des violences électorales et post-électorales[567], une période durant laquelle les pays donateurs ont commencé à exprimer leurs inquiétudes sur l'évolution de la situation au Burundi sans pour autant envisager de baisse conséquente du montant de leurs aides. En 2011, l'Union européenne (UE) a ainsi demandé la mise en place d'un dialogue politique « systématique et formalisé », tel qu'il est prévu par l'article 8 (par. 8) de l'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)[568]. Malgré cela, l'UE a doublé son enveloppe pour le Burundi dans le onzième Fonds européen de développement (2014-2020) comparé au Fonds de développement précédent. De la même manière, la Belgique a multiplié par 2,5 son aide financière au Burundi[569] entre 2010 et 2013, par rapport à 2007-

558 Classement établi en calculant la proportion du montant total de l'APD par rapport au PNB. Voir : http://neo-assets.s3.amazonaws.com/assets/0022/2424/ODA-GNI_Percentage_2010__2__02062012_1440x850.jpg.

559 Voir le rapport annuel du Comité national de coordination des aides (CNCA).

560 Voir : https://donnees.banquemondiale.org/indicator/DT.ODA.ODAT.KD?end=2015&locations=BI&start=1960&view=chart.

561 Le revenu national brut est la somme de la valeur ajoutée produite par tous les résidents, plus toutes les recettes fiscales (moins les subventions) non comprises dans la valorisation de la production plus les réceptions nettes de revenus (rémunérations des employés et revenus fonciers) provenant de l'étranger.

562 Voir : https://donnees.banquemondiale.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2016&locations=BI&start=1960&view=chart.

563 Voir la partie II.A.1 du présent rapport.

564 Pour plus de détails, voir infra, section (ii).

565 Les deux précédentes tables rondes s'étaient tenues à Paris et à Genève, au lendemain de la signature de l'accord d'Arusha.

566 Voir : https://reliefweb.int/report/burundi/conf%C3%A9rence-de-presse-du-pr%C3%A9sident-des-r%C3%A9unions-sp%C3%A9cifiques-sur-le-burundi-johan.

567 Voir la partie II.A.2 du présent rapport.

568 « Le cas échéant, et afin de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la procédure de consultation prévue à l'article 96 [suspension de l'Accord de Cotonou], le dialogue portant sur les éléments essentiels doit être systématique et formalisé conformément aux modalités définies à l'annexe VII ».

569 Indicative Cooperation Programme.

2010 et la Banque mondiale, de son côté, a augmenté de 33 pour cent son programme d'assistance au Burundi pour la période 2013-2016, comparé à 2009-2012. Les promesses de dons qui se sont exprimées lors de la conférence des donateurs qui s'est tenue à Genève du 29 au 30 octobre 2012 afin de financer le deuxième Plan national de réduction de la pauvreté (CSLP II) ont quant à elles atteint plus de 2,8 milliards de dollars américains et excédé de 11 pour cent les prévisions qui avaient été faites[570]. Seul le Royaume-Uni a suspendu son aide bilatérale au Burundi en 2012. Il faudra attendre 2015 et surtout 2016 pour que des mesures drastiques soient prises suite aux violences et violations graves des droits de l'homme qui ont émaillé cette période. Le montant global de l'APD versée au Burundi a alors sensiblement diminué comme cela est décrit plus loin dans ce rapport[571].

178. En dépit de mesures d'allègement de la dette publique et d'une APD importante, l'économie burundaise n'a pas décollé contrairement aux prévisions économiques et aux espoirs placés par les partenaires techniques et financiers du pays. Lors de la conférence des donateurs d'octobre 2012, les partenaires financiers du Burundi ont déploré « une croissance économique encore insuffisante »[572]. La Banque africaine de développement (BAD), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le PNUD et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) ont également noté en 2012 : « la croissance économique s'est établie à 4 pour cent en 2011, en deçà des projections »[573]. Cette tendance s'est confirmée en 2013 et 2014, période pendant laquelle la croissance du produit national brut burundais a varié entre 4,6 et 4,7 pour cent avant de chuter à près de moins 4 pour cent en 2015 du fait de la crise politique qui a alors débuté[574].

(ii) Corruption : symptôme de la mauvaise gouvernance économique

179. Si la faiblesse de la croissance économique burundaise a des causes structurelles qui ont été décrites plus haut dans ce rapport[575], elle est aussi la conséquence d'une mauvaise gouvernance, caractérisée notamment par une persistance de la corruption, qui a été pointée par plusieurs partenaires techniques et financiers du pays[576].

a. Formes de la corruption au Burundi

180. La Convention des Nations Unies contre la corruption identifie cinq infractions principales que ses États parties sont tenus de criminaliser : (i) la corruption active et passive, d'agents publics nationaux et d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques ou, dans le cas du secteur privé, de toute personne qui dirige ou travaille, à quelque titre que ce soit, pour une entité du secteur privé ; (ii) la soustraction, le détournement ou les autres usages illicites de biens par un agent public ou, dans le cas du secteur privé, par une personne qui dirige ou travaille, à quelque titre que ce soit, dans une entité du secteur privé ; (iii) le trafic d'influence ; (iii) l'abus de fonctions ; et

---

570 Voir le communiqué de presse (in : http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/pressreleases/2012/10/30/-international-community-commits-more-than-2-billion-at-geneva-conference-to-accelerate-burundi-s-development-progress.html) et le rapport de la conférence publié le 30 juillet 2013 (in : http://www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-povred-cslp2-conference%20partners-fr-2013-07-30.pdf).

571 Voir la partie III.E.1 (c) du présent rapport.

572 Rapport de la conférence des partenaires au développement du Burundi, 30 juillet 2013, p. 8.

573 BAFD, OCDE, PNUD, CEA, Burundi-Perspectives économiques en Afrique 2012.

574 Voir la partie III.E.1 (a) du présent rapport.

575 Voir la partie II.B.3 (a) du présent rapport.

576 La BAFD, l'OCDE, le PNUD et la CEA notent ainsi dans leur rapport « Burundi-Perspectives économiques en Afrique, 2012 » : « Les réformes structurelles et les actions pour redresser l'économie et lutter contre la pauvreté ont été en général insuffisantes, du fait de capacités institutionnelles limitées, de l'instabilité politique et de l'insécurité […] La corruption, l'évasion fiscale et la non-maîtrise du régime d'exonération fiscale constituent des problèmes graves […] ».

(iv) l'enrichissement illicite. Le Burundi a adhéré à cette Convention le 10 mars 2006, mais ne l'a à ce jour pas encore ratifiée[577].

181. Au Burundi, les cas de corruption ne sont pas nouveaux[578]. Ils prennent de nombreuses formes que l'on peut classer en deux grandes catégories : la « petite corruption » et la « corruption à haut niveau ». La petite corruption touche tous les secteurs de la société (administration, justice, police, etc.) et a un impact direct sur les ressources financières et les biens des personnes. Elle établit en outre une discrimination de fait entre ceux qui ont les moyens de « financer » leurs demandes et ceux qui ne le peuvent pas. Même si cette forme de corruption constitue à bien des égards un mécanisme de survie face aux bas salaires, aux multiples contributions demandées par le Gouvernement ou l'administration locale et à l'inflation que l'État ne parvient pas à juguler[579], elle n'en viole pas moins de nombreux droits de l'homme.

182. La petite corruption ne peut toutefois être vraiment combattue que si les dirigeants politiques et les fonctionnaires de l'État ne bénéficient d'aucune impunité de fait dans ce domaine, ce qui n'est pas le cas au Burundi. La présente section se concentre sur la corruption à haut niveau. Cette forme de corruption décourage les investissements, affecte gravement les finances de l'État et, dans un pays pauvre comme le Burundi, détourne des ressources de programmes visant à la réalisation des droits économiques et sociaux de la population[580].

183. Durant ses enquêtes, la Commission a entendu à plusieurs reprises des accusations de corruption dont les responsables seraient de hauts dirigeants de l'État et du parti au pouvoir[581]. Elle s'est donc penchée sur l'évolution des cas de corruption à haut niveau depuis les années 2000. Du fait de l'opacité du phénomène, il est toutefois difficile de chiffrer les montants exacts de la corruption. À titre d'exemple, selon le porte-parole de la Cour anti-corruption, les montants recouvrés pour le premier semestre de 2018 est de 980 millions de francs burundais (environ 536 000 dollars) contre 170 millions de francs burundais en 2017 (environ 100 000 dollars)[582]. L'organisation de la société civile burundaise, l'Observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), a de son côté estimé que les 40 cas de corruption qu'elle a traités en 2017 atteignaient un montant total de 281,95 milliards de francs burundais (soit environ 160 millions de dollars américains)[583].

b. Effets limités des mesures prises contre la corruption

184. Après la signature de l'Accord d'Arusha en 2000, l'aide publique au développement a considérablement augmenté[584]. En contrepartie, une attention particulière a été placée sur la gouvernance économique. Cette question est devenue centrale dans le programme du Gouvernement issu des élections générales de 2005 qui s'est fixé comme priorité « la bonne

577 Pour le texte de la Convention et l'état des ratifications, voir : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_fr.

578 Voir notamment : International Crisis Group, Burundi : La crise de corruption, rapport Afrique n° 185, 21 mars 2012, p. 4.

579 Voir la partie III.E.2 (a) du présent rapport.

580 Voir par exemple : Angela Barkhouse, Hugo Hoyland and Marc Limon, Corruption: a human rights impact assessment, Universal Rights Group, 2018 (in : https://www.universal-rights.org/fr/urg-policy-reports/corruption-human-rights-impact-assessment/). Cette étude démontre l'impact de la corruption sur l'espérance de vie, la mortalité maternelle, la mortalité infantile des moins de cinq ans, sur la scolarisation et sur l'alphabétisation dans divers pays et au Burundi.

581 Notamment : PI-024, RV-05, TI-103, TI-153, ZI-023, ZI-024,.

582 Iwacu, L'Olucome consteste le "bilan positif" de la Cour anti-corruption, 2 août 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/lolucome-conteste-le-bilan-positif-de-la-cour-anti-corruption/)

583 Iwacu, L'Olucome dénonce un détournement de plus de 280 milliards BIF en 2017, 20 mars 2018, (in : http://www.iwacu-burundi.org/lolucome-denonce-un-detournement-de-plus-de-280-milliards-bif-en-2017/).

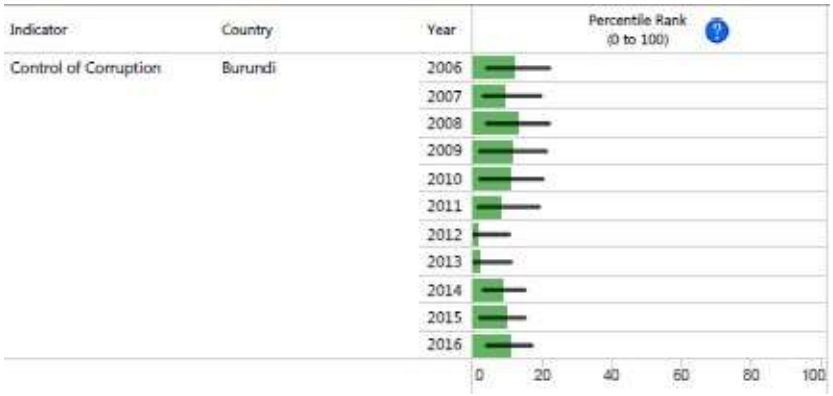
584 Voir supra, section (i).

gouvernance et la relance du développement économique»[585]. Le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP), adopté en septembre 2006, a lui aussi mis l'accent sur la bonne gouvernance.

185. En 2006, une loi sur la prévention et la répression de la corruption[586] a été adoptée. Elle a permis la mise en place d'une Brigade anti-corruption, d'une Cour anti-corruption, d'un Parquet auprès de cette Cour, d'une Inspection générale de l'État et d'une Cour des comptes. Entre 2006 et 2010, de nouvelles lois ont également été élaborées et adoptées sur le statut des fonctionnaires et des finances publiques, la transparence des recrutements[587], les douanes[588], les finances publiques[589], les investissements[590], les marchés publics[591] et la fiscalité avec la création de l'Office burundais des recettes[592].

186. Dans son discours d'investiture du 26 août 2010, le Président Nkurunziza a annoncé : « Pour que le Burundi soit un havre de paix et de développement pour tous, nous devons changer de comportement. Nous allons consolider la bonne gouvernance. Nous proclamons déjà la tolérance zéro à tous les coupables d'actes de corruption, de malversations économiques et d'autres infractions connexes ». Dans la foulée, une stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, élaborée en partenariat avec le PNUD, a été adoptée pour la période 2011-2015[593].

187. En dépit de ces mesures, le niveau de corruption n'a pas décru, comme l'indique l'indice de « contrôle de la corruption » de la Banque mondiale. Ce dernier a fait état d'une stagnation générale des pratiques de corruption entre 2006 et 2016, à l'exception de 2012 et 2013, années où elles ont été plus nombreuses[594].



Interprétation : 0, le rang le plus bas en termes de contrôle de la corruption, et 100, le rang le plus haut

585 République du Burundi, Cabinet du Président, Programme du Gouvernement du Burundi 2005-2010, Priorité à la bonne gouvernance et la relance du développement socio-économique (in : https://www.svibrescia.it/svi/bin/files/programme_gouvernement_burundi.pdf). On peut lire dans ce programme qu'« un accent particulier [sera mis] sur les mécanismes garantissant la bonne gouvernance et une gestion saine de la société burundaise : la transparence dans la gestion, la reddition des comptes, la lutte contre la corruption et le détournement ainsi que la lutte contre les malversations de toutes sortes » (par. 7).

586 La loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes.

587 Loi n° 1/28 du 26 mai 2006 portant statut général des fonctionnaires.

588 Loi n° 1/02 du 11 janvier 2007 instituant le code des douanes.

589 Loi n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques.

590 Loi n° 1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements du Burundi.

591 Loi n° 1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics au Burundi.

592 Loi n° 1/11 du 14 juillet 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'Office burundais des recettes.

593 Gouvernement du Burundi, Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015 (in : http://www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-governance-corruption%202011-2015.pdf).

594 World Bank Group, Worldwide Governance Indicators (in : http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home).

188. Lorsqu'il est apparu pour la première fois en 2006 dans le classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le Burundi était classé à la 130ème place sur 159. Il s'est stabilisé à cette position au cours des deux années suivantes (130ème sur 163 en 2007 et 131ème sur 179 en 2008) avant d'atteindre la 172ème place sur 182 pays en 2011, puis la 159ème sur 176 en 2016. En 2017, le pays était à la 157ème place du classement sur 180 pays[595].

189. Un grand nombre de cas de corruption ne serait toutefois pas signalé aux autorités compétentes par peur de représailles ou parce que les victimes considèrent que leurs démarches ne seront suivies d'aucune action[596]. Dans une étude conduite en 2014 par le réseau de recherche Afrobaromètre, 57 pour cent des personnes interrogées affirmaient que les gens ne dénonçaient pas les faits de corruption parce qu'ils avaient peur des conséquences pouvant en découler[597]. La collecte des données sur la corruption est en outre devenue particulièrement difficile après la crise qui a débuté en 2015[598].

c. Cas de malversation ou de gestion frauduleuse des ressources publiques

190. Au Burundi, les affaires de corruption ont été nombreuses et ont pris diverses formes. Elles ont été révélées par la presse et des organisations de la société civile, confortant l'idée dans la population que les richesses du pays sont accaparées par un groupe restreint d'individus alors que la vaste majorité des Burundais vit dans la pauvreté et subit les hausses des prix et les pénuries. À titre d'exemple, une enquête, menée par Afrobaromètre sur les années 2013 et 2014, a montré que 62 pour cent des personnes interrogées pensaient que « tous », « la plus part » ou « certains » membres du Cabinet du Président étaient corrompus contre 25 pour cent qui ne pensaient qu'aucun ne l'était et 12 pour cent qui étaient « sans réponse »[599].

i. Exemples de fraude, malversation et de corruption à haut niveau

191. En 2006, l'avion présidentiel, un Falcon 50, a été vendu au soumissionnaire le moins offrant, en l'occurrence l'entreprise Delaware Corporation, pour un montant de 3,15 millions de dollars américains alors qu'une autre proposition avait été faite pour un montant de 5 millions de dollars américains. Une contre-expertise avait pour sa part estimé la valeur de marché de l'appareil à 6,85 millions de dollars américains[600]. En 2008, une commission d'enquête parlementaire a recommandé des poursuites judiciaires à l'encontre de Dieudonné Ngowembona et Martin Mbazumutima, respectivement Ministre des finances et Chef de cabinet du Président, au moment des faits[601]. En 2014, l'OLUCOME, a constaté que le rapport d'enquête parlementaire n'avait pas été adopté par l'Assemblée nationale et qu'aucune poursuite n'avait été lancée. En outre, l'ONG a souligné qu'un montant de 3 468 422 304 francs burundais (1 980 903 dollars américains) avait été affecté chaque année, de 2006 à 2014, dans le budget de l'État à la rubrique « Entretien et réparation de l'avion

595 Voir : https://www.transparency.org/research/cpi/overview.

596 The East African Bribery Index 2011 (in : https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111020_Tanzania_EABI2011_EN.pdf) ; The East African bribery index trends analysis (2010-2014) (in: https://tikenya.org/wp-content/uploads/2017/06/eabi-trends-analysis-report-2010-2014-final.pdf).

597 Afrobaromètre, Au Burundi, la corruption augmente et touche tous les secteurs, Dépêche n°28, 12 juillet 2015 (in : http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno38.pdf).

598 The East African Bribery Index 2017, p. 7 (in : https://tikenya.org/wp-content/uploads/2017/09/East-African-Bribery-Index-EABI-2017-1-1.pdf).

599 Chiffres arrondis. Afrobaromètre (R6 2014/2015) (in : http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online).

600 Gervais Rufyikiri, Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance, Institut de politique et de gestion du développement, mars 2016 (in : https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/iob/publications/working-papers/wp-2016/wp-201607/).

601 « Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel "Falcon 50"», Bujumbura, juillet 2008 (in : https://www.arib.info/AN_RAPPORT_VENTE_FALCON50.pdf).

du Gouvernement » alors qu'il n'y avait plus d'avion depuis 2006[602]. D'autres personnes du cabinet présidentiel n'ont, quant à elles, jamais été inquiétées, selon les informations recueillies par la Commission[603].

192. En 2007, des versements douteux de plusieurs milliards de francs burundais ont été faits à l'initiative du Ministère des finances sur le compte d'Interpetrol, une société privée gérant en quasi-monopole l'importation du pétrole au Burundi. Le Ministre de la bonne gouvernance et de l'inspection générale de l'État, informé de l'affaire, a demandé la saisie du compte bancaire et dénoncé notamment un transfert de 8 milliards de francs burundais (453 millions de dollars américains) effectué à la demande de la Ministre des finances de l'époque, Denise Sinankwa, depuis le compte de la Banque de la République du Burundi (BRB) vers celui d'Interpetrol[604]. Selon une enquête menée à l'instigation du Second Vice-Président de la République de l'époque, il n'y aurait pas eu d'infraction de la part des deux anciens Ministres, de l'ancien Gouverneur de la BRB et de la société Interpetrol[605]. Suite à l'arrestation du Gouverneur de la BRB[606], Mme Sinankwa a quitté le Burundi. Revenue par la suite, elle a été nommée en 2013 conseillère principale au Bureau chargé des questions économiques à la Présidence[607], puis au Conseil économique et social, institution dont elle est aujourd'hui à la tête[608].

193. Suite à ces affaires, les partenaires techniques et financiers du pays ont ralenti en 2007 le versement d'aides au Burundi. La Cour des comptes du Burundi a, pour sa part, constaté : « La gestion budgétaire de l'exercice 2007 a été handicapée par les faits suivants : l'absence d'un règlement définitif rapide du dossier de l'avion présidentiel Falcon 50 ; l'affaire Interpetrol ; les disfonctionnements institutionnels observés au cours de l'année. Ils ont eu pour effet le non décaissement des fonds promis par les bailleurs »[609].

194. L'attribution des marchés publics constitue également un domaine où les allégations de corruption sont régulièrement dénoncées. Dans une étude sur la gouvernance et la corruption au Burundi, menée en mai 2008 par le Ministère à la Présidence en charge de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'État et de l'administration locale, 60 pour cent des entrepreneurs et 65 pour cent des ONG ont estimé que les processus d'adjudication des marchés publics étaient « basés sur le paiement de pots-de-vin »[610]. Malgré les pressions de la communauté internationale et l'adoption

602 OLUCOME, Communiqué de presse n° 08/04/2014.

603 PI-024.

604 All Africa, Burundi: Affaire Sinankwa et Interpetrol, la logique de détournement des deniers publics se poursuit, 26 juin 2007, (in : https://fr.allafrica.com/stories/200706260895.html) ; All Africa, Burundi: Le scandale Denise Sinanakwa, un compte de six milliards de FBU d'INTERPETROL saisi à la BCB, 6 juillet 2007, (in : https://fr.allafrica.com/stories/200707060483.html).

605 Communique de presse de la réunion du Conseil des ministres du mercredi 10 et du jeudi 11 octobre 2012 (in : http://www.presidence.gov.bi/archives/spip.php?article3101]gov.bi/archives/spip.php?article3101).

606 BBC, Burundi's chief banker arrested, 4 août 2007 (in : http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa /6931700.stm).

607 Décret n° 100/ 175 du 9 juillet 2013 portant nomination d'un conseiller principal au cabinet civil du Président de la République.

608 Décret n° 100/242 du 29 octobre 2014 portant nomination des membres du Conseil économiques te social.

609 Cour des Comptes, Rapport sur l'état d'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2007, p. 23.

610 Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, résumé exécutif, Mai 2008, p. 6 (in: http://siteresources. worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/GACSurveyExecutiveSummary.pdf).

notamment d'un Code des marchés publics en 2008[611], des cas de corruption ont continué d'être révélés[612].

195. En 2010, l'OLUCOME a fait état de l'existence d'un contrat d'équipements de communication destinés à la Présidence, les provinces, l'armée et l'aéroport de Bujumbura, passé en secret avec l'entreprise américaine AAE Systems Inc. pour un montant de 500 millions de dollars américains[613]. La révélation de ce montant supérieur aux recettes intérieures de l'État prévues pour l'année 2011 a provoqué un tollé dans les médias. Le Ministre des finances, la seule autorité habilitée à engager les dépenses de l'État, a affirmé ne pas avoir eu connaissance de ce contrat. Le porte-parole du Gouvernement, Léonidas Hatungimana, a de son côté reconnu que le Président de la République était au courant de cette affaire « mais ses méandres et ses contours [étaient] en train d'être analysés, car peut-être qu'ici ou là, il y a eu des vices de procédure qu'on doit corriger »[614]. La transaction a finalement été annulée en janvier 2011[615]. Officiellement, le document signé par l'ancien Ministre du plan et de la reconstruction, Tabu Abdallah Manirakiza, comportait un « vice de forme ». Le nouveau Ministre du plan et du développement communal, Pierre Mupira, a dû signer un acte de renonciation[616].

196. En 2010, un don du Japon de sept millions de litres de carburant à l'État burundais[617] a été vendu directement par le Ministère des relations extérieures à une société pétrolière alors qu'un comité de gestion du « carburant don japonais » avait été mis en place à cet effet par le même ministère[618]. L'objet de ce comité était de s'assurer que le produit de la vente du don soit affecté à des programmes de développement définis conjointement par le Gouvernement burundais et la coopération japonaise. Le deuxième Vice-Président de la République de l'époque a admis que « les lois et règlements du Burundi avaient été violés que ce soit dans la négociation de cette aide, l'ouverture des comptes et la gestion de la vente de l'aide en nature fournie par le Japon »[619].

197. En 2014, un jet privé a été officiellement commandé par le Gouvernement pour les déplacements du Président de la République. L'opacité autour de cette transaction a engendré bon nombre de spéculations sur d'éventuels détournements. Lors d'une

---

611 Loi n° 1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics au Burundi. Cette loi a été modifiée en 2018 (Loi n° 1/04 du 29 janvier 2018 portant modification de la loi n° 1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics, in : http://www.armp.bi/files/Lois/ Code_des_Marchs_Publics_rvis.PDF).

612 L'OLUCOME qui détenait le siège d'un des deux représentants de la société civile dans l'Autorité de régulation des marchés publics s'est retiré de cette instance pour protester contre son inaction et les scandales à répétition dans lesquels elle était impliquée. Voir : Iwacu, L'OLUCOME prêt à se retirer de l'Autorité de régulation des marchés publics, 18 décembre 2013 (in : http://www.iwacu-burundi.org/alocume-armp-assyst-demission/) et Iwacu, L'OLUCOME en appelle au Chef de l'État à propos d'une société vietnamienne de télécoms, 27 décembre 2013 (in : http://www.iwacu-burundi.org/olucome-societe-vietnam-telecoms-arct-armp/).

613 Arib.info, Révélation du « plus grand scandale politico-financier jamais connu au Burundi », 24 décembre 2010 (in : http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2904).

614 AFP, Contrat controversé au Burundi: la présidence « au courant », 7 janvier 2011 (in : https://burundi-megainfo.blogspot.com/2011/01/contrat-controverse-au-burundi-la.html). Voir aussi : International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, rapport Afrique n°185, 21 mars 2012,
p. 8.

615 Gaboneco, Burundi : Annulation d'un contrat controversé avec une société américaine, 12 janvier 2011 (in : http://www.gaboneco.com/burundi-annulation-d-un-contrat-controverse-avec-une-societe-americaine.html).

616 Allocution du Deuxième Vice-Président de la République devant les représentants de la société civile sur la gouvernance économique au Burundi, 18 mars 2011, (in : http://www.presidence.gov. bi/archives/spip.php?article1281) et Acte de renonciation au contrat d'achat de produits et services et ses annexes signé en date du 20 mars 2010 et à l'avant contrat signé le 22 avril 2010 entre le gouvernement de la République du Burundi et la société AAE Systems, Inc., daté du 7 janvier 2011.

617 Présidence du Burundi, Le Japon accorde un don de plus de 4 millions de dollars », 24 février 2011 (in : www.presidence.bi/spip.php?article1188).

618 Voir : http://www.presidence.gov.bi/archives/spip.php?article1188.

619 Allocution du Deuxième Vice-Président de la République devant les représentants de la société civile sur la gouvernance économique au Burundi, 18 mars 2011, (in : http://www.presidence.gov.bi/archives/spip.php?article1281).

conférence de presse en octobre 2014 et malgré l'insistance des journalistes, le porte-parole de la Présidence n'a révélé ni la provenance des fonds, ni la nature de l'appareil, mais s'est contenté d'indiquer que le jet avait coûté 8,5 millions de dollars américains. Il a indiqué que les journalistes seraient amplement informés sur l'appareil dès son atterrissage à l'aéroport de Bujumbura[620]. L'avion n'a atterri dans la capitale burundaise que deux ans plus tard, le 14 décembre 2016. Très peu utilisé, il engendrerait d'importants frais d'entretien et de révision[621].

ii. Gestion opaque des ressources naturelles

198. L'opacité dans l'attribution et la gestion des concessions minières et pétrolières a également attiré de nombreuses critiques. Les concessions sont attribuées par décret présidentiel sur proposition du Ministre de l'énergie et des mines. Il a été fait état de l'existence d'un comité restreint et non officiel qui prendrait les décisions au préalable[622]. Il serait chapeauté par le Président de la République et présidé par le Chef de cabinet civil à la Présidence de la République avec comme membre le Ministre de l'énergie et des mines et le Conseiller principal chargé de la gestion et de l'administration. Plusieurs témoignages recueillis par la Commission[623] ont mentionné que les investisseurs étrangers doivent, en échange de donations effectuées sur des comptes extrabudgétaires sans base légale, obtenir l'aval présidentiel pour un projet minier[624].

199. À titre d'exemple, en juillet 2007, Samancor, une société de droit sud-africain, aurait fait don d'un véhicule très coûteux à la fondation Buntu présidée par l'épouse du Président Nkurunziza[625]. En décembre de la même année, la société a obtenu un permis de recherche de gisements de nickel sur le site de Musongati dans l'est du Burundi[626]. Il est également fait état de versements d'argent sur le compte extrabudgétaire « appui aux bonnes initiatives »[627]. En mai 2014, l'OLUCOME a rapporté que, sans appel d'offre ni concurrence, Samancor a obtenu, sous le nom de Burundi Musongati Mining, une licence d'exploitation du nickel burundais[628].

iii. Comptes extrabudgétaires sans base légale

200. Le Président de la République gère de manière discrétionnaire par le biais de son Chef de cabinet civil des montants déposés sur des comptes ouverts sans base légale et sans qu'aucun organe étatique n'ait un droit de regard et de contrôle. Comme l'a souligné la Cour des comptes dès 2006, la création de ces comptes extrabudgétaires et leur utilisation violent notamment la Constitution et la loi organique de 2008 relative aux finances

---

620 Iwacu, Mystère autour du nouveau jet présidentiel, 23/10/2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/mystere-autour-du-nouveau-jet-presidentiel/).

621 Communiqué de presse de la réunion du Conseil des ministres du mercredi 08 et jeudi 09 novembre 2017, Note sur le jet présidentiel, présentée par le Ministre des finances, du budget et de la privatisation (in : http://burundi.gov.bi/spip.php?article2987) et La Tribune Afrique, Burundi : avion présidentiel, cherche locataire désespérément, 14 novembre 2018 (in : https://afrique.latribune.fr/economie/strategies/2017-11-14/burundi-avion-presidentiel-cherche-locataire-desesperement-757881.html).

622 RV-05.

623 RV-05, RV-07, ZI-023, ZI-024.

624 Voir infra., la section iii.

625 Iwacu, Un Nickel pas très sportif, 28 mai 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/nickel-pas-tres-sportif/) et RFI, Burundi: une ONG dénonce la corruption au sommet de l'Etat, 16 octobre 2014 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20141016-burundi-une-ong-denonce-corruption-sommet-etat).

626 Décret n° 100/197 du 23 décembre 2008 portant octroi d'un permis de recherche, de Type A, sur les périmètres de Musongati, Waga et Nyabikere, en faveur de SAMANCOR Ni (HK) Limited).

627 Voir infra, la section iii.

628 Décret n° 100/219 du 2 octobre 2014 portant autorisation de l'État du Burundi à participer au capital de la société mixte "Burundi Musongati Mining-BMM-SM" chargée de l'exploitation minière du gisement de nickel et minerais associés de Musongati (in : http://energie-mines.gov.bi/IMG/pdf/decret_participation_bmm0001.pdf). Voir aussi : RFI, Burundi: une ONG dénonce la corruption au sommet de l'Etat, 16/10/2014 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20141016-burundi-une-ong-denonce-corruption-sommet-etat) et RFI, Burundi: le président accusé de corruption, la population s'interroge, 18 octobre 2014 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20141017-burundi-president-nkurunziza-accuse-corruption-olucome-nininahazwe-ngendakumana).

publiques[629]. La Cour des comptes a recommandé la fermeture de ces comptes et le transfert de leur solde sur le compte général du Trésor[630]. En 2006, 48 comptes extrabudgétaires ont ainsi été clôturés. Depuis cependant, d'autres comptes ont vu le jour, parmi lesquels le compte de « gestion des catastrophes », le compte « appui aux bonnes initiatives » et le compte « droit d'administration et de dossier ». En 2007, la Cour des comptes a constaté : « Au mois de mai 2007, une quarantaine de comptes, extrabudgétaires ont été soldés en faveur d'un autre compte, lui aussi extrabudgétaire (compte 1110/088 : droits d'administration et des dossiers) »[631].

201. Ces comptes apparaissent dans des affaires de corruption. Par exemple, la Cour des comptes a noté en 2007 que « des dépenses sur les comptes extrabudgétaires ont été effectuées notamment dans l'affaire Interpetrol. Les comptes utilisés ont été fermés au profit d'un autre compte extrabudgétaire (compte « droits d'administration et des dossiers ») au lieu que ce soit au profit du compte général du Trésor comme le recommandaient les institutions de Bretton Woods. Il s'agit d'une irrégularité grave »[632]. S'agissant du compte « appui aux bonnes initiatives », la Cour des Comptes a estimé en 2006 « qu'il n'est pas connu du budget de l'État et que son existence et son fonctionnement dérogent aux principes élémentaires de transparence et de la gestion des finances publiques »[633]. Elle a relevé des versements effectués sur ce compte sans pièce comptable[634]. Malgré ces critiques, le compte « appui aux bonnes initiatives » continue d'apparaître dans les lois de finances jusqu'en 2018[635].

d. Instrumentalisation des politiques et mécanismes anticorruption

i. Manque d'indépendance de ces mécanismes

202. Selon le Gouvernement, de 2007 à juin 2012, l'Inspection générale de l'État a produit 336 rapports relatifs à la corruption et à la malversation économique, la Brigade spéciale anti-corruption a enregistré 665 dossiers, le Parquet général près la Cour anti-corruption a traité 1 462 dossiers et la Cour anti-corruption a jugé et clôturé 835 dossiers sur les 941 enregistrés, ce qui aurait permis de recouvrer plus de 2,5 milliards de francs burundais (1 428 350 de dollars américains) au profit du Trésor[636]. Selon les autorités, durant la même période, « des mesures punitives ont été prises pour mettre fin à la corruption au niveau des organes d'État notamment contre « l'ancien Administrateur directeur général de la Société sucrière du Mosso (SOSUMO) » (Alexis Ntaconzoba), « l'ex-directeur de l'Office des transports en commun (OTRACO) », un ancien Chef de mission diplomatique, dix fonctionnaires du Ministère de l'agriculture licenciés pour détournement de vaches destinées à la population, deux administrateurs communaux; plusieurs agents de l'Office burundais des recettes mutés, une vingtaine licenciés, et quatre chefs de service emprisonnés[637]. Ces sommes semblent être faibles au vu de l'ampleur du phénomène dans le pays. Tout porte à croire que ces cas ne concernent dans leur majorité que des fonctionnaires de bas ou moyen niveau[638].

---

629 Loi organique n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques.

630 Cour des comptes, Rapport sur l'état d'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2007, p. 22.

631 Ibid., p. 22. Sur la persistance de ces comptes extrabudgétaires, notamment de celui pour l'« appui aux bonnes initiatives », voir la partie III.E.3 (b) du présent rapport.

632 Ibid., p. 24.

633 Cour des comptes, Rapport de contrôle de régularité du Compte Général de l'Etat, exercice, 2006. p. 84 (in : http://www.courdescomptes.bi/assets/images/executionbudget2006.pdf).

634 Cour des comptes, Rapport de contrôle de régularité du Compte Général de l'État, exercice, 2006. p. 83.

635 Voir la partie III.E.3 (b) du présent rapport.

636 Réaction du Gouvernement du Burundi suite à la publication du rapport de Transparency International sur l'index de perception de la corruption 2012, par le Ministre à la Présidence chargée de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, Bujumbura, le 13 Décembre 2012

637 Réaction du Gouvernement du Burundi suite à la publication du rapport de Transparency International sur l'index de perception de la corruption 2012, par le Ministre à la Présidence chargée de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, Bujumbura, le 13 Décembre 2012

638 Tate, A Commitment to End Corruption or Criminalize Anti-Corruption Activists? A Case Study from Burundi, Journal of Human Rights Practice, Vol. 5, n° 3, novembre 2013, p. 481

203. S'agissant même des rares cas de personnalités inquiétées, on peut se demander si toute la lumière a été faite. Alexis Ntaconzoba, l'ancien administrateur et directeur général de la SOSUMO, a effectivement été emprisonné pour détournements et malversations économiques. En revanche, l'enquête n'a pas inquiété Gabriel Ntisezerana, Second Vice-Président de la République au moment des faits, puis Président du Sénat. Or, contrairement aux dénégations d'Euphrasie Bigirimana, la Ministre du commerce, de l'industrie et du tourisme de l'époque[639], plusieurs informations[640] ont montré que Gabriel Ntisezerana avait soutenu Alexis Ntaconzoba et avait affirmé que tout allait bien au sein de la SOSUMO, laissant ainsi planer un doute de collusion[641].

204. Les entités qui sont critiques sont rappelées à l'ordre. Suite à un rapport sur des malversations du programme de démobilisation, désarmement et réintégration des ex-combattants, ayant résulté au renvoi de son responsable après de fortes pressions de la Banque mondiale – le principal partenaire technique et financier du programme –, l'Inspection générale de l'État, qui relevait initialement du Ministère chargé de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'État et de l'administration, a été placée sous la tutelle directe de la Présidence de la République[642].

205. Le manque d'indépendance de la justice et l'ingérence du Gouvernement dans son fonctionnement[643] rendent également inefficaces les mécanismes de contrôle en place. Des témoignages recueillis par la Commission font état de directives qui auraient été données par des hauts responsables de l'État et du parti au pouvoir à des magistrats dans le cadre de l'instruction de dossiers de corruption[644].

206. L'instrumentalisation de la justice par le pouvoir exécutif laisse par ailleurs présumer une utilisation de l'arsenal anti-corruption à des fins politiques[645]. À titre d'exemple, en 2013, l'ancien Vice-président de transition, Frédéric Bamvuginyumvira, membre du Front pour la démocratie du Burundi (FRODEBU) et pressenti comme l'un des candidats potentiels pour l'élection présidentielle de 2015, a été arrêté pour corruption et affaire de mœurs. En procès durant deux ans, il a été condamné le 15 janvier 2015 à cinq ans de prison ferme par la Cour anti-corruption[646]. Dans un avis adopté le 3 septembre 2015, le Groupe de travail sur la détention arbitraire a constaté que « la seule allégation criminelle de corruption à la charge de M. Bamvuginyumvira n'[était] soutenue que par un fait invraisemblable survenu après l'arrestation et pendant la détention de sorte que toute la procédure serait viciée »[647]. Le Groupe de travail a reconnu que M. Bamvuginyumvira était

---

639 Observatoire de l'Action Gouvernemental (OAG), Le péril à la SOSUMO appelle un audit indépendant, 12 mars 2010 (in : http://www.oag.bi/spip.php?article935).

640 ARIB.INFO, document sur les "Malversations sans précédent à la Société sucrière du Moso (SOSUMO)", septembre 2009 (in : http://www.arib.info/Sosumo_Malversations.pdf) ; Burundibwacu.info, L'industrie sucrière du Burundi au bord de la faillite, 2 mars 2010 (in : http://www.burundibwacu.info/?L-industrie-sucriere-du-Burundi-au).

641 Burundi news, Sosumo et l'ancien Vice-president Ntisezerana, 06 octobre 2010 (in : http://burundinews.fr/actualites/sosumontisezerana.html) ; ARIB.INFO, La vérité cachée sur l'état financier de la SOSUMO, 24 mars 2010 (in : http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1692&Itemid=64) ; ARIB.INFO, Faillite de la Sosumo : Ntisezerana tente de s'expliquer sans convaincre, 03 octobre 2010 (in : http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2609). Notons que le nom de Gabriel Ntisezerana a été évoqué dans plusieurs autres cas. Voir par exemple : Netpress, L'OLUCOME dénonce les tricheries d'Evrard Giswaswa et de Gabriel Ntisezerana, 22 août 2011 (in : http://www.netpress.bi/spip.php?article4862) et ICG, *Burundi : la crise de corruption*, rapport Afrique n° 185, 21 mars 2012, note de bas de page 164.

642 International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, rapport Afrique n° 185, 21 mars 2012, p. 4.

643 Voir la partie III.D du présent rapport.

644 ZI-021, ZI-027.

645 Voir la partie III.D.3 du présent rapport.

646 Voir : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/01/16/burundi-un-des-leaders-de-l-opposition-condamne-pour-corruption-active_4557921_32.

647 Avis adoptés par le Groupe de travail sur la détention arbitraire à sa soixante-treizième session du 31 août au 4 septembre 2015, n° 30/2015; A/HRC/WGAD/2015, par. 44 (in : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions2015AUV/Opinion%202015%2030_Burundi_Bamvuginyumvira_AUV.pdf).

victime de détention arbitraire et qu'il avait été « ciblé en raison de son opposition politique et de son statut qui en découle alors même que son arrestation, sa détention et la poursuite manqu[aient] de base légale »[648].

207. En outre, la Haute Cour de justice, compétente en vertu de la Constitution[649] pour juger le Président de la République pour haute trahison, ainsi que les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et les deux les Vice-Présidents[650] pour les crimes et délits commis au cours de leur mandat, n'a toujours pas vu le jour. Or, les allégations de corruption concernant ces personnalités devraient être traitées par cette instance.

ii. Lien entre personnel politisé et corruption

208. À l'instar des autres institutions étatiques, les organes en charge de la lutte anti-corruption sont dirigés par des membres du CNDD-FDD. À titre d'exemple, Melchiade Nzopfabarushe, qui s'est récemment illustré par des propos haineux à l'approche du référendum[651] a été le chef de cabinet-adjoint du Président Nkurunziza avant d'être nommé, le 11 janvier 2007, Commissaire général adjoint de la Brigade anti-corruption, fonction qu'il a exercée jusqu'en 2011[652].

209. Le cas de Charles Ndagijimana, l'actuel Président de la Cour Constitutionnelle[653], est illustratif du système de récompenses et promotions accordées aux personnes qui suivent loyalement les directives du Gouvernement[654]. Le 8 avril 2015, Charles Ndagijimana a été nommé par décret présidentiel simple administrateur du groupe brassicole Brarudi, l'une des plus grosses sociétés au Burundi appartenant à 40 pour cent à l'État[655]. Le 28 avril, 14 sénateurs ont saisi la Cour constitutionnelle sur la validité d'un nouveau mandat de Pierre Nkurunziza comme Chef de l'État, tout juste confirmé comme candidat du CNDD-FDD à l'élection présidentielle[656]. Le 4 mai, la Cour constitutionnelle a donné un avis favorable à cette candidature à l'issue de débats qui, selon Sylvère Nimpagaritse, le vice-président de la Cour de l'époque ayant depuis fui le Burundi, ont été perturbés par des menaces et des pressions, venant notamment de Charles Ndagijimana[657].

---

648 Ibid. par. 46.

649 Articles 239 à 249 de la Constitution de juin 2018. Précédemment articles 233 à 236 de la Constitution du 18 mars 2005.

650 Depuis la promulgation de la Constitution révisée en juin 2018, la Haut-Cour de justice a théoriquement compétence pour juger, en plus du Chef de l'État et des présidents de chambre, le Vice-Président de la République et le Premier Ministre, deux postes nouvellement créés.

651 Voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport.

652 À noter qu'il a également été membre de l'équipe de campagne du CNDD-FDD en 2010, ancien vice-président des Imbonerakure et membre du Conseil général de la Banque de la République du Burundi (Décret présidentiel, n° 100/ 107 du 07 avril 2011 portant nomination des membres du conseil général de la Banque de la République du Burundi).

653 Voir également la partie III.D du présent rapport.

654 Lors du procès de Hussein Radjabu, il était le représentant du ministère public, accusé par la défense d'avoir monté le dossier à charge de toutes pièces (Voir : Le Visionnaire, Affaire Radjabu: Le substitut du procureur désigné comme étant une composante du montage par la défense, 13/02/2009, https://levisionnaire-infos.blogspot.ch/2009/02/affaire-radjabu-le-substitut-du.html). En 2009, il a ordonné l'arrestation de Jean Bigirimana, ancien ministre du premier et deuxième gouvernement Nkurunziza, et de Baudouin Ribakare alias Ndindi, ancien conseiller principal chargé de mission à la présidence. Ces deux personnes avaient critiqué le congrès du CNDD-FDD organisé à Ngozi en février 2007 (voir : Le Visionnaire, Arrestation de Jean Bigirimana, ancien ministre du gouvernement Nkurunziza (1 et 2) et Baudouin Ribakare alias Ndindi, ancien conseiller principale, 3/12/2009, https://levisionnaire-infos.blogspot.com/2009/12/arrestation-de-jean-bigirimana-ancien.html). En février 2011, il a été nommé Procureur général près de la Cour anti-corruption par décret présidentielle (n°100/33 du 10 février 2011). En Mars 2013, il a remplacé le président sortant à la Cour Constitutionnelle (voir : Le Sénat approuve le nouveau président de la Cour Constitutionnelle, http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=7409 et Le nouveau président de la Cour constitutionnelle a prêté serment devant le président de la République, http://www.presidence.gov.bi/archives/spip.php?article3878).

655 Voir supra, section (i).

656 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 85 à 87.

657 Iwacu, Journal d'un juge constitutionnel, 14 septembre 2015 (in : http://www.iwacu-burundi.org/journal-dun-juge-constitutionnel/).

En octobre 2015, ce dernier a été nommé par décret présidentiel à la tête du conseil d'administration de Brarudi[658] avec un revenu annuel d'environ 20 000 euros[659].

210. De la même manière, Aimée-Laurentine Kanyana était également membre de la Cour constitutionnelle au moment où cette dernière a validé la candidature de Pierre Nkurunziza. Elle est depuis 2015 Ministre de la justice et Garde des Sceaux. Certains ont vu dans cette nomination une récompense du Président de la République[660].

iii. Représailles contre les personnes et organisations dénonçant les cas de corruption

211. Les défenseurs des droits de l'homme et les membres des organisations de la société civile qui luttent contre la corruption et pour les droits de l'homme se trouvent souvent diffamés,[661] menacés, ou arrêtés[662]. Certains ont dû quitter le pays[663]. À titre d'exemple, le vice-président de l'OLUCOME, Ernest Manirumva, a été assassiné en 2009[664]. Il enquêtait sur plusieurs affaires sensibles au moment des faits, notamment sur des allégations de corruption policière de grande ampleur et d'achats illégaux d'armes à feu par la police. L'enquête et le procès ont été marqués par des irrégularités, des négligences et des cas d'intimidation de témoins[665]. Plusieurs personnes qui auraient pu fournir des informations sur l'affaire ont été tuées, ont disparu ou se sont vues empêcher de témoigner devant la justice par crainte de représailles[666]. Des personnes ont été condamnées mais la société civile ne croit pas que ce soit les commanditaires.[667] La justice n'a pas pris en considération

[658] Le Gouvernement du Burundi détient 40 pour cent de Brarudi et peut ainsi nommer quatre personnes aux conseil d'administration, dont le président.

[659] Cette somme correspond aux jetons de présence (voir : Le cadeau du président Nkurunziza au juge qui a autorisé son troisième mandat, www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/18/heineken-au-burundi-le-cadeau-du-president-nkurunziza-au-juge-qui-a-autorise-son-troisieme-mandat_5033840_3212.html#EMLUh1fEId4pSWvq.99 et Heineken au Burundi: des révélations autour du troisième mandat, http://www.iwacu-burundi.org/heineken-in-burundi-des-revelations-autour-du-troisieme-mandat/).

[660] RFI, Burundi: un gouvernement composé de fidèles et de «durs» du régime, 25 août 2015 (in :http://www.rfi.fr/afrique/20150825-burundi-nominations-nouveau-gouvernement-nkurunziza-ligne-dure).

[661] FIDH, Burundi : Obstacles aux activités de l'OLUCOME et accusations fallacieuses contre son président, cinq ans après l'assassinat d'Ernest Manirumva, 10 avril 2014, (in : https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/15111-burundi-obstacles-aux-activites-de-l-olucome-et-accusations-fallacieuses).

[662] QI-065, QI-225.

[663] PI-014.

[664] Voir : East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project, "Ernest Manirumva, Assassinat d'un défenseur des droits humains, une lumière perdue, un procès qui déraille et une société civile menacée", octobre 2011 (in : http://burundinews.fr/actualites/ManirumvaFRFinal.pdf) ; FIDH, L'assassinat d'Ernest Manirumva, défenseur des droits de l'Homme : deux ans après, un déni de justice, 7 mars 2011 (in : https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/L-assassinat-d-Ernest-Manirumva) et l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Burundi : l'assassinat d'Ernest Manirumva, un défenseur des droits de l'homme : deux ans après, un déni de justice », rapport de mission du 16 au 21 janvier 2011, Bujumbura, avril 2011 (in : https://www.fidh.org/IMG/pdf/RapBurundiManirumvaOBSavril2011.pdf).

[665] Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Burundi, l'assassinat d'Ernest Manirumva, défenseur des droits de l'homme: deux ans après, un déni de justice, rapport de mission, 16 au 21 janvier 2011, avril 2011 ; IWACU, Assassinat d'Ernest Manirumva : «La justice ne veut pas que cette affaire soit clôturée», 10 mars 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/assassinat-dernest-manirumva-la-justice-ne-veut-pas-que-cette-affaire-soit-cloturee/).

[666] Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Burundi, l'assassinat d'Ernest Manirumva, défenseur des droits de l'homme: deux ans après, un déni de justice, rapport de mission, 16 au 21 janvier 2011, avril 2011, p. 17 et 18.

[667] Ce cas a fait l'objet d'une lettre conjointe d'allégation du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, datée du 4 août 2011, à laquelle le Gouvernement du Burundi a répondu, le 7 octobre 2011 (in : https://spdb.ohchr.org/hrdb/19th/Burundi_07.10.11_(1.2011).pdf).

les informations fournies par une commission mise en place par le Gouvernement[668], ni celles transmises par le FBI américain[669] qui pointaient la responsabilité directe de plusieurs hautes personnalités dont le Général major Adolphe Nshimirimana et le Commissaire de police David Nikiza. En 2014, l'OLUCOME a porté l'affaire en cassation devant la Cour suprême pour que la justice considère ces deux rapports. Le dossier est toujours devant cette instance et n'a pas avancé.

212. Des membres de la société civile qui ont œuvré pour établir les faits et trouver les responsables de cet assassinat ont subi des menaces ciblées dont les auteurs n'ont pas pu être identifiés. En novembre 2009, Pacifique Nininahazwe, délégué général du Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC), qui menait la campagne intitulée « Justice pour Ernest Manirumva », a été averti de l'existence d'un complot en vue de l'assassiner. Pierre Claver Mbonimpa, président de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH)[670], et Gabriel Rufyiri, président de l'OLUCOME, ont également subi des menaces en lien avec cette affaire en 2010[671].

213. Même si les actes de corruption se caractérisent par leur opacité et le secret qui les entoure, « une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes »[672] laisse planer des doutes. Face à ce phénomène au Burundi, une campagne sous le slogan : « D'où as-tu tiré ta richesse ? » a débuté en 2014 sous l'égide de l'OLUCOME[673]. Le 15 juillet 2014, le président de l'OLUCOME, Gabriel Rufyiri, a annoncé qu'il entamerait le lendemain deux jours de grève de la faim pour « pour contester les enrichissements illicites de certains agents de l'État ». Le lendemain, sa maison a été encerclée par les forces de l'ordre qui l'ont emmené au Parquet de Bujumbura.[674] Gabriel Rufyiri a également été arrêté le 25 septembre 2014 juste après le début de sa marche dénonçant la corruption[675].

214. La loi anti-corruption a également été utilisée pour faire taire la société civile. En septembre 2008, Rududura Juvénal, alors vice-président du syndicat du personnel non judiciaire, a été arrêté pour fausse déclaration contre le Ministère de la justice en violation

---

668 Rapport de la commission d'enquête sur l'assassinat d'Ernest Manirumva (dossier RMP 128956/NDE/HH), fait à Bujumbura le 8 mars 2010, in : https://www.fidh.org/IMG/pdf/Rapport_3e_commission.pdf).

669 Lettre de l'ambassadeur datée du 26 juillet 2010 incluant le compte-rendu d'un entretien du FBI du 9 juillet 2010 (in : https://www.fidh.org/IMG/pdf/Memorandum_FBI.pdf). Voir également : RFI, Bujumbura accepte l'aide du FBI, 23 mars 2009 (in : http://www1.rfi.fr/actufr/articles/112/article_80400.asp) et RFI, « Burundi : un témoin de premier plan raconte l'assassinat d'Ernest Manirumva à la radio » (in : http://www.rfi.fr/afrique/20120316-burundi-temoin-premier-plan-raconte-assassinat-ernest-manirumva-radio).

670 Celui-ci a déclaré avoir été suivi par le SNR et avoir reçu des menaces de mort par téléphone s'il continuait à travailler sur l'affaire Manirumva, Menaces et actes d'intimidation à l'encontre de MM. Gabriel Rufyiri et Pierre Claver Mbonimpa - BDI 001 / 0409 / OBS 061.1 (in : https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/Menaces-et-actes-d-intimidation-a,7738).

671 Organisation mondiale contre la torture (OMCT), Burundi: Assassinat d'Ernest Manirumva: la justice n'est pas rendue, 23 mai 2012. Un article de Net Press daté du 27 avril 2010 rapporte que selon les dires de Gabriel Rufyiri la voiture le transportant lui et sa famille a été délibérément heurtée par un véhicule militaire. Il avait un mois plus tôt fait part de ses inquiétudes face à des menaces sur sa vie et, le 1er avril 2010, sa résidence avait été visitée par un groupe d'individus inconnus en possession d'armes. Voir : Net Press, Gabriel Rufyiri toujours inquiet des circonstances de son accident, 27 avril 2010 (in : http://www.netpress.bi/spip.php?article4098).

672 Article 20 de la Convention contre la corruption sur l'enrichissement illicite.

673 Voir : http://www.olucome.bi/OU-AS-TU-TIRE-TA-RICHESSE.html.

674 Iwacu, Gabriel Rufyiri en manifestation solitaire et en grève de la faim pendant deux jours, 15 juillet 2014, (in : http://www.iwacu-burundi.org/gabriel-rufyiri-en-manifestation-solitaire-et-en-greve-de-la-faim-pendant-deux-jours/) ; Iwacu, Gabriel Rufyiri devant la justice avec la liste de ceux qui se sont illégalement enrichis, 16 juillet 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/la-residence-de-gabril-rufyiri-encerclee-par-la-police/). Vidéo : https://www.youtube.com/watch?v=wvfZbmSxXVc.

675 CNDD, Arrestation de Gabriel Rufyiri, 25 septembre 2014 (in : http://www.cndd-burundi.com/actualites/nouvelles-burundi/290-arrestation-gabriel-rufyiri). Vidéo de l'arrestation : https://www.youtube.com/watch?v=26gmpKXFkZw.

de l'article 14 de la loi anticorruption[676], après des propos publics sur la corruption dans le recrutement du personnel au ministère. Il a été détenu 10 mois en prison au cours desquels ses demandes répétées de remise en liberté ont été refusées. La Cour anticorruption se jugeant incompétente pour traiter d'une affaire impliquant un ministre en fonction, le cas a été transféré à la Cour suprême. Ce n'est qu'en 2012 que celle-ci a accepté d'entendre le cas[677]. En février 2012, Faustin Ndikumana, président de Parole et action pour le réveil des consciences et le changement des mentalités (PARCEM), a également été arrêté pour fausses déclarations en vertu de la loi anti-corruption et condamné à cinq ans de prison ferme et 8 500 euros d'amende[678]. Dans les jours précédant son arrestation, le PARCEM avait publié un rapport alléguant de pratiques de corruption dans l'embauche au Ministère de la justice. Dans ce cas en revanche, la Cour anti-corruption s'est déclarée compétente et a jugé le cas[679].

215. La Commission a également reçu le témoignage d'une personne qui, suite à une dénonciation d'un des cas de corruption à haut niveau évoqué plus haut[680] a dû fuir le pays suite aux menaces sur sa sécurité et aux violences qu'a subies sa famille[681].

III. Situation des droits de l'homme

216. La présente partie est le fruit des enquêtes conduites par la Commission depuis le renouvellement de son mandat en septembre 2017. Elle doit être lue comme une continuité du premier rapport de la Commission qui s'était principalement focalisé sur les violations des droits de l'homme en 2015 et 2016. La présente partie couvre les violations des droits de l'homme commises en 2017 et 2018, à l'exception du chapitre sur les droits économiques et sociaux qui étudie l'évolution de la situation dans ce domaine depuis 2015, la Commission n'ayant pas eu le temps de se pencher en détail sur cette question durant le premier terme de son mandat. Le chapitre sur les dysfonctionnements du système judiciaire livre quant à lui une étude approfondie du système judiciaire au Burundi, dont les problèmes remontent pour l'essentiel avant 2015, mais qui se sont aggravés depuis.

676 « Toute personne physique qui aura fait à la Brigade Spéciale anti-corruption, à une autorité judiciaire ou à un agent public qui a le devoir d'en saisir ladite autorité ou par voie de la presse, des déclarations écrites ou verbales fausses ou ne reflétant pas la vérité par rapport aux infractions prévues par la présente loi, sera punie d'une servitude pénale de cinq à dix ans et d'une amende de cinq cent mille à un million de francs » (Loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes).

677 A/HRC/10/29, par. 319 ; Tate, A Commitment to End Corruption or Criminalize Anti-Corruption Activists? A Case Study from Burundi, Journal of Human Rights Practice, Vol. 5, n° 3, novembre 2013.

678 Lettre d'allégation des Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion et d'association pacifiques; et de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, 23 août 2012 (in : https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=13108) ; Jeune Afrique, Burundi : Faustin Ndikumana, la transparence à l'épreuve, 25 septembre 2012 (in : http://www.jeuneafrique.com/139923/societe/burundi-faustin-ndikumana-la-transparence-l-preuve/) ; Burundi : prison ferme pour un militant anti-corruption, 26 juillet 2012 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20120726-burundi-prison-ferme-militant-anti-corruption); Iwacu, Faustin Ndikumana, à la tête de la Parcem, condamné à 5 ans de prison ferme, 30 juillet 2012 (in: http://www.iwacu-burundi.org/faustin-ndikumana-la-tte-de-la-parcem-condamn-5-ans-de-prison-ferme/).

679 Pour plus de détails, voir : Tate, A Commitment to End Corruption or Criminalize Anti-Corruption Activists? A Case Study from Burundi, Journal of Human Rights Practice, Vol. 5, Number 3, November 2013; Observatoire de l'action gouvernementale ; Une ONG burundaise dénonce la corruption dans le recrutement au ministère de la Justice (in http://www.oag.bi/spip.php?article1428).

680 Voir supra, la section (ii) c. i du présent chapitre.

681 PI-024.

A. Principales tendances en 2017 et 2018

217. La Commission a constaté la persistance en 2017 et 2018 des principales violations des droits de l'homme documentées depuis le début de la crise politique en avril 2015, à savoir des exécutions sommaires, des disparitions y compris forcées, des arrestations et détentions arbitraires, des tortures et mauvais traitements, et des violences sexuelles[682]. Les victimes de ces violations continuent d'être en majorité des opposants au Gouvernement et/ou au parti au pouvoir (le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie – CNDD-FDD) ou des personnes perçues comme tels : membres de partis politiques d'opposition (en particulier des Forces nationales de libération d'Agathon Rwasa et du Mouvement pour la solidarité et la démocratie) ; sympathisants de groupes armés d'opposition ; Burundais tentant de fuir le pays et de ce fait suspectés de rejoindre ces groupes ; journalistes et membres d'organisations de la société civile.

218. Les violations ont laissé chez les victimes des séquelles psychologiques et physiques. Celles qui touchent majoritairement des hommes, notamment les exécutions sommaires, les détentions arbitraires et les disparitions forcées, ont de multiples conséquences sur leur entourage, en particulier leur épouse et leurs enfants. Pour reprendre les propos d'une veuve interrogée par la Commission : « *Un ménage sans homme est à la merci de tout* »[683]. Plusieurs femmes ont ainsi témoigné de violences, y compris de violences sexuelles[684], qu'elles ont subies et qui parfois n'ont pas épargné les enfants, ou dont des enfants ont été témoins. Souvent les épouses et d'autres membres de la famille subissent des menaces, y compris des menaces de mort, ou des harcèlements et attaques visant leur foyer. À la peur et aux traumatismes qui peuvent en résulter, s'ajoute souvent l'angoisse sur le sort de leurs proches, surtout dans les cas de disparition forcée, ainsi que, dans le cas des épouses se retrouvant seules à la tête d'un foyer, la difficulté à subvenir aux besoins de base de leur famille.

219. Le phénomène d'embrigadement de la population au sein du CNDD-FDD et de sa ligue des jeunes, les Imbonerakure, s'est intensifié en prévision et durant la campagne pour la révision de la Constitution. Les Burundais, même apolitiques, refusant ou n'ayant pas pu s'inscrire sur les listes électorales, ainsi que ceux qui ne se sont pas acquittés de la contribution pour les élections de 2020, ont particulièrement été ciblés. Ces tendances restreignent encore la liberté d'expression dans un pays dont les principaux médias indépendants et organisations de défense des droits de l'homme sont bannis. Ceux qui opèrent toujours dans le pays subissent des restrictions, menaces et persécutions[685].

220. Ce climat attentatoire aux droits de l'homme continue à être favorisé par des appels récurrents à la haine et la violence de la part d'autorités, dont le Chef de l'État, et de membres du CNDD-FDD[686], ainsi que par une impunité générale aggravée par une absence d'indépendance et les dysfonctionnements du système judiciaire, ainsi qu'un manque de confiance de la population dans ce dernier[687]. Ce climat a en outre eu un impact direct sur la jouissance des droits économiques et sociaux, une portion de plus en plus grande de la population, soumise à une pression financière accrue de la part des autorités et du CNDD-FDD, se retrouvant dans le besoin, principalement en matière de santé, d'alimentation, d'eau, d'hygiène et d'assainissement. De pays en phase de développement, le Burundi est redevenu un pays d'urgence humanitaire. Des Burundais sont parfois privés de leurs droits, comme celui à l'éducation, pour des raisons politiques[688].

682 Voir la partie III.C.1, 2, 3 et 4 du présent rapport.
683 YI-054.
684 Plusieurs femmes ont ainsi témoigné de violences qu'elles ont subies pendant qu'elles étaient sans leur conjoint, voir JI-034, JI-035, XI-094, YI-004, YI-008, YI-035.
685 Voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport.
686 Ibid.
687 Voir la partie III.D du présent rapport.
688 Voir la partie III.E du présent rapport.

B. Responsabilités

1. Responsabilité de l'État burundais

221. En droit international des droits de l'homme, les États sont tenus à une triple obligation de respect, de protection et de mise en œuvre des droits, que ces derniers soient civils et politiques ou économiques et sociaux.

(a) Obligation de respecter

222. L'obligation de respecter impose aux États, à leurs agents ou à des personnes agissant sous leur contrôle de s'abstenir de violer de manière active les droits des individus[689].

(i) Responsabilité de l'État pour le comportement de ses organes

223. Comme dans son précédent rapport[690], la Commission a établi l'implication de membres, y compris haut placés, du Service national de renseignement (SNR), de la police dans la commission d'un grand nombre de violations des droits de l'homme en 2017 et en 2018 au Burundi[691]. Ces violations incluent des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, des arrestations et détentions arbitraires, des tortures et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, et des violences sexuelles[692].

224. La Commission a continué de recevoir des informations sur des allégations de violations des droits de l'homme dont les auteurs sont des responsables de haut niveau du SNR. De manière générale, les agents du SNR demeurent, quel que soit leur niveau hiérarchique, parmi les principaux responsables de violations des droits de l'homme au Burundi, en particulier d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions forcées, d'arrestations et de détentions arbitraires, et de tortures. Ils constituent toujours, de Bujumbura jusqu'au niveau local, un rouage essentiel de l'appareil répressif qui s'est développé depuis avril 2015 et dont le but est de faire taire toute voix contraire au Gouvernement et/ou au CNDD-FDD.

225. Des agents de la police continuent également à jouer un rôle actif dans l'encadrement de la population et la persécution des opposants politiques au Gouvernement et au CNDD-FDD, ou des personnes perçues comme tels. Les témoignages recueillis par la Commission durant le second terme de son mandat n'ont pas permis d'identifier, comme pour les années 2015 et 2016, certaines unités de la police davantage impliquées que d'autres dans la commission de violations des droits de l'homme[693].

226. La Commission a en revanche reçu peu d'informations impliquant des membres de l'armée dans la commission de violations des droits de l'homme en 2017 et 2018, contrairement aux années précédentes. Certains témoignages ont néanmoins continué d'insister sur le rôle joué par certains hauts responsables et des officiers de l'armée dans

---

689 Voir notamment l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

690 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 202 à 204.

691 En droit international des droits de l'homme, il n'est pas besoin de démontrer la responsabilité individuelle de tel ou tel agent étatique dans la commission de violations. La responsabilité, au final, est celle de l'État pour le comportement de ses organes ou de ses agents. La Commission a néanmoins établi une liste d'auteurs présumés d'actes pour lesquelles elle a des motifs raisonnables de croire qu'ils constituent des crimes relevant du droit pénal international (voir la partie IV.C du présent rapport). Au contraire du droit international des droits de l'homme, le droit pénal international impose en effet de démontrer la responsabilité individuelle des auteurs des crimes qui relèvent de sa compétence (crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre et d'agression). Pour plus de détails sur la responsabilité en droit international des droits de l'homme et en droit pénal international, voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 66 à 77.

692 Voir la partie III.C.1, 2, 3 et 4 du présent rapport.

693 Dans son précédent rapport (A/HRC/36/CRP.1, par. 204), la Commission avait identifié l'Appui à la protection des institutions (API) et la Brigade anti-émeute (BAE) parmi les unités de police davantage responsables de violations des droits de l'homme.

l'appareil répressif et qui, dans ce cadre, entretiennent des liens étroits notamment avec des Imbonerakure[694].

227. Des autorités administratives ont également commis ou donné l'ordre de commettre des violations des droits de l'homme, notamment des arrestations, des détentions arbitraires et des mauvais traitements.

228. En outre, le Gouvernement, en multipliant les taxes et les contributions, notamment celle pour les élections de 2020[695], a contribué à l'appauvrissement de la population et, de fait, a violé l'obligation de l'État de prendre des mesures appropriées pour assurer à toute personne un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille[696]. Les discriminations exercées par des agents étatiques sur la base de l'appartenance ou non au CNDD-FDD ont eu un impact sur certains droits comme celui à l'éducation, ainsi que sur l'embauche dans l'administration publique et dans les sociétés publiques et mixtes[697].

(ii) Responsabilité de l'État pour le comportement des Imbonerakure

229. Des informations recueillies notamment auprès d'anciens membres des Imbonerakure et du CNDD-FDD ont confirmé le rôle croissant des Imbonerakure dans un contexte général d'embrigadement de la population et de persécution des opposants politiques ou des personnes perçues comme tels. Dans le cadre du référendum constitutionnel, des Imbonerakure, agissant seuls ou en présence d'éléments des forces de l'ordre, ont commis de nombreuses violations des droits de l'homme pour vérifier notamment si les Burundais en âge de voter s'étaient inscrits sur les listes électorales et si les personnes concernées s'étaient acquittées de leurs contributions pour les élections de 2020[698]. Ces contrôles ont souvent donné lieu à diverses violations des droits de l'homme et des exactions, parmi lesquelles des extorsions[699]. Des opérations de recrutement forcé au sein des Imbonerakure et/ou du CNDD-FDD ont également eu lieu, visant des membres de partis politiques d'opposition ou des personnes sans affiliation politique. Elles ont aussi donné lieu à des violations, notamment des menaces, des arrestations arbitraires, des tortures et mauvais traitements, des exécutions sommaires, et des enlèvements[700].

230. Cet accroissement d'activités et la liberté plus grande qui est laissée aux Imbonerakure démontrent leur connivence avec les structures formelles et informelles de répression de l'État. Des Imbonerakure ont continué de participer aux « comités mixtes de sécurité humaine », créés par ordonnance en 2014[701], avec des représentants de l'administration et de la police, preuve d'une reconnaissance de leur rôle dans l'appareil sécuritaire[702]. Des Imbonerakure ont été utilisés, avec l'assentiment de l'administration locale, comme supplétifs ou en remplacement des forces de l'ordre, notamment à l'intérieur du pays où ces dernières sont moins présentes[703]. Des témoignages ont même souligné l'ascendant que certains Imbonerakure avaient sur la police, y compris lors d'opérations menées contre des opposants[704]. Quelques témoignages ont également mentionné que des Imbonerakure s'acquittaient dans certaines localités de fonctions de justice, comme

694 JI-030, QI-275, TI-070, TI-072, TI-124, TI-161, XI-079.
695 Voir la partie III.E.2 (c) et (d) du présent rapport.
696 Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
697 Voir la partie III.E.6 du présent rapport.
698 Voir la partie III.E.2 (d) du présent rapport.
699 JI-010, JI-047, XI-079
700 I-011, JI-020, JI-040, JI-042, QI-228, QI-235, QI-236, QI-237, QI-238, QI-239, QI-243, QI-247, QI-255, QI-258, QI-262, QI-268, YI-029, YI-031, YI-036, ZI-013.
701 Ordonnance conjointe du Ministère de l'intérieur et du Ministère de la sécurité publique n° 530/215/137/2014 portant cahier des charges des comités mixtes de sécurité humaine.
702 En 2017, la Secrétaire exécutive chargée de la communication et de l'information du CNDD-FDD, Nancy-Ninette Mutoni, a reconnu ce rôle dans une réponse à des questions posées par l'ONG Human Rights Watch. Voir à ce sujet : A/HRC/36/CRP.1, par. 219.
703 JI-003, JI-021, QI-245.
704 JI-001, JI-021, JI-025, JI-047, JI-039, QI-230.

trancher des conflits ou se prononcer sur la culpabilité d'une personne même si cela est en contradiction avec la décision d'un juge[705].

231. La Commission est donc en mesure d'établir la responsabilité de l'État burundais pour les actes illicites commis par des Imbonerakure dans quatre cas de figure : lorsque leur comportement est reconnu et adopté par des agents étatiques[706], lorsqu'ils agissent sur instruction ou directive de ces derniers[707], ou sous leur « totale dépendance » ou leur « contrôle effectif ».

232. Des Imbonerakure ont continué à procéder de leur propre initiative à des arrestations, souvent avec violence, et à remettre les individus appréhendés à la police ou au SNR qui les a détenus, attestant d'une *adoption* de leur comportement par les forces de l'ordre[708]. Cette reconnaissance ressort également de l'absence de mesures prises par l'État burundais ou ses représentants pour faire cesser les violations commises par les Imbonerakure, dont ils ont la connaissance ou sont témoins[709].

233. Des Imbonerakure ont continué d'agir *sur ordre* de membres, y compris haut placés, du SNR, de la police, de l'armée et de la Présidence, ainsi que de responsables administratifs locaux[710]. Certains sont intervenus conjointement avec des agents de la police ou du SNR, parfois avec des uniformes ou des armes des corps de défense et de sécurité, dans des opérations de maintien de l'ordre ou visant des opposants[711]. Des Imbonerakure ont continué d'agir dans l'enceinte de prisons, comme celle de Mpimba à Bujumbura, ou dans des cachots de la police[712]. Certains Imbonerakure présents dans les prisons assument les fonctions de « capita généraux » et, comme tels, sont chargés de la sécurité au sein de prisons[713].

234. Le rôle croissant et la liberté d'action des Imbonerakure dépendent entièrement du bon vouloir des structures étatiques du pouvoir et de l'impunité que ces dernières leur laissent. Pour démontrer la *totale dépendance* d'une organisation vis-à-vis de l'État, la jurisprudence internationale requiert toutefois l'existence d'un degré particulièrement élevé de contrôle, caractérisé notamment par la fourniture de ressources militaires et financières importantes et d'un alignement systématique sur la politique de l'État[714]. Sous cet angle, des témoignages confirment l'existence d'un groupe de « démobilisés », rejoint par la suite par des Imbonerakure, qui a été créé, entraîné militairement, armé et rémunéré à partir de 2006 par l'ancien Administrateur général du SNR[715]. Après l'assassinat de ce dernier en 2015, ce groupe a été complété par de nouveaux membres qui ont été sélectionnés et utilisés par des responsables du SNR, de la police et de l'armée pour mener des opérations, notamment des exécutions sommaires et des disparitions ciblées[716]. Des témoignages ont également fait état de rémunérations reçues à titre de salaires ou versées une fois les forfaits accomplis[717]. Sur la base de ces informations, la Commission estime que ce groupe, lorsqu'il mène des opérations sous la supervision d'agents étatiques, agit sous la dépendance totale de l'État burundais.

235. La Commission reste par ailleurs convaincue que les Imbonerakure opèrent souvent sous le « contrôle effectif » de l'État burundais. La jurisprudence internationale exige que

---

705 JI-018, QI-209.

706 Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art.11.

707 Ibid, art. 8.

708 JI-005, JI-016, QI-227, QI-255, QI-238, QI-261, QI-273.

709 TI-146, ZI-011.

710 JI-015, JI-019, JI-020, JI-047, QI-236, QI-257, QI-275, QI-276, QI-277, TI-074, TI-122, ZI-014.

711 JI-001, JI-039, JI-047, QI-181, QI-270, TI-072, TI-080, TI-093.

712 JI-028, JI-032, QI-207, QI-251, QI-273. Voir également: A/HRC/36/CRP.1, par. 218.

713 QI-132, QI-205, QI-207, QI-274, ZI-011. Voir également la partie III.C.2 du présent rapport.

714 *Application de la Convention pour la prévention et répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro),* arrêt, Cour internationale de Justice, Recueil 2007.

715 JI-030, PI-027, QI-063, QI-275, TI-099, TI-114, TI-158, TI-122. Voir également: A/HRC/36/CRP.1, par. 213.

716 QI-279, TI-070, TI-122, TI-158, TI-161, ZI-034.

717 JI-054, PI-027, QI-230, QI-279, TI-037, TI-072, ZI-034, TI-158.

ce contrôle soit démontré au cas par cas, à travers la planification et l'organisation des opérations, l'émission d'ordres et la fourniture de matériel par l'État[718]. S'agissant du premier élément, la Commission a reçu des témoignages, y compris d'anciens agents étatiques et d'Imbonerakure, faisant état de réunions au niveau local entre des responsables du SNR, de la police, du parti au pouvoir et/ou des Imbonerakure, durant lesquelles sont identifiées les personnes – pour la plupart opposants politiques ou susceptibles de contester la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD – à appréhender ou à faire disparaître[719]. Certains témoins ont même mentionné l'existence de recensements visant à identifier les opposants en vue du référendum et des élections de 2020[720], voire même d'une opération auparavant connue sous le nom de « Safisha » (i.e. « nettoyer » en Kirundi) et aujourd'hui dénommée « Gutakara » (i.e. « se perdre » ou « tuer ») visant à éliminer ces opposants[721]. Comme on l'a vu plus haut[722], des Imbonerakure ont agi, dans plusieurs cas, sous les ordres et la supervision d'agents étatiques. Des témoignages ont en outre fait mention de distribution, jusqu'en 2018, d'armes et/ou de matériel militaire à des Imbonerakure[723], y compris sous la supervision de haut-responsables de l'armée et de la police, ainsi que d'entraînements physiques et militaires d'Imbonerakure[724]. Plusieurs témoignages ont également souligné le fait que des Imbonerakure portent des habits ou des bottines militaires[725] et parfois ont des armes à feu[726]. Certains Imbonerakure ont également reçu des téléphones, des cartes SIM et des crédits téléphoniques afin notamment de renseigner des responsables du CNDD-FDD et du SNR sur les activités d'opposants ou pour identifier parmi eux ceux qu'il s'agit d'appréhender[727]. Des groupes Whatsapp ont continué à être utilisés à cet effet[728]. Ces différentes informations attestent d'un niveau de contrôle de l'État burundais sur certains Imbonerakure qui peut être qualifié de « contrôle effectif ».

236. Lorsqu'elle a eu à se prononcer sur ce type de contrôle, la Cour internationale de Justice n'a eu à examiner que les actes d'entités agissant à l'extérieur du territoire de l'État incriminé[729]. Dans ces cas, ledit État doit avoir exercé un contrôle étroit et direct pour pouvoir être tenu responsable. Or, des Imbonerakure commettent des actes illicites sur le sol même du Burundi. L'État burundais dispose dans ce contexte davantage de moyens, en particulier législatifs, judiciaires et financiers, pour mettre un terme à leurs activités ou au contraire, par son action ou son inaction volontaire, les promouvoir. Il est ainsi en mesure d'exercer un contrôle effectif *général* sur les Imbonerakure. Le fait que des Imbonerakure ont été impliqués dans un grand nombre d'activités, y compris certaines du ressort du Gouvernement, qu'ils ont agi à plusieurs occasions de manière autonome mais avec une liberté d'action définie par les autorités, et qu'ils continuent de bénéficier d'une impunité quasi totale permet à la Commission de considérer la responsabilité de l'État burundais pour les actes illicites commis par les Imbonerakure sous l'angle d'un contrôle effectif général. L'État burundais pourrait à cet égard être tenu responsable en droit international pour l'ensemble des violations des droits de l'homme imputables aux Imbonerakure.

---

718 *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond,* arrêt, Cour internationale de Justice, Recueil 1986.

719 JI-030, TI-064, TI-085, XI-015, ZI-036.

720 TI-064, TI-070, ZI-034.

721 TI-064, ZI-034, ZI-036. Cette opération serait toujours en cours à la date de publication du rapport.

722 Voir supra, par. 233.

723 QI-275, TI-085, ZI-034, ZI-036.

724 JI-010, QI-230, QI-241, XI-058, XI-079, ZI-013, ZI-034.

725 JI-005, JI-028, JI-032, JI-037, JI-039, JI-042, QI-187, QI-230, QI-241, QI-247, QI-252, QI-257, QI-275, YI-025,
ZI-013.

726 JI-042, QI-187, QI-256, QI-257, YI-025.

727 QI-230, ZI-036.

728 TI-064-TI-070, TI-085.

729 Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (citée plus haut en note en bas de page), il s'agissait des « Contras », un groupe paramilitaire qui opérait au Nicaragua avec le soutien des États-Unis. Dans l'affaire *Application de la Convention pour la prévention et répression du crime de génocide* (également citée plus haut), il s'agissait de la République serbe de Bosnie, ou « République Srpska » qui a bénéficié de l'appui de la Serbie durant le conflit yougoslave.

237. Sous cet angle, il est à noter que la Commission a reçu des témoignages selon lesquels des Imbonerakure ont été détenus dans des cachots de l'État, non pas en raison des exactions qu'ils auraient commises, ni à l'issue d'une procédure judiciaire, mais à titre de sanctions disciplinaires internes[730]. Cet usage privatif de cellules relevant de l'autorité de l'État montre non seulement la collusion qui existe aujourd'hui entre les Imbonerakure et l'État burundais, mais également que des sanctions sont possibles contre les Imbonerakure. À cet égard, l'État burundais, à travers ses agents, pourraient très bien appréhender et détenir les Imbonerakure qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme, de la même manière qu'il permet à des Imbonerakure d'utiliser ses cachots pour sanctionner certains de leurs membres en les privant de liberté. L'impunité, dont les Imbonerakure jouissent au Burundi, apparaît, au vu de ces informations, comme tout sauf fortuite. En outre, comme on l'a vu, un rôle de plus en plus actif a été laissé aux Imbonerakure, voir même de nouvelles tâches leur ont été assignées par des agents étatiques.

(b) Obligation de protéger

238. En droit international des droits de l'homme, l'État doit par ailleurs protéger les droits des personnes sous sa juridiction, en particulier quand il a connaissance ou aurait dû avoir connaissance de violations ou d'atteintes commises par des tiers[731]. En laissant, comme on l'a vu, ses agents et/ou des Imbonerakure responsables de tels actes impunis, notamment en ne diligentant pas des enquêtes ou en ne lançant pas des poursuites contre eux, l'État burundais ne satisfait pas à son obligation de protéger. En ne luttant pas contre l'impunité de manière active et en ne réformant pas en profondeur son système judiciaire[732], l'État burundais favorise la répétition des violations des droits de l'homme et des atteintes à ceux-ci.

(c) Obligation de mettre en œuvre

239. L'État est également tenu de mettre en œuvre les droits de l'homme. Cette obligation est stipulée à l'article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que « les États parties au Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de mesures d'ordre législatif ou autres, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur ». Sous cet angle, la Commission est préoccupée par le fait que certaines législations adoptées récemment au Burundi ne permettent pas de garantir pleinement la réalisation des droits de l'homme, notamment le nouveau Code de procédure pénale promulgué en mai 2018 qui vient réviser l'ancien Code qui lui-même contenait des dispositions problématiques[733].

240. De son côté, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose à ses États parties d'agir au maximum de leurs ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits qu'il garantit[734]. Le fait que l'aide internationale au Burundi ait diminué depuis 2015 en raison des violations des droits civils et politiques ne dispense pas l'État burundais de consacrer le maximum de ses ressources à la réalisation des droits économiques et sociaux. Or, la Commission a constaté que les ressources internes du Burundi sont davantage orientées vers les dépenses de défense et de

[730] TI-099, XI-079, XI-081, ZI-034. Voir également la partie III.C.2 du présent rapport.

[731] Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 2 par. 1) précise à cet égard que ses États parties s'engagent non seulement « à respecter », mais aussi « à garantir » les droits qu'il contient « à tous les individus se trouvant sur leur territoire ». Par « garantir », il est notamment entendu que l'État s'engage à faire en sorte que « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles », et que « l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel » (article 2, par. 3 b et c du Pacte).

[732] Voir la partie III.D du présent rapport.

[733] Voir sur ce point la partie III.D du présent rapport et la recommandation, par. 832 (f) du présent rapport.

[734] Article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels.

sécurité, et qu'il existe de nombreuses exonérations[735]. La Commission a également reçu des informations sur des détournements et des accaparements de biens publics par des hauts responsables au pouvoir dans un pays connaissant une crise humanitaire et dont une grande partie de la population ne jouit pas du droit à l'alimentation[736].

2. Responsabilité des groupes armés et partis politiques d'opposition

241. L'existence de groupes armés à la frontière du Burundi continue de constituer une menace pour la population civile du pays. Aucun de ces groupes n'a, à la connaissance de la Commission, revendiqué une attaque sur le sol burundais en 2017 et 2018. La Commission n'a pas pu, faute notamment d'un accès aux victimes et d'un refus répété du Gouvernement de lui fournir des éléments, corroborer les informations qu'elle a recueillies sur l'implication de groupes armés dans des atteintes aux droits de l'homme depuis 2015 au Burundi. Elle n'a en particulier pas été en mesure d'identifier le groupe responsable du massacre d'au moins 24 personnes dans la nuit du 11 au 12 mai 2018 dans la commune de Buganda dans la province de Cibitoke. L'enquête diligentée par les autorités burundaises n'a à ce jour pas rendu ses conclusions.

242. L'absence d'accès de la Commission aux victimes d'atteintes aux droits de l'homme par des groupes armés d'opposition n'est pas due à l'impossibilité dans laquelle se trouve la Commission d'accéder au territoire burundais, mais davantage au fait que les victimes sont pour la plupart proches des autorités ou occupent elles-mêmes des fonctions dans l'appareil étatique ou au sein du CNDD-FDD. Étant donné le refus catégorique du Gouvernement de coopérer avec la Commission, ces victimes ne cherchent pas à entrer en contact ou partager des informations avec cette dernière.

243. La Commission a par ailleurs relevé quelques appels à la lutte armée ou qui pourrait constituer des incitations à la haine et la violence par des dirigeants de partis politiques d'opposition[737].

C. Violations des droits civils et politiques

1. Droit à la vie

(a) Exécutions arbitraires et autres privations de la vie

244. Dans son précédent rapport[738], la Commission avait constaté qu'un grand nombre d'exécutions arbitraires liées à la crise politique avait été commis par diverses composantes des corps de défense et de sécurité, notamment des agents du SNR et de la police, plus particulièrement des unités spécialisées comme l'Appui aux institutions (API) et la Brigade anti-émeute (BAE). Des éléments de l'armée, issus notamment du Bataillon génie de combat (camp Muzinda), avaient également été identifiés comme responsables de violations du droit à la vie. Dans plusieurs cas, ces agents de l'État avaient agi conjointement avec des Imbonerakure.

245. La Commission avait également observé que de nombreux cas de décès résultaient de l'utilisation indiscriminée et excessive de la force létale lors des opérations de répression des manifestations contre le troisième mandat du Président Nkurunziza et durant les opérations de sécurité menées dans certains quartiers de Bujumbura au cours de la seconde moitié de 2015. La tentative de coup d'État du 13 mai 2015 et les attaques des installations militaires à Bujumbura et ses environs le 11 décembre 2015 avaient également donné lieu à de telles exécutions. Des assassinats ciblés par des agents de l'État visant principalement des membres de partis politiques d'opposition, des défenseurs des droits de l'homme ou leurs proches, ainsi que des ex-FAB avaient également été documentés, ainsi que des cas de décès en détention.

[735] Voir la partie III.E.3 du présent rapport.
[736] Voir les parties II.B.3 (c) et III.E.3 du présent rapport.
[737] Voir la partie III.5 (a) (iii) du présent rapport.
[738] A/HRC/36/CRP.1, par. 228 à 307.

246. La Commission avait relevé le fait que de nombreuses dépouilles avaient été découvertes dans plusieurs provinces, présentant des indices visibles d'homicide, sans que des enquêtes n'aient été ouvertes ni les victimes identifiées. La Commission avait également reçu des allégations relatives à l'existence de fosses communes utilisées par les autorités afin d'enterrer des cadavres de personnes tuées au lendemain des attaques du 11 décembre 2015.

247. Enfin, la Commission avait considéré que les exécutions d'opposants au Gouvernement commises par des Imbonerakure agissant de leur propre chef en dehors de tout contrôle d'agents étatiques, constituaient des atteintes au droit à la vie. La Commission avait reçu en outre des informations sur plusieurs meurtres ou assassinats, ou des tentatives de meurtre ou d'assassinat, à l'encontre de personnes perçues comme étant membres de l'opposition par des individus non identifiés, dont les circonstances faisaient toutefois craindre l'implication d'agents de l'État. Des membres ou des proches du Gouvernement et/ou du CNDD-FDD, ainsi que des militaires, des policiers, des agents du SNR et des Imbonerakure avaient également fait l'objet d'assassinats ou de tentatives d'assassinat, sans que la Commission ne soit en mesure d'en identifier les auteurs.

248. Depuis 2017, la Commission n'a pas reçu des informations sur des violations ou des atteintes au droit à la vie de grande échelle comme en 2015 et 2016, mis à part le massacre d'au moins 24 personnes commis dans la nuit du 11 au 12 mai 2018 à Buganda dans la province de Cibitoke[739]. Elle n'a pas non plus recueilli des informations sur des assassinats de personnalités politiques proches du Gouvernement et/ou du CNDD-FDD, ni de dirigeants de partis politiques d'opposition.

249. La Commission note néanmoins que les exécutions arbitraires d'opposants au pouvoir ont perduré, mais sous une forme plus dissimulée, ce qui explique les difficultés qu'elle a rencontrées pour documenter des cas individuels d'exécution arbitraire comme elle avait pu le faire au cours du premier terme de son mandat[740]. La Commission a en outre reçu des informations crédibles, y compris de la part d'anciens membres de l'appareil répressif de l'État et du CNDD-FDD et des corps de défense et de sécurité, selon lesquelles de telles exécutions ont continué à être commises. Des listes de personnes à éliminer, pour des raisons politiques notamment, ont été établies par des responsables du CNDD-FDD et des corps de défense et sécurité, notamment du SNR[741]. Des témoignages faisant état de meurtres ou d'assassinats de personnes dans des circonstances troublantes et la découverte régulière de cadavres portant des traces de mort violente, conjugués au peu d'enquêtes ouvertes par les autorités pour identifier les victimes ou rechercher et poursuivre les auteurs de ces crimes, donnent à la Commission des motifs raisonnables de croire que les exécutions arbitraires restent une pratique répandue au Burundi[742].

(i) Principales victimes

250. Comme pour les autres violations des droits de l'homme au cours de la période couverte par le présent rapport, les principales victimes exécutées ou tuées dans des conditions susceptibles de constituer des cas d'exécution arbitraire ont été majoritairement des hommes, perçus comme membres ou sympathisants de partis politiques d'opposition, notamment des FNL[743] et du MSD[744], et des individus ayant refusé de rejoindre le CNDD-FDD ou de s'aligner sur sa politique, de s'inscrire sur les listes électorales en vue du référendum ou de payer des contributions[745].

---

739 Voir infra.

740 Ce qui impliquerait de « vérifier chacune de ces informations en cherchant à obtenir des informations concordantes auprès d'au moins deux autres sources indépendantes et fiables ». Pour le standard de preuve retenu par la Commission, voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 28.

741 JI-003, QI-230, QI-279, ZI-036, TI-085, JI-054.

742 QI-265, TI-085, TI-070, XI-114.

743 QI-230, QI-270, YI-045.

744 QI-227, QI-238, TI-161.

745 QI-235, TI-070, TI-109, YI-010, YI-042.

251. La Commission a également reçu des témoignages, y compris d'anciens membres des Imbonerakure, selon lesquels certains membres de la ligue des jeunes du parti au pouvoir ou d'autres personnes impliquées dans des violations des droits de l'homme ont été tués afin d'empêcher qu'ils ne parlent de leurs agissements passés, ou parce qu'ils étaient considérés comme déviants de la ligne du parti[746].

(ii) Principaux auteurs

252. Les agents du SNR ont continué à être parmi les principaux agents étatiques responsables d'exécutions arbitraires en 2017 et 2018[747]. Ils ont souvent agi en collaboration avec des agents de la police. Dans de nombreux cas, des Imbonerakure ont collaboré avec des éléments des corps de défense et de sécurité pour commettre des exécutions arbitraires[748]. Un témoin a rapporté à la Commission le déroulement d'une opération conjointe entre des Imbonerakure et un militaire :

> *« [X] a été assassiné le […] novembre 2017 […] C'est [...], le chef des Imbonerakure à [W] qui l'a tué en collaboration avec [...], un militaire […] Les deux sont venus le soir chez [X], vers 21 heures. Ils sont venus dans une Toyota Prado […] Ils l'ont tué par balle à son domicile […] Les auteurs sont venus chez lui et l'ont appelé par son nom »*[749].

253. La Commission note également l'implication accrue d'Imbonerakure agissant seuls pour identifier les personnes à supprimer et les exécuter sommairement[750]. Un témoin a raconté le meurtre d'un parent par des Imbonerakure en ces termes :

> « *[Un parent] […] qui était membre du MSD a été fusillé par des Imbonerakure non identifiés […] [en] 2017. C'était le soir vers 20 heures […] [Il] a été tué alors qu'il était en train d'acheter des unités […] Les Imbonerakure […] étaient à pied […] Ils se sont approchés de lui et ont fait feu* »[751].

254. Des témoignages font également état de la possible utilisation de détenus dans des missions à l'extérieur des prisons pour exécuter des personnes hostiles au pouvoir ou d'autres personnes ciblées[752]. Les *capita généraux* aideraient à l'identification des détenus les plus habiles pour ce genre de missions et le SNR informerait les policiers et les militaires en poste aux environs des zones d'opération afin que ces derniers n'interviennent pas. Un témoin a rapporté :

> *« Pour exécuter [X], ce sont des prisonniers qui ont été utilisés […] C'était une opération conjointe. [X] a été tué le même jour que [Y] Il était dans un cabaret. On l'a appelé. Il est sorti et on l'a tué […] En principe, les prisonniers se déplacent avec l'aide des Imbonerakure. La police et l'armée donnent la couverture nécessaire pour l'exécution de l'opération. Dans le cas précis [de X] – et je le répète – ce sont des prisonniers qui étaient les exécutants. Ces prisonniers ne sont pas n'importe qui. Ils ont plus d'expérience que les Imbonerakure. Ce sont des prisonniers d'un genre spécial : des démobilisés et d'anciens combattants* »[753].

(iii) Mode opératoire

255. Les témoins ont mentionné que les victimes ont été principalement tuées en étant poignardées, visées par une grenade, battues à mort, abattues par armes à feu ou étranglées[754]. Dans certains cas, les personnes visées ont été tuées à leur domicile et leurs

---

746 QI-219, QI-274, TI-130, XI-114, ZI-036, TI-085.
747 QI-265, QI-277, QI-279, TI-158, XI-114.
748 QI-230, ZI-036,
749 ZI-036.
750 JI-042, QI-227, QI-238, TI-109, YI-010. Ces cas n'en constituent pas moins des violations car, comme cela est démontré dans le présent rapport (partie III.B.1 (a) (ii)), les Imbonerakure, même agissant seuls, sont sous le contrôle effectif global de l'État burundais.
751 QI-227.
752 QI-274, QI-277.
753 QI-277.
754 TI-161, QI-227, QI-230, QI-238, QI-265, YI-010, YI-045, ZI-036.

corps ont été laissés sur place ou dans les environs[755]. Dans d'autres cas, les personnes ont été exécutées après avoir été emmenées loin de leur lieu de résidence, parfois dans une autre province, et certaines dépouilles ont continué à être jetées dans les rivières après avoir été lestées de pierres ou enterrées dans des fosses communes, notamment dans des forêts [756]. Un témoin a raconté :

> *« Les Imbonerakure ont attaché les […] hommes […] Ils étaient attachés les coudes derrière le dos et les pieds en avant. Les Imbonerakure les ont battus très sérieusement. L'un d'entre eux agonisant a été jeté immédiatement dans la rivière Rusizi. Un autre, à qui on a demandé d'avouer, a fini par préciser qu'il allait tout raconter. Malgré cela, lui aussi, il a été jeté dans la rivière Rusizi »*[757].

256. Des corps sans vie non identifiés ont également continué à être retrouvés un peu partout à travers le pays et à être inhumés sans que les formalités légales ne soient respectées, notamment l'ouverture d'une enquête indépendante pour établir l'identité de la victime, les circonstances du décès et rechercher les éventuels responsables. Cela renforce l'impunité générale dont bénéficient les auteurs de violations des droits de l'homme et constitue en soi une violation de l'obligation de l'État de protéger le droit à la vie et d'offrir des recours utiles aux victimes et à leurs familles[758].

257. La Commission a également reçu des informations selon lesquelles des agents du SNR ont exécuté des personnes détenues dans certains lieux de détention secrets, comme une maison située à Kinindo (Bujumbura Mairie)[759]. Des hommes y auraient été tués en décembre 2016 par des agents du SNR. Suite à ces meurtres, des filets de sang ont été constatés à l'extérieur de cette maison, par des témoins et une vidéo sur ces écoulements suspects en provenance de cette maison a circulé sur les réseaux sociaux. Le porte-parole de la police a néanmoins rejeté les faits dans un tweet[760]. Plusieurs sources interrogées par la Commission ont confirmé qu'il s'agissait de sang humain qui avait été évacué de la maison par un canal d'eaux usagées[761].

(b) Disparitions forcées

258. Dans son dernier rapport[762], la Commission avait souligné l'existence depuis 2015 d'un contexte général favorable aux disparitions forcées, en particulier au vu des conditions dans lesquelles les arrestations étaient menées par les forces de l'ordre burundaises. La Commission avait distingué entre les cas où elle avait des « motifs raisonnables de croire » qu'ils constituaient des disparitions forcées et d'autres cas où elle n'avait que des « motifs raisonnables de craindre ».

259. Dans la première catégorie, la Commission avait reçu des informations lui permettant de conclure à l'existence des éléments prévus dans la définition des disparitions forcées donnée par l'article 2 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, à savoir la privation de liberté par des agents étatiques ou des personnes agissant avec l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue. Sous cet angle, la Commission avait considéré qu'Augustin Hatungimana, Bernard Baranjoreje, Hugo Haramategeko, Jean Bigirimana et Pacifique Birikumana avaient été victimes de disparitions forcées entre 2015 et 2017.

260. La Commission, dans d'autres cas – en l'occurrence ceux d'Innocent Ndayikeza, Albert Dushime, Marie-Claudette Kwizera, Savin Nahindayi et Oscar Ntasano –, n'avait pas été en mesure de conclure à l'existence de tous les éléments de la définition de

---

755 ZI-036, QI-238.
756 TI-085, TI-161, QI-230, QI-279.
757 QI-230.
758 Voir la partie III.D.4 du présent rapport.
759 TI-080, QI-277, QI-279, QI-281. Voir également infra, la section sur les disparitions forcées.
760 Voir tweet du 29 décembre 2016 du porte-parole de la police : https://twitter.com/PierreNkurikiye/status/814432975689547776.
761 QI-277, QI- 279, QI-291.
762 A/HRC/36/CRP.1, par. 308 à 353.

disparition forcée, mais avait néanmoins des motifs raisonnables de craindre que les personnes visées avaient été victimes de disparitions forcées du fait de leur profil suggérant qu'elles avaient été ciblées, du mode opératoire, des conditions et du contexte dans lequel avait eu lieu leur disparition, notamment le contexte généralisé de non-respect des garanties judiciaires lors des arrestations et détentions. Il est néanmoins à noter que, depuis son dernier rapport, la Commission a reçu de nouvelles informations sur le cas de Savin Nahindavyi[763] qui constituent des motifs raisonnables de croire que ce dernier a été victime de disparition forcée. Selon ces informations, Savin Nahindavyi a été détenu pendant plusieurs jours dans un lieu tenu secret avant d'être tué. Un officier du SNR s'est par la suite débarrassé de son corps à Bwiza (Bujumbura Mairie) avec l'aide d'élus locaux[764].

261. Durant le premier terme de son mandat, la Commission avait également reçu des informations sur des cas de disparition pour lesquels elle ne disposait pas suffisamment de détails pour conclure qu'il y avait des motifs raisonnables de croire ou de craindre qu'il s'agissait de disparitions forcées, notamment des cas d'enlèvement par des Imbonerakure où la Commission n'avait pas pu établir l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement des autorités burundaises.

262. La Commission avait reçu en outre des informations sur des proches de personnes disparues ayant fait l'objet de pressions, d'intimidations ou de menaces de la part d'agents de la police ou du SNR ou d'Imbonerakure, ainsi que sur des cas de sommes d'argent demandées par des agents de la police et du SNR, ou des personnes se présentant comme tels, en échange d'informations sur le sort des personnes disparues.

263. La Commission a constaté depuis le renouvellement de son mandat en septembre 2017 que l'arbitraire des arrestations et détentions, notamment dans des lieux secrets[765], la dissimulation de corps et l'impunité régnant dans le pays[766] continuent de créer un climat d'opacité favorisant les cas de disparition forcée. De nombreux témoins et proches de victimes de disparition forcée ont ainsi confirmé que plusieurs personnes enlevées ou arrêtées par des agents des forces de l'ordre avaient été exécutées par la suite[767] sans que, dans certains cas, leurs corps n'aient été retrouvés.

264. Le climat général de peur qui prévaut dans le pays et les restrictions faites aux journalistes indépendants et aux organisations de la société civile renforcent également l'opacité favorable aux disparitions forcées. Un témoin, qui a fui le pays en 2018, a relaté :

> « *Quand les familles pouvaient parler, on faisait des investigations sur les disparitions. Maintenant, c'est carrément impossible. La société est devenue muette, par peur (…) On se contente de dire qu'un tel a été enlevé, mais on ne peut pas dire par qui, ni comment. Même Léopold Habarugira*[768]*, c'était en plein jour, le matin pendant que les gens étaient en train de passer dans le quartier. Mais personne n'ose en parler; ils ont peur* »[769].

265. La Commission a repris cette année la démarche adoptée dans son précédent rapport en distinguant entre les cas où elle a des « motifs raisonnables de croire » qu'il s'agit de disparitions forcées et ceux où elle n'a que des « motifs raisonnables de craindre ». La Commission a également reçu des informations sur des cas de disparition pour lesquels elle n'avait pas suffisamment de détails afin de les inclure dans l'une ou l'autre des catégories de disparition forcée. Il s'agit notamment de disparitions survenues à la suite d'arrestations conduites par des agents de la police ou du SNR ou des enlèvements dont les auteurs sont des Imbonerakure.

---

763 Ibid., par. 341 à 343.
764 QI-277.
765 Voir la partie III.C.2 du présent rapport. Voir également les cas des jumeaux Shabani et d'Évariste Nyandwi, détaillés plus bas.
766 Voir notamment la partie III.D du présent rapport.
767 JI-042, JI-05, QI-276, QI-277, QI-279, QI-281, TI-070, TI-072, TI-123, TI-158.
768 Voir infra.
769 QI-278

(i) Cas où il y a des motifs raisonnables de croire qu'il s'agit de disparitions forcées

266. La Commission a reçu des informations concordantes sur des disparitions qui peuvent être qualifiées de « forcées » car elles sont survenues après que les victimes, pour la plupart membres de partis politiques d'opposition, ont été appréhendées et détenues par des agents de la police et du SNR.

Léopold Habarugira

267. Selon les témoignages recueillis par la Commission[770], le 12 septembre 2017, tôt le matin, dans le quartier de Gihosha à Bujumbura Mairie, Léopold Habarugira, cadre du parti politique d'opposition Union pour la paix et le développement (UPD)-Zigamibanga[771], a été enlevé alors qu'il était en train de marcher. Une voiture s'est approchée de lui et des agents du SNR, ainsi que des policiers, l'ont embarqué de force, avant de prendre une destination non connue. Aucun mandat n'a été exhibé à la victime au moment de son arrestation.

268. Les recherches effectuées par les proches de Léopold Habarugira, tant au niveau de différents lieux de détention que dans les hôpitaux du pays, ont été infructueuses. Avant sa disparition, la victime avait reçu des informations laissant entendre qu'elle était en danger. Elle avait également échappé de justesse à une tentative d'assassinat par des individus circulant à moto en 2016.

269. Selon les informations recueillies par la Commission, Léopold Habarugira aurait été tué le même jour de son arrestation, à Gatumba, dans la province de Bujumbura, par des agents du SNR et enterré dans la province de Ruyigi.

270. Deux jours après la disparition de Léopold Habarugira, le porte-parole de la police a déclaré que la police n'avait reçu aucune plainte à ce sujet[772], alors que, selon les informations à la disposition de la Commission, une plainte a bien été déposée au niveau de la police judiciaire à Bujumbura, sans qu'aucune suite n'y soit apportée.

271. Léopold Habarugira aurait eu un conflit foncier avec le parti CNDD-FDD, ainsi que des démêlés avec des entités gouvernementales au sujet d'un contrat de livraison de maisons préfabriquées.

Bukuru et Butoyi Shabani

272. Selon les témoignages reçus par la Commission[773], les jumeaux Bukuru et Butoyi Shabani ont été arrêtés et conduits en novembre 2016 dans une maison privée gardée par des agents de la PNB, située à Kinindo à Bujumbura Mairie. Ils y ont été détenus pendant un mois environ avec d'autres détenus placés sous le contrôle du SNR. Pendant leur détention, des agents du SNR et de la police qui seraient détachés au SNR les auraient sévèrement torturés à plusieurs reprises. Ils auraient ensuite été tués par des agents du SNR.

273. Des témoins ont rapporté que le SNR était au départ à la recherche de Bukuru Shabani, accusé d'avoir pris part aux manifestions de 2015, d'être membre de l'UPD-Zigamibanga et d'avoir participé à la rébellion. En raison de sa ressemblance gémellaire, Butoyi Shabani a été malencontreusement arrêté et conduit dans cette maison privée de Kinindo servant de lieu secret de détention. Quand ceux qui l'avaient arrêté se sont rendus compte qu'ils s'étaient trompés de cible, ils ont arrêté Bukuru Shabani, mais n'ont pas relâché son frère, de peur que ce dernier n'aille les dénoncer, d'autant qu'il était déjà en très mauvais état en raison des coups qu'il avait reçus.

Évariste Nyandwi, alias « Matwi »

---

770 JI-054, QI-174, QI-278, QI-286, QI-288.
771 Parti non reconnu par le Ministère de l'intérieur.
772 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/qui-a-enleve-leopold-habarugira/.
773 QI-277, QI-279, QI-281.

274. L'utilisation de la maison de Kinindo par la police et le SNR comme lieu secret de détention est apparue dans un autre cas au sujet duquel la Commission a reçu des informations concordantes[774].

275. En décembre 2016, des éléments des corps de défense et de sécurité ont procédé à l'arrestation de l'homme d'affaire Évariste Nyandwi, alias « Matwi » à Rutana. Le soir même de son arrestation, Évariste Nyandwi a été conduit par des éléments du SNR et de la police de Rutana à la maison de Kinindo, à Bujumbura Mairie. Là, il a été sévèrement battu à plusieurs reprises par un officier du SNR secondé d'agents du SNR avant d'être exécuté par ces derniers au début de l'année 2017.

276. Évariste Nyandwi aurait été ciblé en raison d'un conflit avec un haut dignitaire de l'appareil d'État, suite à un marché public que la victime aurait remporté.

277. La Commission craint que de nombreuses personnes recherchées par leurs proches n'aient fini leurs jours dans cette maison située à Kinindo servant de lieu secret de détention.

Bonaventure Havyarimana, Égide Habonimana, Lionel Hafashimana, Emmanuel Nyabenda, et Bénius Mbanyenimanga

278. Selon les témoignages recueillis par la Commission[775], le 2 mars 2018, Bonaventure Havyarimana, Égide Habonimana, Lionel Hafashimana, Emmanuel Nyabenda, et Bénius Mbanyenimanga, tous membres du parti politique d'opposition Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD), ont été arrêtés alors qu'ils se trouvaient à bord d'un véhicule piloté par une connaissance, près de la Brarudi à Bujumbura. Plusieurs véhicules, à bord desquels se trouvaient des agents du SNR, se sont approchés de leur véhicule et leur ont barré la route avant de les embarquer vers une destination inconnue.

279. Les proches des victimes ont entrepris sans succès des recherches dans tous les centres de détention du Burundi. Les responsables de ces centres ont nié les avoir détenus. Des agents du SNR ont réclamé aux mêmes proches une rançon de plus d'un million de francs burundais (567 dollars américains) en vue de leur libération. Malgré le paiement de cette somme, Bonaventure Havyarimana, Égide Habonimana, Lionel Hafashimana, Emmanuel Nyabenda et Bénius Mbanyenimanga demeurent introuvables. Selon certaines sources, ils auraient été tués par des agents du SNR, le jour même de leur arrestation.

(ii) Cas où il y a des motifs raisonnables de craindre qu'il s'agit de disparitions forcées

280. La Commission a reçu des informations sur un autre cas où certains indices, comme le profil des victimes ou des auteurs présumés, le mode opératoire et le contexte, font craindre qu'il s'agisse de disparitions forcées.

Gaston Cishahayo

281. Selon les informations recueillies par la Commission[776], le brigadier de police Gaston Cishahayo est porté disparu depuis le 19 octobre 2017. La victime est un ancien combattant du Front national de libération (FNL) qui avait rejoint la police et était cantonné au Commissariat de police de Muramvya au moment des faits. Le jour de sa disparition, Gaston Cishahayo s'est rendu dans l'après-midi dans un bar à Bugarama afin de rencontrer une personne avec laquelle il avait un rendez-vous. Vers 17h30, il a été vu dans le bar avec ladite personne et en compagnie également du responsable du SNR pour la province de Muramvya. Gaston Cishahayo est ensuite sorti du bar. Il n'a pas été revu après.

282. Le lendemain des faits, le 20 octobre 2017, plusieurs messages écrits ont été envoyés depuis le téléphone de Gaston Cishahayo. Ces messages demandaient de ne pas le chercher car il s'était enfui au Rwanda. Le même jour, des appels ont été émis du téléphone de Gaston Cishahayo, sans que personne ne parle au bout de la ligne. Son numéro n'a plus répondu par la suite. Toujours le 20 octobre 2017, un responsable de la police à Muramvya

[774] QI-277, QI-279, QI-281.
[775] QI-287, QI-290, TI-087, TI-161.
[776] QI-190, QI-276, QI-282.

s'est rendu chez Gaston Cishahayo et a forcé la serrure de sa chambre emportant tout son matériel, ce sans aucun mandat de perquisition.

283. Le 21 octobre 2017, un policier a appelé des proches de Gaston Cishahayo pour leur dire qu'il avait quitté le pays. Selon les sources de la Commission, les différents messages et appels reçus par les proches de la victime auraient été faits afin de masquer sa disparition en faisant croire qu'elle avait quitté le pays. Un agent de police de Muramvya aurait même été signalé en possession d'un des téléphones de Gaston Cishahayo.

Jérémie Ntiranyibagira, Édouard Nshimirimana, Libère Nzeyimana et Libérate Nijimbere

284. Le 21 octobre 2017, quatre membres du groupe armé d'opposition, le Front Populaire du Burundi (FPB), Jérémie Ntiranyibagira, Édouard Nshimirimana, Libère Nzeyimana et Libérate Nijimbere, auraient été arrêtés par des agents des renseignements tanzaniens en Tanzanie. Selon les témoignages recueillis par la Commission[777], ils ont par la suite été remis au responsable du SNR dans la province de Muyinga. Ils ont alors été exécutés. Les corps d'au moins trois d'entre eux ont par la suite transité par la ville de Muyinga avant d'être enterrés dans un lieu que les informations reçues par la Commission ne permettent pas d'identifier.

285. En date du 8 novembre 2017, le Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires « a porté à l'attention du Gouvernement burundais les cas de Libère Nzeyimana et Édouard Nshimirimana, qui auraient été enlevés le 21 octobre 2017 à Muyinga et Ngara (République-Unie de Tanzanie) par des policiers burundais et tanzaniens »[778]. Le Gouvernement burundais n'a, à la connaissance de la Commission, pas donné suite à la correspondance du Groupe de travail.

Aimé Aloys Manirakiza, alias « Musaga », et d'Eddy Nduwimana

286. Selon les informations reçues par la Commission[779], Aimé Aloys Manirakiza, surnommé « Musaga », un ex-FAB, habitant à Kanyosha à Bujumbura Mairie était un Imbonerakure opérant dans la zone de Musaga, qui aurait été impliqué dans des cas de violation des droits de l'homme commis conjointement avec des éléments, y compris haut placés, de la Présidence, de la police, du SNR et de l'armée. Dans l'après-midi du 25 mai 2017, Aimé Aloys Manirakiza a reçu un appel d'une personne lui demandant de se rendre à un endroit avec Eddy Nduwimana, un ancien manifestant de 2015 devenu Imbonerakure, dont le SNR se servait pour conduire des opérations contre les opposants au CNDD-FDD. En chemin vers le lieu de rendez-vous, Aimé Aloys Manirakiza et Eddy Nduwimana auraient été appréhendés à Kanyosha, puis embarqués par un policier de l'API. Ils n'ont plus été revus par la suite.

287. Les témoignages recueillis par la Commission ont fait état d'un conflit interne aux Imbonerakure au sujet du partage de gains perçus à Musaga en lien avec la pénurie de carburant. Dans ce contexte, Aimé Aloys Manirakiza et Eddy Nduwimana auraient été accusés d'avoir tué deux Imbonerakure à la grenade, ce qui aurait notamment motivé leur arrestation et leur exécution.

(iii) Autres cas de disparition

288. La Commission a également recueilli des informations sur des cas de disparition pour lesquels, faute de détails permettant de corroborer les indices reçus, elle ne peut conclure qu'il s'agit de disparitions forcées. Ces cas n'en constituent pas moins des éléments qui informent sur un contexte général qui favorise les disparitions forcées. En outre, la Commission n'a pas pu corroborer ces cas car la documentation des disparitions forcées demande des recherches approfondies et des vérifications minutieuses que, la plupart du temps, seule la pleine coopération avec les autorités du pays concerné peut faciliter. Cela requiert notamment la possibilité d'accéder aux lieux de détention, de

[777] JI-054, QI-286, QI-289, TI-114.
[778] Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, 114ème session (5-9 février 2018), A/HRC/WGEID/114/1, par. 26.
[779] TI-130, TI-161, TI-072, QI-219.

solliciter des informations auprès de ceux qui, par leurs fonctions, ont la responsabilité de garder les personnes détenues et de connaître leur sort. Le refus du Gouvernement du Burundi de coopérer avec la Commission n'a pas permis à cette dernière de vérifier chaque cas de disparition porté à sa connaissance, ce que pourrait être en mesure de faire un organe ou un mécanisme d'enquête ayant accès au pays.

289. Les victimes de ces différents cas de disparition ont été, pendant la période couverte par le présent rapport, des membres des partis politiques d'opposition, notamment des FNL, du MSD, de l'UPRONA et de l'UPD[780]. La Commission a également reçu des informations sur quelques cas où les personnes disparues sont des Imbonerakure[781]. Certaines personnes disparues ont été ciblées en raison de leur refus d'adhérer au parti CNDD-FDD[782].

290. Les auteurs des disparitions portées à la connaissance de la Commission demeurent principalement des Imbonerakure[783], comme durant le premier terme de son mandat. Dans certains cas, les Imbonerakure ont agi en coordination avec des agents de la police[784]. La Commission concluant dans le présent rapport que les Imbonerakure sont sous le « contrôle effectif général » de l'État burundais[785], toute détention par des Imbonerakure qui serait niée par les autorités burundaises après que des proches les aient saisies pourrait être caractérisée de disparition forcée. Or, comme la Commission l'a constaté[786], peu de proches de disparus demandent aux autorités d'ouvrir des enquêtes, si bien que ces dernières sont rarement mises face à leur responsabilité.

291. Les cas de disparition commis par des Imbonerakure ont le plus souvent eu lieu durant la nuit[787]. Les Imbonerakure se sont introduits chez leurs victimes et les ont violentées avant de les emmener vers des destinations inconnues. Le plus souvent, les voisins n'ont même pas osé intervenir par peur de représailles à leur encontre ou à l'encontre de leurs proches.

292. Plusieurs personnes interrogées par la Commission ont décrit les Imbonerakure auteurs de disparitions comme des individus portant de longs manteaux noirs[788] et des bottines militaires[789]. Certains étaient munis de bâtons[790], d'autres avaient des armes à feu, allant du simple pistolet à une Kalachnikov[791]. Ces enlèvements ont souvent été menés par des groupes de quatre à huit Imbonerakure[792].

(iv) Conséquences pour les familles et les proches des disparus

293. Les proches des personnes disparues ne portent généralement pas plainte. Certains avancent la peur comme raison de leur réticence à saisir les autorités[793]. Une personne a ainsi témoigné :

> *« On a peur de porter plainte pour notre sécurité. C'est très difficile aujourd'hui. Si vous portez plainte au niveau de la police pour une disparition, ça peut se retourner contre vous »*[794].

294. D'autres considèrent que leur plainte n'aurait aucun effet en raison de la proximité des auteurs présumés avec les autorités en charge de mener les enquêtes[795] et, plus

780 JI-042, QI-252, QI -270, QI-221, QI-235, QI-238, XI-091, YI-008, YI-010.
781 TI-072, TI-130.
782 QI-235, TI-108, XI-082, YI-025, YI-029, YI-034.
783 QI-235, QI-238, QI-252, TI-108, JI-004, JI-014, XI-082, XI-091, YI-008, YI-010, YI-016.
784 QI-270, JI -042.
785 Voir la partie III.B.1 (a) (ii) du présent rapport.
786 Voir infra, la section (iv) du présent chapitre.
787 QI-235, QI-238, QI-252, QI -270, TI-108, JI-004, JI -014, XI-082, XI-091, YI-010, YI-016, YI-025, YI-029, YI-034.
788 QI-252, YI-008, YI-016, YI-025.
789 YI-029, QI-270
790 XI-091, YI-008, YI-016.
791 XI-091, YI-025, YI-029.
792 JI-004, JI -014, QI-235, QI-238, XI-082, XI-091.
793 QI-282, QI-283.
794 QI-283
795 QI-238.

généralement du manque d'indépendance du système judiciaire[796]. Un proche d'une personne disparue a témoigné :

> *« Je ne me suis pas adressée à un tribunal […] Le système judiciaire n'est plus indépendant. C'est la voix des Imbonerakure qui est prépondérante. Je n'allais pas m'humilier devant une autorité qui n'est pas indépendante. Cela aurait été une perte de temps »*[797].

295. La même méfiance a été exprimée à l'égard de la police. L'épouse d'un disparu a confié :

> *« On a cherché mon mari dans les alentours, dans les forêts, dans les rivières. Nous sommes allés voir la police, mais elle n'a rien fait. J'y suis allée moi-même, mais la police a répondu qu'elle n'avait pas le temps de le chercher »*[798].
>
> Un autre témoin a déclaré: « *Au Burundi, un policier ne dira rien contre le pouvoir ou contre un Imbonerakure* »[799].

296. Dans certains cas, profitant du laxisme de la police et des autorités judiciaires, les auteurs de disparition forcée ont attaqué des proches de personnes disparues en proférant contre eux des menaces et des intimidations[800]. Souvent, la disparition du mari pousse l'épouse et les enfants à fuir le pays pour se réfugier dans les pays voisins[801]. Il est également à noter que le Comité des droits de l'homme considère que les membres de la famille de personnes disparues, sans nouvelle de ces dernières pendant une longue période, sont, du fait de la douleur provoquée par cette incertitude, victimes de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants[802].

2. Droit à la liberté et la sécurité de la personne

297. Dans son précédent rapport[803], la Commission avait constaté que les arrestations et détentions arbitraires étaient les violations des droits de l'homme les plus fréquentes parmi celles qu'elle avait documentées au Burundi depuis avril 2015, et que beaucoup d'entre elles conduisaient à d'autres violations, notamment des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, des tortures et traitements cruels, inhumains ou dégradants, et des violences sexuelles.

298. Les principales victimes d'arrestations et de détentions arbitraires en 2015 et 2016 étaient des opposants avérés ou supposés au Gouvernement, notamment des personnes suspectées à tort ou à raison d'être des membres ou des sympathisants de partis politiques ou de groupes armés d'opposition ou d'avoir manifesté contre le troisième mandat du Président Nkurunziza. Des membres d'organisations de la société civile, des journalistes et d'autres défenseurs des droits de l'homme avaient également été arrêtés et détenus de manière arbitraire. Des ex-FAB ainsi que des personnes ayant refusé d'adhérer au CNDD-FDD ou de verser de l'argent au parti avaient également été visés. De plus, de nombreuses personnes, notamment des jeunes hommes, semblaient avoir été arrêtées au hasard lors de descentes des corps de défense et de sécurité dans les quartiers dits « contestataires » de Bujumbura, parfois sur la base de leur origine ethnique présumée.

299. Les agents de la police, et particulièrement ceux d'unités spécialisées comme l'Appui pour la protection des institutions (API), la Brigade anti-émeute (BAE) et le Groupe mobile d'intervention rapide (GMIR), étaient les principaux auteurs de ces violations, souvent en coopération avec des agents du SNR et des membres de l'armée. Des Imbonerakure étaient présents lors d'arrestations, et certains d'entre eux avaient également procédé seuls à des arrestations.

---

796 Voir la partie III.D du présent rapport.
797 YI-016.
798 XI-091.
799 QI-238.
800 JI-042, XI-082.
801 QI-235, QI-238, TI-108, YI-016, YI-031. Voir également la partie III.E.2 (d) du présent rapport.
802 Comité des droits de l'homme, communications n° 7/1981, 950/2000, 1327/2004, et 1776/2008.
803 A/HRC/36/CRP.1, par. 356 à 399.

300. Les arrestations étaient arbitraires car les procédures n'avaient pas été respectées et de nombreuses personnes avaient été arrêtées pour des motifs apparemment politiques. Leurs détentions, fréquemment dans les locaux du SNR, n'avaient pas de base légale, ou bien les détenus n'avaient pas bénéficié des garanties fondamentales applicables. Les délais légaux de détention et de contrôle de la détention préventive avaient été régulièrement dépassés et de nombreuses personnes étaient restées en détention après avoir été acquittées par un tribunal ou avoir purgé leur peine. Dans certains cas, des personnes avaient pu être libérées contre le paiement d'importantes sommes à des agents du SNR, de la police, du parquet et parfois des Imbonerakure.

301. Depuis le rapport de la Commission, d'autres mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies ont également considéré des cas de détention arbitraire au Burundi. Depuis juin 2017, le Groupe de travail sur la détention arbitraire a adopté deux avis concernant le Burundi. Il a considéré que la détention d'Elvis Arakaza, président du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD), dans les localités de Bwiza et Jabe, détenu depuis le 14 décembre 2015, était arbitraire car dépourvue de base légale, étant due à l'exercice par M. Arakaza de droits et libertés fondamentales et résultant par ailleurs d'un procès inéquitable[804]. Il a également déterminé que la détention de 19 militaires arrêtés dans le contexte des attaques des camps militaires du 11 décembre 2015 est arbitraire car dépourvue de base légale, fondée sur une discrimination ethnique, et résultant d'un procès inéquitable[805]. Le 28 juillet 2017, un appel urgent a été envoyé par plusieurs Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme au sujet de la détention de Germain Rukuki, employé de l'Association des juristes catholiques du Burundi (AJCB)[806]. Finalement, le 19 décembre 2017, un autre appel urgent a été envoyé au sujet de la détention de Nestor Nibitanga, ancien membre de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH)[807]. Le Gouvernement burundais n'a, à la connaissance de la Commission, pas apporté de réponse sur le fond à ces appels urgents[808].

302. Dans le présent rapport, la Commission a constaté la persistance des cas d'arrestation et de détention arbitraires depuis 2017, mais à une moindre échelle que par le passé. Le paroxysme de ces violations semble en effet avoir été atteint dans le cadre de la répression des manifestations contre le troisième mandat du Président Nkurunziza et suite aux incidents sécuritaires majeurs qui ont eu lieu en 2015. Comme auparavant, de nombreuses victimes d'arrestations, et de détentions arbitraires, essentiellement des hommes, ont également été victimes de tortures ou de mauvais traitements au cours de celles-ci[809] et certaines personnes sont aussi victimes de disparitions forcées[810].

(a) Principales victimes d'arrestations et de détentions arbitraires

303. Des participants – réels ou supposés – aux manifestations de 2015 ou des personnes suspectées d'avoir soutenu les manifestants, ayant été arrêtés en 2015 et 2016, étaient encore détenus arbitrairement en 2017 et 2018[811]. Certains purgent leur peine de servitude pénale suite à des condamnations prononcées à l'issue de procès inéquitables, notamment

[804] A/HRC/WGAD/2017/54.
[805] A/HRC/WGAD/2018/7.
[806] UA BDI 2/2017 par les Mandats du Groupe de travail sur la détention arbitraire; du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
[807] UA BDI 4/2017 par les Mandats du Groupe de travail sur la détention arbitraire; du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires; du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Gouvernement a envoyé un accusé de réception le 22 décembre 2017 sans fournir de réponse sur le fond.
[808] Sur les deux cas, voir pour plus de détails infra., section (c) (iii) du présent chapitre.
[809] Voir la partie III.C.3 du présent rapport.
[810] Voir la partie III.C.1 (b) du présent rapport.
[811] JI-032, JI-048, QI-210, TI-133, TI-136, TI-137, TI-138.

pour « atteinte à la sureté intérieure de l'État ». D'autres sont encore en attente de leurs procès.

304. Des membres des partis politiques d'opposition, leurs sympathisants ou toute personne perçue comme tels, ont été, en 2017 et 2018, les principales victimes d'arrestations et de détentions arbitraires, particulièrement dans le contexte de la préparation du référendum de mai 2018. Ils ont été accusés de vouloir mobiliser la population contre la révision constitutionnelle. Les membres des FNL-Agathon Rwasa, actifs au sein de la coalition *Amizero y'Abarundi*[812], ont été particulièrement ciblés en raison de l'appel de cette coalition à voter « non » à la révision constitutionnelle[813]. Les membres ou sympathisants du MSD ont également été victimes de telles pratiques[814], ce parti ayant pris position en faveur d'un boycott du référendum. Un membre d'un parti politique d'opposition a témoigné :

> « *Je sensibilisais la population à voter « non ». Les responsables des Imbonerakure […] ont continué à me menacer, ainsi que d'autres, pour que nous rejoignions le [CNDD-FDD] et pour que nous votions « oui » pour le référendum. Quand ils disaient cela, je restais calme et je disais : "On va voir". [En] 2018, j'étais avec des jeunes [de partis de l'opposition] […] [D]es policiers nous ont appréhendés […] et ils nous ont conduits au cachot […] Ils nous ont accusés d'être dans une réunion illégale et de troubler la sécurité et l'ordre public. Nous étions en train de voir comment prêcher la population à voter "non"* »[815].

305. Des personnes ont été arrêtées et détenues de manière arbitraire simplement car elles paraissaient ne pas être totalement alignées avec la politique du Gouvernement ou les positions du parti CNDD-FDD. Certaines ont été arrêtées et détenues, en général pour quelques jours, car elles ont refusé de rejoindre les CNDD-FDD ou les Imbonerakure[816] ; car elles n'étaient pas inscrites sur les listes électorales pour le référendum ou étaient soupçonnées de vouloir voter en défaveur de la révision constitutionnelle[817] ; ou encore parce qu'elles étaient suspectées de faire partie des groupes armés rebelles ou de vouloir les rejoindre, notamment parce qu'elles cherchaient à quitter le pays[818]. Un témoin a notamment raconté :

> *« […] Quand les Imbonerakure sont arrivés, ils ont défoncé les portes de la maison, puis ils ont dit : « Vous refusez de prendre part au CNDD-FDD, on va vous exécuter aujourd'hui même » […] Sur le champ, ces Imbonerakure ont commencé à me frapper avec leurs bâtons au niveau des jambes et au dos, puis m'ont acheminé au cachot. […] J'ai été emprisonné pendant trois jours. Dès mon arrestation par les Imbonerakure, ces derniers m'ont dirigé vers la prison de la zone de […] Ces Imbonerakure ont procédé à mon arrestation sans aucun mandat de justice et ils m'ont remis aux policiers qui m'ont mis dans une cellule. Ces policiers m'ont tout naturellement reçu […] »*[819].

306. Des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes ont continué d'être victimes d'arrestations et de détentions arbitraires en raison de leurs activités professionnelles légitimes[820], comme le démontrent les cas emblématiques de Germain Rukuki, des trois membres de l'organisation Paroles et actions pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (PARCEM) et de Nestor Nibitanga qui seront détaillés plus bas[821].

---

812 Voir la partie I.D.1 (b) du présent rapport.
813 JI-021, TI-070, TI-076, TI-132, TI-159, XI-059.
814 TI-087, TI-132.
815 TI-132.
816 JI-011, QI-250, QI-255, YI-031.
817 JI-047, JI-050, TI-144, TI-070, TI-147.
818 JI-025, JI-029, JI-039, QI-250.
819 QI-255.
820 XI-058, XI-069, JI-021, QI-217.
821 Voir infra., la section (c) (iii) du présent chapitre.

(b) Arrestations arbitraires

(i) Arbitraire des arrestations

307. Depuis juin 2017, de nombreuses arrestations ont été perpétrées de manière illégale au regard du droit burundais, en violation des procédures établies[822]: sans qu'un mandat de justice ne soit présenté[823] (mandat d'arrêt ou d'amener) ; lorsque la personne interpellée n'a pas été informée des motifs, ni de la base légale, de son arrestation (infraction ou crime reproché)[824] ; ou lorsque l'arrestation a été effectuée par un ou plusieurs individus non habilités à le faire, principalement des Imbonerakure ou des agents de l'administration locale[825]. Au Burundi, seuls les Officiers de police judiciaire ont le droit de procéder à des arrestations en dehors des cas de flagrance. Dans ces derniers cas en effet, lorsque l'autorité judiciaire compétente est absente, toute personne peut saisir l'auteur présumé d'une infraction et la présenter immédiatement à l'autorité compétente la plus proche[826].

308. De nombreuses arrestations n'avaient aucun fondement juridique puisque les faits reprochés ne constituaient ni une infraction ni un crime en vertu du droit burundais. Par exemple, des personnes interrogées par la Commission ont mentionné avoir été arrêtées pour avoir dénoncé des délits commis par des proches du pouvoir ou avoir refusé d'y être mêlés[827]. Des personnes ont également étés arrêtées et brièvement détenues car les autorités recherchaient l'un de leurs proches[828]. Un témoin raconte ce qui est arrivé à son père :

> *« Les […] Imbonerakure […] sont venus à la maison à [X] et ont [dit] à mon père : « Donne-nous tes fils ». Mon père a répondu : "Je ne sais pas où mes fils se trouvent actuellement". Il a été emmené à la police communale de [Y] Il a été interrogé et on lui a demandé : "Où se trouve tes fils ?". Il a encore répondu qu'il ne le savait pas. Ils lui ont dit : "Tes fils sont recherchés et doivent être arrêtés, sinon c'est toi qui vas être condamné". Ce que mon père m'a raconté c'est que lorsqu'il est arrivé au poste de police, le chef du poste au nom de [D] l'a interrogé. Il le frappait en même temps »*[829].

309. D'autres personnes ont étés arrêtées et détenues pendant quelques jours car elles auraient refusé de s'inscrire sur les listes électorales ou auraient appelé à voter contre la révision de la Constitution[830]. D'autres personnes qui venaient d'être libérées suite à leur acquittement ou après avoir bénéficié de la grâce présidentielle ou du classement sans suite de leur dossier par le ministère public ont été arrêtées à nouveau sans base légale, généralement par des Imbonerakure ou des agents de l'administration locale, voire des agents de police ou du SNR, qui estimaient que ces personnes n'auraient pas dû être libérées par les autorités judiciaires[831].

---

822 Voir les articles 28, 39, 108, 116 et 120, 155, 177, 228 et 229 du Code de procédure pénale adopté par la loi n° 1/09 du 11 mai 2018 sur les mandats de justice. Voir également les articles 35, 36 et 111 du Code de procédure pénale sur l'obligation d'informer un inculpé de ses droits. La Commission note que contrairement au projet de révision du Code de procédure pénale qui avait circulé, les perquisitions de nuit ne sont autorisées que dans les cas de flagrance, menace grave à l'intégrité physique des personnes et de terrorisme, et que les Officiers de police judiciaire doivent avoir un mandat de perquisition, sauf pour les cas de terrorisme. Les Officiers du ministère public ont quant à eux l'autorisation de procéder à des perquisitions sur simple présentation de leur carte professionnelle (voir sur ce point les articles 29, 123, 125 et 126 du Code de procédure pénale adopté par la loi n° 1/09 du 11 mai 2018).

823 JI-025, QI-176, QI-240, QI-251, QI-255, QI-265, TI-124, TI-133, XI-079, XI-081.

824 JI-025, JI-043, TI-124.

825 JI-030, JI-039, QI-227, QI-251, QI-255, TI-110, TI-144, TI-146, TI-147, XI-079, XI-081.

826 Article 30 du Code de procédure pénale adopté par la loi n° 1/10 du 3 avril 2013, repris tel quel dans le Code de procédure pénale adopté par la loi n° 1/09 du 11 mai 2018.

827 QI-217, QI-240, QI-251.

828 JI-027, JI-035, JI-039, QI-176.

829 JI-039.

830 JI-027, TI-132, TI-144, TI-147, XI-058

831 JI-001, XI-057, XI-070, XI-071. Voir partie III.D du présent rapport.

310. Le caractère arbitraire et abusif de ces arrestations aurait dû être pris en considération par les autorités judiciaires, notamment lors du placement en détention préventive. L'utilisation excessive de la force a également été rapportée lors d'arrestations[832]. Cependant, ces aspects ont été quasi-systématiquement ignorés et ont donné lieu à des détentions elles aussi arbitraires[833].

(ii) Principaux auteurs

311. Parmi les forces de l'ordre et de sécurité, la police est toujours responsable de nombreux cas d'arrestation arbitraire[834], mais il semblerait que ses unités spécialisées, telles que l'API, la BAE, le GMIR et le Bureau spécial de recherche (BSR), soient moins souvent cités dans les témoignages recueillis par la Commission durant le second terme de son mandat. Des membres du SNR[835] et l'armée[836] ont également continué à procéder à des arrestations arbitraires, parfois en coopération avec la police, mais là aussi dans une moindre mesure que par le passé selon les témoignages recueillis.

312. Les Imbonerakure, en revanche, ont été davantage responsables d'arrestations arbitraires qu'en 2015 et 2016. Ils ont interpellé de nombreuses personnes, alors qu'ils agissaient seuls, souvent comme supplétifs des forces de l'ordre et de sécurité dans les collines où ces dernières ne sont pas toujours présentes, bien qu'ils ne soient pas habilités à le faire[837]. La Commission a reçu des témoignages faisant état de l'implication d'Imbonerakure dans la fabrication de fausses accusations pour justifier l'arrestation de certaines personnes[838]. Dans de nombreux cas, des Imbonerakure ont été présents lors d'arrestations effectuées par les forces de l'ordre et parfois y ont pris une part active, par exemple pour identifier des personnes à arrêter[839]. Une victime a témoigné :

> *« En juillet 2017 je suis allé chez moi en vacances […]. À mon arrivée à la maison, […] j'ai été arrêté. À peine avoir déposé mes affaires, […] vers 20 heures, des Imbonerakure […], dont l'un portait un fusil, habillés d'imperméables de policiers de couleur bleue foncé, ont surgi à la maison. Ils m'ont demandé d'où je venais et si je revenais de la rébellion. Ils m'ont donné des coups de bottines au niveau des côtes et au dos […] Puis les Imbonerakure m'ont conduit à la prison de la commune de [Y] »*[840].

313. Les autorités administratives locales, notamment des chefs de colline, des administrateurs communaux, et même des gouverneurs de province, ont également été davantage impliquées dans des arrestations arbitraires. Elles ont donné des ordres aux Imbonerakure ou à la police d'arrêter certains individus alors qu'elles n'y étaient pas autorisées. Elles étaient présentes lors de certaines interpellations[841]. Une victime a ainsi témoigné :

> *« […N]ous avons étés arrêtés […] [L'autorité administrative] pensait qu'on était à la recherche d'informations […] Il a demandé à un Officier de police judiciaire de préparer un dossier contre nous […] »*[842].

314. La Commission a reçu des informations selon lesquelles les responsables du SNR, de la police, du CNDD-FDD et des Imbonerakure au niveau de la commune ou de la zone, continuent de se rencontrer régulièrement afin d'identifier les possibles opposants et

832 JI-039, QI-250, QI-265, QI-273, TI-133, TI-146, XI-107. Voir également la partie III.C.3 du présent rapport.
833 Voir partie III.D du présent rapport.
834 JI-025, JI-043, QI-176, QI-217, QI-240, TI-124, TI-138, TI-144, YI-025, XI-081.
835 JI-018, JI-043, TI-070, TI-140.
836 TI-133, TI-140.
837 JI-039, TI-110, TI-146, QI-227, QI-240, QI-251, QI-255, XI-079, XI-081.
838 QI-277, XI-079.
839 JI-001, JI-030, QI-240, TI-144, TI-147, XI-081.
840 QI-250.
841 JI-047, QI-251, TI-110, TI-144, TI-146, YI-025, XI-058, XI-069.
842 XI-069.

planifier leurs arrestations. Certaines des personnes ainsi arrêtées ont ensuite été détenues arbitrairement, tandis que d'autres sont portées disparues[843]. Un témoin a ainsi raconté :

> *« Le […] 2018, une réunion s'est tenue au chef-lieu de la zone de [X] […] L'objectif de cette réunion était [d'identifier] les personnes qui pourraient semer le trouble dans la commune. Ce type de réunions a lieu régulièrement pour discuter des questions de sécurité. Au cours de cette réunion, le[s] représentant[s] de [X] [ont] parlé de […] personnes […] Ils les ont accusées de pouvoir perturber le système du parti dans la zone. Pour le bien et la stabilité du système, ces […] personnes ne devaient plus rester dans la zone »*[844].

(c) Détentions arbitraires

(i) Arbitraire des détentions

315. Une détention peut être qualifiée d'arbitraire au regard du droit international pour diverses raisons, notamment parce qu'elle repose sur aucun fondement juridique, lorsqu'elle est due à l'exercice de droits et de libertés fondamentales, ou lorsque les normes internationales relatives au droit à un procès équitable ont été totalement ou partiellement violées[845]. Au Burundi, de nombreuses personnes cumulent différents types de détention arbitraire.

Détention sans fondement juridique

316. Nombre de détentions préventives au Burundi sont arbitraires car illégales, y compris au regard du droit burundais. Le placement en détention préventive d'un prévenu doit être décidé par la Chambre du conseil du tribunal, qui doit se réunir dans un délai de 29 jours maximum après le début de la garde à vue[846]. Non seulement un tel délai est contraire au standard international de 48 heures en la matière, mais en plus, il est loin d'être respecté dans la pratique[847]. Les décisions de mise en détention préventive sont valides pour seulement un mois et tout prévenu devrait être présenté chaque mois à la Chambre du conseil afin de décider de son maintien en détention ou de sa libération, ce qui n'est pratiquement jamais le cas. Une victime a témoigné à ce sujet :

> *« Je n'ai pas été torturé physiquement pendant ma détention mais je l'ai été psychologiquement parce que personne n'est venu m'entendre après mon entrée en prison, c'est-à-dire que je n'ai jamais été présenté à un juge. Je me suis demandé si j'allais mourir en prison; c'était une vraie torture de ne pas savoir combien d'années j'allais passer là-bas»*[848].

317. Les autres cas de détention préventive arbitraire constatés par la Commission ont concerné des personnes arrêtées puis détenues, même brièvement, pour des faits qui ne sont ni des crimes, ni des délits en vertu du droit burundais[849]. En outre, certains prisonniers

---

843 JI-030, TI-070.

844 ZI-036.

845 Voir les cinq catégories de détention arbitraire identifiées dans les Méthodes de travail du Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire (A/HRC/36/38, par .8). Le Groupe de travail considère également qu'une détention est arbitraire lorsqu'un demandeur d'asile, un immigrant ou un réfugié est soumis à une détention administrative prolongée sans possibilité de contrôle ou de recours administratif ou juridictionnel ; et aussi lorsque la privation de liberté constitue une violation du droit international en ce qu'elle découle d'une discrimination fondée sur la naissance, l'origine nationale, ethnique ou sociale, la langue, la religion, la situation économique, l'opinion politique ou autre, le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap ou toute autre situation, qui tend ou peut conduire au non-respect du principe de l'égalité entre les êtres humains.

846 Voir article 111 du Code de procédure pénale de 2013. La Commission note que le Code de procédure pénale, révisé en mai 2018, allonge ce délai à 44 jours, puisque la Chambre du conseil a désormais un délai de 15 jours pour se réunir (voir l'article 155 du Code de procédure pénale de 2018).

847 Voir la partie III.C du présent rapport.

848 JI-035.

849 JI-011, QI-255, YI-025.

ayant purgé leurs peines[850] ou des prévenus ayant été acquittés[851] ont été maintenus en détention car les autorités pénitentiaires ont refusé de les libérer. D'autres personnes, qui avaient bénéficié de décisions de liberté provisoire par la Chambre du conseil, sont restées en détention préventive, souvent sur demande du ministère public[852]. Ces détentions sont arbitraires car sans fondement juridique[853].

318. Certains Imbonerakure ont été détenus en dehors de toute procédure judiciaire, et donc sans fondement juridique[854]. Ils ont été gardés dans des cachots de la police ou des établissements pénitentiaires à titre de sanction disciplinaire décidée par la hiérarchie de la ligue des jeunes et au bon vouloir de celle-ci. Cela démontre un peu plus la confusion qui existe entre l'appareil étatique et le CNDD-FDD[855]. Parmi les Imbonerakure et les membres du CNDD-FDD arrêtés et détenus dans ce cadre, certains étaient soupçonnés de vouloir quitter le parti ou de ne plus agir en conformité avec la ligne du parti. Le but de cette détention était de les punir et les remettre sur la « ligne droite ». Une victime a témoigné :

> « *J'ai été arrêté pendant un mois car j'étais accusé de ne plus faire mon travail d'Imbonerakure comme je le devais. Les autres Imbonerakure, [mes] subordonnés, ont dit que je ne leur donnais pas l'équipement que je devais leur donner. Les accusations venaient des subordonnés hiérarchiques et des agents du SNR qui ont fait une enquête auprès de mes collègues, et c'est ce qui est ressorti de l'enquête. J'ai été entendu par un Officier de police judiciaire du système, mais dès le premier entretien le dossier était déjà là, plein. Moi je ne savais pas ce qu'il y avait dedans et qui avait dit quoi. Ce n'est pas une procédure pénale, c'est une procédure au sein des Imbonerakure. J'ai donc passé un mois […] dans une cellule avec d'autres prisonniers* »[856].

Détention due à l'exercice de droits et de libertés fondamentales

319. Des défenseurs des droits de l'homme, des membres d'organisations de la société civile, et des journalistes ont continué à être arrêtés, détenus et condamnés à de lourdes peines de prison pour avoir exercé leurs droits et libertés fondamentales reconnus par le droit international, notamment leur droit à la liberté d'information, d'expression, d'opinion et de réunion pacifique[857]. Les cas emblématiques en la matière sont ceux, déjà mentionnés, de Germain Rukuki et de Nestor Nibitanga, auxquels il faut ajouter le cas d'Aimé Constant Gatore, Marius Nizigama et Emmanuel Nshimirimana, membres de l'organisation Paroles et actions pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (PARCEM)[858]. Ils ont tous été arrêtés en 2017 et 2018.

320. Certaines dispositions du Code pénal burundais sont suffisamment vagues pour être régulièrement utilisées de manière abusive afin de « criminaliser » le simple exercice des libertés publiques et poursuivre en justice les prévenus en l'absence d'éléments constitutifs de l'infraction alléguée[859]. De nombreuses personnes, qui ont été détenues en raison de l'exercice de leurs libertés d'expression, d'association ou de réunion pacifique dans le contexte des manifestations contre le troisième mandat du Président Nkurunziza, ont été accusées d' « atteinte à la sûreté intérieure de l'État »[860]. Certaines sont encore dans

---

850 JI-032, JI-048, XI-078, YI-054, YI-055.
851 JI-028, QI-207, TI-118.
852 JI-028, XI-057, YI-054, YI-055.
853 Le pendant de telles détentions sans base légale, à savoir les libérations sans base légale mais contre le paiement d'une somme d'argent, est documenté en détails dans la partie III.D. du présent rapport qui se penche sur la corruption au sein du système judiciaire.
854 TI-099, XI-079, XI-081, ZI-034.
855 Voir la partie III.B (b) du présent rapport.
856 ZI-034.
857 Le Groupe de travail sur la détention arbitraire identifie les droits et libertés de circulation, de pensée, conscience et religion, d'opinion et d'expression, de réunion pacifique, d'association, de participer aux affaires publiques, et l'égalité devant la loi et les droits culturels des minorités. Voir également la partie III.C.5 du présent rapport.
858 Ces cas sont traités en détails dans la section (iii) du présent chapitre.
859 Voir partie III.D du présent rapport.
860 JI-032, TI-133, ZI-020, ZI-024, ZI-033.

l'attente de leur procès. D'autres sont en train de purger leur peine décidée à l'issue de procès inéquitables, ou ont passé de nombreux mois, voire des années, en détention, parfois sans jugement, avant d'être libérées[861]. Des personnes ont également été arrêtées, comme on l'a vu, pour avoir refusé de rejoindre les rangs du CNDD-FDD ou de sa ligue des jeunes, ce qui constitue également une violation de leur liberté de ne pas s'associer »[862]. Une victime a témoigné :

> *« J'ai été détenu pendant trois jours avant d'être relâché. […L]a milice Imbonerakure m'a arrêté. [L]e chef me demandait « où sont tes parents et pourquoi ils ne veulent pas se joindre à nous » en d'autres termes ils voulaient savoir pourquoi mes parents ne rejoignaient pas le parti au pouvoir CNDD-FDD. Ils m'ont aussi demandé pourquoi moi je ne me joins pas aux Imbonerakure. […] Après ils m'ont amené dans une grande maison que je ne connaissais pas […] Quand ils m'ont relâché, […j]'ai revu les mêmes Imbonerakure qui m'ont arrêté. Ils ne m'ont rien fait, juste ils me redemandaient d'adhérer à leur milice, sinon ils allaient me tuer ; et aussi à mes parents d'adhérer au parti du pouvoir »*[863].

Détention suite à un procès inéquitable

321. De nombreuses personnes sont actuellement en prison suite à leur condamnation à une peine de servitude pénale, qui a souvent été prononcée à l'issue d'un procès au cours duquel les règles du droit international concernant le droit à un procès équitable ont été bafouées[864], du fait notamment du manque d'impartialité et d'indépendance des tribunaux burundais et du non-respect des droits à la défense et de l'égalité des armes[865]. Certains détenus n'ont pas eu accès à un avocat et bénéficié d'aucune forme d'assistance juridique au cours de la procédure pénale, du fait en outre de l'absence de système d'aide légale officielle, d'un manque de temps pour chercher un avocat dans le cadre de la procédure de flagrance, ou de la crainte de certains avocats de se charger de dossiers sensibles[866]. Une victime a raconté à cet égard :

> *« Je suis resté un mois et demi au poste de police à la commune […]. J'ai vu l'Officier de police judiciaire une seule fois. Il ne m'a pas fait signer de procès-verbal. L'Officier de police judiciaire m'a demandé pourquoi je fuyais. Après il m'a mis au cachot. Il m'a juste posé quelques questions. Je n'ai pas eu d'avocat. Je n'ai pas été informé que je pouvais demander un avocat »*[867].

(ii) Principaux auteurs

322. En 2017 et 2018, les agents de la police[868], y compris du BSR, ont été cités par les victimes interrogées par la Commission comme les principaux responsables de détentions arbitraires lors de la garde à vue, première phase de la procédure suite à l'arrestation[869]. Des cas de détention arbitraire par le SNR, notamment à son siège près de la Cathédrale Regina Mundi de Bujumbura, ont continué à être rapportés[870], mais il semblerait à une moindre échelle que lors des arrestations et détentions massives de manifestants en 2015 et 2016.

323. Pour ce qui est des détentions arbitraires au sein des 11 établissements pénitentiaires du pays[871], que ce soit dans le cadre de la détention préventive ou lorsqu'il s'agit de

---

861 JI-032, TI-133, TI-136, TI-137, TI-138.
862 JI-011, QI-250, QI-255, YI-031. Voir supra., la section (a) du chapitre.
863 JI-011.
864 Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
865 Voir partie III.D du présent rapport qui détaille le manque d'indépendance du système judiciaire burundais dans son ensemble, ainsi que les violations régulières des droits à la défense.
866 TI-137, TI-138.
867 TI-112.
868 JI-027, JI-039, QI-250, TI-110, TI-124, TI-133, TI-140, TI-146, XI-107.
869 QI-227, TI-124, ZI-034.
870 JI-025, QI-217, TI-133.
871 Prison de Mpimba à Bujumbura Mairie, prison de Bubanza; prison de Bururi, prison de Gitega (qui comprend également une aile pour les femmes), prison de Muramvya, prison de Muyinga, prison

détentions résultant de l'exercice des droits et libertés fondamentales ou faisant suite à un procès inéquitable, la responsabilité revient dans ces cas aux autorités judiciaires. Les cas de détention qui se prolongent malgré une décision d'acquittement ou après que les personnes condamnées aient purgé leur peine sont quant à eux de la responsabilité des autorités pénitentiaires[872].

324. Actuellement, les lieux de détention au Burundi ne font plus l'objet de visites régulières de la part d'organisations internationales et d'organisations de la société civile burundaise comme cela été le cas dans le passé[873]. De son côté, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) ne joue pas son rôle de suivi et de dénonciation des détentions arbitraires[874].

(iii) Cas emblématiques

325. Les cas cités plus haut des cinq défenseurs des droits de l'homme, détenus arbitrairement depuis plusieurs mois, sont emblématiques des arrestations et détentions arbitraires au Burundi, puisqu'ils ont été arrêtés et détenus sans base légale du fait de leur activités légitimes dans le domaine des droits l'homme, et qu'ils ont été condamnés à de lourdes peines de prison après avoir été reconnus coupables d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État » à l'issue de procès inéquitables.

Détention arbitraire de Germain Rukuki

326. Germain Rukuki est un employé de l'Association des juristes catholiques du Burundi (AJCB), ayant auparavant travaillé pour l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture au Burundi (ACAT-Burundi), une organisation accusée par le Gouvernement burundais d'avoir participé à un mouvement insurrectionnel pour avoir organisé des manifestations contre le troisième mandat du Président Nkurunziza[875]. Germain Rukuki a été arrêté le 13 juillet 2017 et détenu au SNR jusqu'à son inculpation le 1er août 2017 pour « atteinte à la sûreté intérieure de l'État » et « rébellion », en connexion avec son travail au sein de l'ACAT-Burundi. Le 17 août 2017, la Chambre du conseil du Tribunal de grande instance de Ntahangwa a décidé sa mise en détention préventive, décision communiquée à M. Rukuki seulement le 25 août 2017. Ce dernier a alors interjeté appel contre cette décision. Le 31 octobre 2017, le maintien en détention préventive de M. Rukuki a été confirmé par la Cour d'appel de Bujumbura. Le 26 avril 2018, Germain Rukuki a été condamné à 32 ans de servitude pénale pour « appartenance à un mouvement insurrectionnel », « atteinte à la sûreté intérieure de l'État » et « rébellion ».

327. Cette condamnation extrêmement lourde fait suite à une procédure pénale émaillée d'irrégularités et de violations répétées des droits de la défense et à un procès équitable. Ainsi, l'arrestation de M. Rukuki a été faite sans mandat d'arrêt ou d'amener. Lors de l'instruction, il a été interrogé à plusieurs reprises en l'absence de ses avocats. Lors de la première audience de son procès qui a eu lieu le 13 février 2018, les charges d'« assassinat de militaires, policiers et civils », de « dégradation des édifices publics et privés », et de « volonté de changer le régime élu démocratiquement » ont été ajoutées alors qu'elles n'avaient pas été incluses dans la procédure d'instruction. M. Rukuki, qui était détenu à la prison de Ngozi, alors qu'il réside à Bujumbura, a été notifié de la première audience le jour même, sans tenir compte du délai légal de huit jours, qui est crucial pour la préparation de la défense. Ses avocats n'ont pu consulter qu'une petite partie du dossier seulement avant cette audience. Finalement, ni M. Rukuki, ni ses avocats, n'étaient présents lors de la lecture

pour hommes et celle pour femmes de Ngozi, prison de Rumonge, prison de Rutana, prison de Ruyigi, et le centre de détention pour mineurs de Ruyigi.

872 Voir partie III.D sur présent rapport.

873 QI-217, QI-219, XI-057.

874 La CNIDH a été définitivement rétrogradée au statut B lors de l'examen par la Sous-comité d'accréditation de la Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), en novembre 2017.

875 L'ACAT a été radiée en octobre 2016. Voir : A/HRC/36/CRP. 1, par. 576.

par le Tribunal de la condamnation à 32 ans de prison. Ces éléments permettent de conclure au caractère inéquitable du procès[876].

328. En outre, l'essentiel des questions posées à M. Rukuki lors de l'instruction portaient sur son travail de défenseur des droits de l'homme et ses activités légitimes au sein de l'ACAT-Burundi, en 2015. Cela démontre bien que la procédure contre M. Rukuki, et la condamnation qui en a résulté étaient liées à ses activités en tant que défenseur des droits de l'homme et donc à l'exercice de ses droits et libertés fondamentales[877].

Détentions arbitraires d'Aimé Constant Gatore, Marius Nizigama et Emmanuel Nshimirimana

329. Aimé Constant Gatore, Marius Nizigama et Emmanuel Nshimirimana sont les représentants de l'organisation PARCEM respectivement au niveau de la commune de Mbuye (province de Muramvya), de la zone de Buhangura (province de Muramvya) et de la province de Muramvya. Ils ont étés arrêtés tous les trois en juin 2017 à Muramyva par le SNR, parce qu'ils préparaient un atelier de formation pour des lanceurs d'alerte sur les violations des droits de l'homme. Ils ont initialement été emmenés au SNR de Muramyva avant d'être transférés au siège du SNR à Bujumbura, où ils sont restés pendant une semaine. Ils ont ensuite été détenus à la prison de Mpimba et à la prison de Muramvya. Leur procès a commencé le 1er décembre 2017 devant le Tribunal de grande instance de Muramvya. Le 8 mars 2018, ils ont été condamnés à 10 ans de prison et 200 000 francs burundais d'amende pour « atteinte à la sûreté intérieure de l'État »[878].

330. L'accusation « d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État » a été utilisée de manière abusive et arbitraire. Le Ministère public s'est seulement appuyé sur les documents internes relatifs à l'organisation de cet atelier de formation, et plus précisément ceux concernant la liste des participants. Les juges ont néanmoins suivi le Parquet et ont considéré que les prévenus, en voulant établir un réseau de lanceurs d'alerte sur les violations des droits de l'homme composé de jeunes dont certains étaient affiliés à des partis politiques d'opposition mais pas de membres du CNDD-FDD, entendaient perturber la sécurité du pays. De plus, contrairement à la procédure prévue, les juges ont rendu leur verdict quatre jours avant la date annoncée, alors qu'ils siégeaient dans une autre affaire, sans que les accusés ou leurs avocats ne soient présents[879].

331. La détention des trois membres de PARCEM est arbitraire car elle résulte de l'exercice d'activités légitimes et de libertés fondamentales, notamment les libertés d'association et de réunion, et parce qu'elle a été confirmée à travers les lourdes condamnations décidées à l'issue d'un procès inéquitable.

Détention arbitraire de Nestor Nibitanga

332. Nestor Nibitanga a été arrêté le 21 novembre 2017 à son domicile dans la province de Gitega par la police et le SNR. Il avait travaillé dans le passé pour l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), une organisation de la société civile radiée par le Gouvernement en octobre 2016[880]. Il n'a pas été informé des raisons de son arrestation lors de celle-ci. Son ordinateur portable et son téléphone ont en outre été saisi à cette occasion. Nestor Nibitanga a été emmené au SNR à Bujumbura où il a été détenu au secret jusqu'au 4 décembre 2017, date à laquelle il a été transféré à la prison centrale de Rumonge. Il a été accusé « d'atteinte à la sureté intérieure de l'État ». Le 3 janvier 2018, la Chambre du conseil du Tribunal de grande instance de Mukaza (Bujumbura), qui s'était réunie le 28 décembre 2018, a décidé de le placer en détention préventive. Le 20 juin 2018, Nestor Nibitanga a comparu devant le Tribunal de grande

[876] QI-193, QI-219, TI-068, TI-121, ZI-033. Voir également : https://www.voaafrique.com/a/prison-a-vie-requise-contre-un-activiste-au-burundi/4335246.html.

[877] Voir également : UA BDI 2/2017.

[878] QI-190, QI-198, QI-274. Voir également: http://www.rfi.fr/afrique/20180310-burundi-justice-trois-militants-jugement-condamnation-dix-ans-prison-absence-avocat ; http://www.omct.org/fr/human-rights-defenders/urgent-interventions/burundi/2018/07/d24984/.

[879] QI-190, QI-198, QI-274.

[880] Voir : A/HRC/36/CRP. 1, par. 576.

instance de Mukaza siégeant en itinérance à la prison de Rumonge. Le Ministère public a demandé une peine de vingt ans de prison. La condamnation, prononcée le 13 août 2018, a réduit la peine à cinq ans de servitude pénale[881].

333. Dans cette affaire, plusieurs irrégularités ont été commises. Nestor Nibitanga a été détenu en garde à vue au secret. Le délai légal d'examen de la détention par la Chambre du conseil a été dépassé. Nestor Nibitanga aurait dû être présenté devant la Chambre du Conseil dans les 15 jours de son inculpation pour atteinte à la sûreté intérieure de l'État. Or, à cette date, Nestor Nibitanga a été transféré à la prison de Rumonge sans avoir été présenté à un magistrat. La Chambre du conseil aurait dû par ailleurs rendre sa décision dans un délai de 48 heures, ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Il y a également un problème au niveau de la juridiction saisie dans cette affaire : alors que le délit dont il est accusé aurait eu lieu à Gitega, son lieu de résidence, M. Nibitanaga a été et est toujours détenu à Rumonge, et son cas a été transféré au Parquet près du Tribunal de grande instance de Mukaza (Bujumbura Mairie). En ce qui concerne la constitution du délit d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État, le Ministère public s'est uniquement appuyé sur les documents de travail de l'APRODH saisis lors de la perquisition, notamment ceux en relation avec la préparation de certains rapports de l'APRODH quand l'organisation opérait de manière tout à fait légale.

334. Nestor Nibitanga est donc arbitrairement détenu du fait des activités légitimes qu'il a menées dans le domaine des droits de l'homme lorsqu'il travaillait pour l'APRODH, ces activités ayant été abusivement qualifiées d'« atteintes à la sûreté intérieure de l'État ». De plus, la procédure pénale a, comme on l'a vu, été entachée d'irrégularités.

(iv) Lieux non officiels de détention

335. Des personnes interpellées ont continué à être détenues, surtout dans les premiers temps suivant leur arrestation, dans des lieux de détention non reconnus, situés à Bujumbura et dans le reste du pays. Les victimes n'ont pas toujours pu clairement identifier ces lieux, mais ont mentionné des maisons privées ou des locaux qui, indiscutablement, n'étaient pas des lieux officiels de détention[882]. L'une d'entre elles a témoigné :

> *« Après [m'avoir arrêté] ils m'ont amené dans un endroit. Il faisait nuit. Cela devait être une maison car il y avait de la lumière. Cela devait être une maison fermée car, même si tu criais, personne ne pouvait t'entendre. Nous avons marché pour arriver là […] Ce n'était pas loin de chez moi »*[883].

336. Les personnes détenues dans de tels lieux ont été placées hors de la protection de la loi et, de ce fait, ont été plus à risque d'être victimes d'autres violations graves des droits de l'homme, notamment de torture et de disparitions forcées[884].

3. Tortures et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants

337. Au cours du premier terme de son mandat[885], la Commission avait documenté de très nombreux cas de torture et de traitements cruels, inhumains ou dégradants commis depuis avril 2015. Elle avait considéré que le recours à la torture et aux mauvais traitements était quasi-systématique à l'encontre des opposants présumés au Gouvernement ou au CNDD-FDD lors de leur détention, à savoir : des manifestants contre le troisième mandat du Président Nkurunziza, des habitants des quartiers dans lesquels s'étaient déroulées les manifestations, des membres ou sympathisants des partis politiques d'opposition, des participants présumés au coup d'État du 13 mai 2015 et aux attaques des installations militaires le 11 décembre 2015, et des personnes ayant cherché à fuir le pays. Les auteurs et responsables principaux étaient des membres du SNR, de la PNB et dans une moindre mesure de la FDNB, dont certains de haut rang, ainsi que des Imbonerakure agissant comme leurs auxiliaires. Les lieux de sévices principaux dans la capitale étaient le siège du SNR

881 JI-018. Voir également : UA BDI 4/2017 et http://www.rfi.fr/afrique/20180814-burundi-nestor-nibitanga-droits-homme-condamnation-prison.
882 JI-011, TI-144, TI-147, XI-055.
883 TI-144.
884 Voir la partie III.C.3 et III.C.1 (b) du présent rapport.
885 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 400 à 443.

situé près de la Cathédrale Regina Mundi et le siège de la Brigade anti-émeute (BAE) situé au lieu-dit « Chez Ndadaye ». D'autres centres de détention de la police et du SNR ainsi que des lieux de détention non officiels à Bujumbura et en province avaient également été le cadre de tortures et de mauvais traitements.

338. Parmi les principales méthodes de torture détaillées dans le précédent rapport de la Commission, les victimes avaient indiqué avoir été frappées avec des matraques, des crosses de fusil, des baïonnettes, des barres de fer, des chaînes métalliques ou des câbles électriques, ce qui avait eu pour effet, dans certains cas, de leur casser les os ou de leur faire perdre connaissance. De longues aiguilles avaient été enfoncées dans différentes parties de leurs corps, parfois des produits non identifiés avaient été injectés, des ongles avaient été arrachés, et certaines victimes avaient été forcées de rester à côté de dépouilles humaines ou de manger des matières fécales. Des viols et d'autres formes de violence sexuelle avaient également été commis, ainsi que des disparitions forcées qui constituent des actes de torture[886]. Des détenus avaient dû assister à des exécutions, convaincus qu'ils allaient être les prochaines victimes. Ces actes de torture et mauvais traitements avaient souvent été accompagnés d'insultes, y compris à caractère ethnique, et de menaces de mort proférées alors que les tortionnaires manipulaient des armes à feu ou des grenades. Dans de nombreux cas, les sévices avaient laissé des séquelles physiques et psychologiques graves. Des victimes avaient également décrit des conditions de détention constitutives de traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment en raison de la surpopulation carcérale dans des conditions insalubres, de la privation de nourriture et d'eau potable, d'accès aux installations sanitaires et de soins médicaux adéquats, ou encore de l'absence de séparation entre adultes et mineurs.

339. Dans le présent rapport, la Commission s'est concentrée sur les cas de torture et de traitements cruels, inhumains ou dégradants perpétrés depuis 2017. Elle a constaté la persistance de cas de torture et de mauvais traitements et a noté une continuité des méthodes de torture employées et de leurs séquelles, ainsi qu'une certaine évolution s'agissant du profil des victimes et des auteurs, ainsi que des fins poursuivies. La Commission s'est également entretenue avec des personnes qui ont été arrêtées, torturées ou maltraitées au cours de la période couverte durant le premier terme de son mandat[887]. Ces témoignages ont confirmé les informations et conclusions en matière de torture et de mauvais traitements que la Commission avait détaillées dans son rapport précédent, mais ils n'ont pas été utilisés dans le présent rapport.

340. Le présent chapitre doit être lu en conjonction avec ceux sur les disparitions forcées et les violences sexuelles[888] qui constituent également des formes de torture. En outre, la frontière entre torture et traitements cruels et inhumains étant parfois floue et pouvant dépendre en partie de l'intensité de la souffrance infligée à la victime, notamment en prenant en compte de son âge, de sa constitution physique et son état de santé, et surtout de sa vulnérabilité[889], certains actes de violence documentés par la Commission peuvent ne pas atteindre le seuil de la torture. Ils demeurent toutefois des traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui n'en constituent pas moins des violations graves des droits de l'homme.

(a) Principales victimes, auteurs et lieux de torture et mauvais traitements

341. Le profil des victimes, les auteurs présumés et les lieux dans lesquels se sont déroulés les actes constitutifs de torture et de mauvais traitements ont partiellement évolué par rapport à la période précédente dans le contexte spécifique de la préparation et du déroulement du référendum constitutionnel de mai 2018.

(i) Principales victimes

342. Les principales victimes de tortures et de mauvais traitements ont été des personnes considérées comme des opposants au Président Nkurunziza ou au CNDD-FDD. La majorité

886 A/HRC/36/CRP.1, par. 308 à 35, 416, 444 à 499.
887 JI-006, JI-022, JI-028, JI-032, JI-038, XI-078, QI-279.
888 Voir la partie III.C.1 (b) et 4 du présent rapport.
889 Comité contre la torture, Observation générale n° 2, CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4, par. 3 ; Comité des droits de l'homme, Vuolanne c. Finlande, communication n° 265/1987, 7 avril 1989, par. 9-2.

sont des hommes jeunes, parfois mineurs, même si des hommes plus âgés et des femmes ont également été victimes. Les objectifs poursuivis par les tortionnaires étaient de les punir d'être membre ou sympathisant d'un autre parti politique.

343. Il n'est pas rare que certaines personnes qui avaient participé aux manifestations de 2015, ou d'autres qui ont voulu quitter le Burundi ou bien qui avaient passé du temps à l'étranger aient été torturées ou maltraitées car perçues comme des opposants, voire des rebelles appartenant à des groupes armés[890]. Les tortures ont eu pour objectif de les punir, leur faire avouer leur appartenance ou leur soutien à ces groupes armés ou leur arracher des informations au sujet d'armes à feu supposées être en leur possession[891]. L'une des victimes interrogées par la Commission, qui s'était réfugiée dans un pays limitrophe et qui est ensuite revenue au Burundi, a raconté :

> « *Je suis retourné au Burundi en […] 2017 […] Deux jours après que je sois retourné, […] un groupe de […] personnes est venu chez moi […] J'ai reconnu une personne : c'était le chef des Imbonerakure sur ma colline […] Il a dit : « Ça fait deux ans que tu n'es plus revenu et là tu changes de l'argent. Tu viens sûrement de la rébellion, de la brousse […] La personne qui nous a donné ces renseignements ne s'est pas trompée. Avoue que tu es venu acheter des ravitaillements pour les combattants dans la brousse. Penses-y, réfléchis, tu vas nous donner une réponse, mais nous savons la réalité » […] On m'a frappé un coup à la tête. J'ai encore les marques. Les policiers m'ont frappé avec des bâtons et leurs pieds* »[892].

344. De plus en plus de personnes qui disaient ne pas avoir d'activité ou d'engagement politique ont été victimes de tortures ou de mauvais traitements, principalement dans le contexte de la préparation du référendum constitutionnel. De nombreuses personnes ont été torturées ou maltraitées pour les punir d'avoir refusé d'adhérer au CNDD-FDD ou de rejoindre sa ligue des jeunes[893]. De plus en plus, tout manquement ou défaut d'alignement sur la politique du Gouvernement est considéré comme un signe d'appartenance à l'opposition. Ainsi, des personnes ont été torturées ou maltraitées car elles ne se sont pas faites inscrire sur les listes électorales en vue du référendum constitutionnel ou ont été soupçonnées – à tort ou à raison – de vouloir voter « non » à ce référendum ou d'inciter les gens à le faire[894]. Les tortures ont eu pour objectif de les intimider et les forcer à respecter les consignes de vote en faveur du référendum données par le pouvoir, ou de leur faire révéler leurs plans pour s'opposer au référendum constitutionnel. Une personne torturée par un policier a témoigné :

> *« Je n'ai pas voulu m'enregistrer pour avoir la carte d'électeur. Au mois de décembre 2017, je ne m'étais pas enregistré. Je ne sais pas quand on devait s'inscrire. Je n'étais pas trop intéressé à cela car je n'avais pas de temps. Je devais travailler […] [L']administrateur communal […] [m'a] demand[é] ma carte d'électeur. Il était avec des Imbonerakure […] et [des] policiers en uniforme et armés […] L'administrateur a alors pris un bâton et il a commencé à me frapper. Les Imbonerakure m'ont aussi frappé. Ils me disaient que j'avais refusé de faire ce qu'on m'avait dit de faire. Maintenant, ils allaient utiliser la force »*[895].

345. Le cas de Simon Bizimana est emblématique à cet égard. Ce dernier a refusé de se faire inscrire sur les listes électorales en raison de sa foi religieuse qui, selon lui, l'obligeait à rester en dehors de toute activité politique. Il a été arrêté le 14 février 2018 et la vidéo de son interrogatoire dans des conditions dégradantes et humiliantes a été largement diffusée sur les réseaux sociaux[896]. Il a ensuite été placé en détention de manière arbitraire par les autorités locales pour avoir refusé de s'inscrire comme électeur. Le 18 mars 2018, il est

890 JI-025, JI-039, TI-081, TI-097, TI-133, XI-094, XI-104, YI-047, QI-227, QI-228.
891 JI-025, TI-133, TI-143, QI-217.
892 XI-104.
893 JI-011, JI-042, QI-228, QI-243, QI-255, QI-256, QI-257, XI-094, XI-101, YI-002, TI-108, TI-148, YI-043.
894 JI-010, JI-030, TI-144.
895 TI-144.
896 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=3TOoXb2PqVI.

décédé dans des conditions suspectes à l'hôpital de Cankuzo. Selon la version officielle, il y serait décédé de la malaria après avoir été libéré le 14 mars en bonne santé. En revanche, la société civile burundaise a rapporté qu'il aurait été sérieusement torturé par le SNR avant d'être conduit à l'hôpital où il serait décédé des sévices subis[897].

346. D'autres personnes, surtout des femmes, ont été torturées à titre de punition ou de représailles parce qu'un membre de leur famille soupçonné d'être un opposant ou membre d'un groupe armé d'opposition était recherché et restait introuvable[898]. Une femme a ainsi raconté :

> « *Le […] juillet 2017, à minuit, […] j'avais dormi par terre. Il m'a menottée pendant que j'étais par terre. Il a serré mes coudes derrière mon dos avec une corde, m'a couchée sur mon ventre et a mis une autre corde autour de mes genoux. Après, il m'a piétinée avec ses bottines sur mes jambes et sur mon dos […] Il m'a dit : « Amène-nous ton mari, sinon on va te tuer. Car on nous a donné l'ordre d'amener ton mari ». Je pense que cela faisait référence au chef des Imbonerakure de la commune qui leur aurait donné cet ordre* »[899].

347. Des propos à caractère ethnique ont par ailleurs continué à être tenus par certains auteurs, ce qui laisse supposer que certains cas de torture peuvent avoir des motifs en partie fondés « sur une forme de discrimination » ethnique[900]. Un homme torturé par des policiers au cours du mois de juillet 2017 a rapporté :

> « *[Les policiers et civils qui étaient avec eux] tenaient beaucoup de propos à caractère ethnique. Ils disaient : « Vous les Tutsis, vous nous avez toujours dominés, mais cela ne sera plus le cas. Nous avons reçu le pays difficilement et nous ne le lâcherons plus. Allez dire à ces autres que vous vous êtes trompés » (c'est-à-dire sur les Hutus). Ils ne parlaient pas de moi en particulier, mais ils parlaient sur les Tutsis en général. Ils ont commencé à me battre sévèrement* »[901].

(ii) Principaux auteurs

348. La Commission a noté depuis 2017 une évolution significative au niveau des auteurs de torture et de mauvais traitements. La majorité des cas est désormais le fait d'Imbonerakure agissant seuls, à la vue d'agents de police ou avec leur coopération[902].

> « *Les Imbonerakure nous ont pris, nous ont ligotés tous les trois avec les mains derrière le dos. Ils nous ont ligotés les jambes aussi. Ils nous ont ligotés avec des nœuds qu'on utilise pour garder les chèvres. Ils nous ont battus et menacés avec des couteaux militaires […] Un Imbonerakure m'a blessé sur la jambe avec ce couteau. Ils nous ont battus pendant à peu près une vingtaine de minutes partout sur le corps. La police n'est pas intervenue, elle s'est contentée de regarder pendant ce temps* »[903].

349. Des agents de la PNB[904] et du SNR[905] ont également été identifiés comme des responsables d'actes de torture par les victimes et témoins. Quelques cas de torture et de mauvais traitements ont également été commis par des membres des forces armées, mais dans une moindre mesure que lors de la période couverte par le précédent rapport de la Commission[906].

---

897 Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180322-burundi-mort-etrange-simon-bizimana-police-pnb.
898 JI-037, XI-094, QI-176, YI-047.
899 YI-047.
900 JI-032, JI-039, JI-042, TI-081.
901 TI-081.
902 JI-010, JI-021, JI-037, JI-039, QI-207, QI-228, QI-273, TI-081, TI-146, TI-144, XI-081, XI-094,
XI-105, XI-110, XI-111, YI-025, YI-043, YI-047.
903 JI-039.
904 TI-132, TI-148, QI-227, XI-104.
905 JI-025, QI-217, TI-133.
906 TI-133, TI-143, TI-124.

350. Quelques victimes et témoins ont pu identifier nominativement certains des auteurs de tortures et de mauvais traitements car ils les connaissaient auparavant[907]. La majorité des victimes, sans pouvoir nommer les auteurs, a néanmoins été capable d'identifier les groupes auxquels ils appartenaient, leur corps d'appartenance, ou leurs fonctions, grâce à leurs uniformes ou d'autres signes distinctifs comme leurs habits, leur équipement, et les lieux où elles ont été emmenées. Plusieurs témoignages ont fait état, comme on l'a vu, d'Imbonerakure portant des tenues militaires[908]. Une personne interrogée par la Commission a ainsi rapporté :

> *« Les policiers étaient armés et les Imbonerakure avaient des bâtons en bois et certains avaient des barres de fer. Les Imbonerakure et les policiers portaient les mêmes chaussures qui sont des bottines militaires que seule la police ou les soldats portent. Leurs chaussures étaient donc semblables, mais leurs habits différaient. Les Imbonerakure étaient habillés en tenue de sport avec un T-shirt écrit « CNDD » dessus. Certains T-shirts avaient même la photo du Président [de la République]»*[909].

(iii) Principaux lieux de torture et de mauvais traitements

351. Les cas de torture et de mauvais traitements dans le cadre d'arrestations et de détentions ont été principalement commis au sein de cachots de commissariats de police[910], dans des locaux du SNR[911], et à la prison centrale de Mpimba à Bujumbura où des détenus ont été passés à tabac par des Imbonerakure dans la partie de la prison appelée « petit marché » ou « place du marché »[912]. Une personne arrêtée fin 2017 a raconté :

> « *Dans le cachot [de X], il y a deux locaux, un local réservé à ceux qui ont commis des crimes de droit commun comme les voleurs, et moi on m'a emmené dans une autre cellule à l'arrière. […] Une heure après, les […] individus qui m'ont arrêté sont revenus, ils m'ont sorti de ma cellule […] ils m'ont poussé et je suis tombé […]. Il y avait une tige métallique qui était déjà dans le feu. J'étais toujours menotté. […] Ils m'ont demandé : « Est-ce-que tu as participé aux manifestations ». J'ai dit oui […] l'un des individus a pris cette tige et m'a brûlé le dos avec. J'ai une grande cicatrice au dos […] Après ils m'ont demandé : « Pourquoi es-tu contre Pierre Nkurunziza ? ». Je n'ai plus répondu à leurs questions, je me suis tu. [L'un d'entre eux] m'a enlevé les menottes et m'a dit d'allonger mes bras et me les a brûlés* »[913].

> Un ancien détenu a raconté la torture d'un prisonnier dont il a été un témoin direct au sein de la prison de Mpimba : « *Un jour, [les Imbonerakure] l'ont amené au « petit marché » de la prison [Mpimba] et on l'a torturé. […] ils ont versé de l'eau sur [X]. Ils ont commencé à le tabasser […] Il y a des gens qui sont spécifiquement ciblés. [X] a été accusé d'avoir volé des fusils […] En le frappant, les Imbonerakure prisonniers lui disaient : « Vous avez tué beaucoup de hutus. Vous voulez prendre le pouvoir par la force »* »[914] .

352. Des témoignages indiquent également que des cas de torture ont eu lieu dans des lieux de détention non officiels, comme des maisons privées spécialement utilisées à cet effet, qui n'ont pas pu être toujours identifiées par les victimes[915].

353. Des actes de torture et de mauvais traitements ont également été commis dans des lieux publics, dans des coins isolés ou dans des champs[916]. De nombreuses victimes ont été

---

907 JI-025, JI-030, TI-132.
908 Voir la partie III.B.1 (b) du présent rapport.
909 JI-039.
910 TI-110, TI-132, TI-148, XI-104, JI-030.
911 JI-025, TI-133, QI-217.
912 JI-021, JI-028, JI-032, QI-075, QI-203, QI-205, QI-207, QI-274, XI-078.
913 JI-030.
914 QI-207.
915 JI-011, JI-046, TI-097, TI-144, XI-081.
916 JI-011, JI-021, JI-039, JI-042, TI-143, XI-094, QI-228, QI-256, QI-273, TI-146.

torturées et maltraitées chez elles par des Imbonerakure, des policiers ou les deux ensemble[917]. Une victime a raconté à la Commission ce qui lui est arrivé en juillet 2017 :

> « *Le […] juillet 2017, vers 21h30-22h, j'étais seul à la maison […] La porte a été poussée par force. Certains sont passés par la fenêtre de la chambre et d'autres par la porte. Dans la maison, ils étaient environ une dizaine. Il y avait parmi eux [des] policiers en tenue et les autres en civil, mais avec des bottines militaires ou de police […] L'un des policiers m'a frappé avec la crosse d'un fusil au niveau de la tête […] À partir d'un certain moment, je me suis évanoui […] Ils m'ont donné des coups de pied et de poing et m'ont frappé avec la crosse d'un fusil […] Ils m'ont laissé pour mort. Ils m'ont jeté à l'extérieur [de la maison]* »[918].

(b) Méthodes de torture

354. De nombreuses victimes interrogées par la Commission ont déclaré avoir été torturées, certaines pendant plusieurs heures, voire durant plusieurs journées d'affilée[919]. Les méthodes de torture les plus fréquentes documentées par la Commission sont largement similaires à celles documentées au cours de son premier mandat, à savoir :

- Frapper les victimes à coups de pied et de pierres[920], avec des bâtons[921], des tiges, ou des barres en métal[922] ou des fusils[923], et parfois avec plusieurs objets à la fois, sur les différentes parties de leur corps et particulièrement la tête, le dos et les jambes[924]. En général, lors de leur passage à tabac, les victimes étaient immobilisées par les tortionnaires parfois à l'aide de menottes et dans d'autres cas ils avaient les mains et les jambes ligotées[925]. Certaines d'entre elles ont également été déshabillées de force avant d'être frappées sur différentes parties de leur corps[926] ;
- Brûler des parties du corps comme le dos ou les bras avec des barres de fer ou des tiges métalliques chauffées à blanc[927] ;
- Entailler/lacérer des personnes avec des objets tranchants comme des machettes et des couteaux[928] ;
- Violer ou infliger d'autres types de violences sexuelles sur certains détenus mâles[929] ;
- Proférer des menaces de mort ou de torture contre des personnes détenues, et donc en situation vulnérable, ce qui constitue une forme de torture psychologique, d'autant plus lorsqu'elles s'accompagnent de violences physiques[930].

355. Un ancien détenu au SNR a expliqué à la Commission comment il avait été menacé de mort pour le forcer à avouer son intention de lancer une attaque contre le Gouvernement :

> « *Le [troisième] jour, vers trois heures du matin, on m'a fait de nouveau sortir de ma cellule. Ils m'ont dit : « Puisque tu as refusé d'accepter toutes les accusations portées contre toi, c'est maintenant le moment de te tuer ». Ils m'ont montré un grand couteau. Ils m'ont mis le couteau sous le cou. Puis ils m'ont mis le*

917 JI-037, TI-144, XI-107, XI-110, XI-111, YI-025, YI-043, YI-047, QI-255.
918 TI-081.
919 TI-133, TI-132, TI-144.
920 JI-021 JI-025, XI-104, TI-133, YI-047.
921 JI-025, JI-030, JI-046, XI-081, XI-094, XI-104, TI-097, TI-132, TI-144, TI-148, QI-273.
922 JI-025, JI-046, XI-094.
923 JI-011, QI-243, TI-081.
924 JI-021 , JI-037, TI-144, QI-207, QI-273, YI-047.
925 JI-011, JI-025, JI-030, JI-039, JI-046, TI-143, TI-144, YI-043, YI-047, QI-256, XI-104.
926 QI-256, TI-133, TI-143, XI-081.
927 JI-030, JI-039.
928 JI-039, TI-124, TI-133, YI-043.
929 Voir la partie III.C.4 du présent rapport.
930 JI-021, JI-025, JI-037, JI-039, JI-042, TI-133, YI-047.

couteau dans la bouche et ils ont continué à me questionner avec le couteau dans la bouche »[931].

(c) Autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants

356. La Commission a noté la persistance de traitements cruels, inhumains ou dégradants constitués par les conditions de détention au Burundi, mais également par des actes de violence commis par des Imbonerakure agissant seuls ou avec des agents de l'État lors d'arrestations ou au cours de tentatives d'embrigadement de jeunes hommes.

(i) Conditions de détention cruelles, inhumaines ou dégradantes

357. Les conditions de détention au Burundi ne se sont pas améliorées et elles sont toujours constitutives de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les lieux de détention, que ce soient les prisons ou les cachots de la police et du SNR, sont généralement surpeuplés et parfois sans accès à l'air ou à la lumière naturelle[932]. Les personnes sont détenues dans des conditions insalubres sans pouvoir maintenir leur hygiène corporelle[933]. De telles conditions, ajoutées au défaut de soins médicaux adéquats[934] et au manque de nourriture et d'eau potable[935], ont eu de graves conséquences sur la santé des détenus[936]. Un témoin, détenu en 2018, dans un cachot de la police a expliqué à la Commission :

> « *J'ai été détenu dans une petite cellule mesurant deux mètres sur deux. Il y avait 17 personnes et pas de fenêtre, ni d'accès à de l'eau. Tout le monde se trouvait là-bas. Pour faire les gros besoins, on devait le faire dans une petite casserole […] C'est la famille qui apportait à boire et à manger. Je n'ai pu me doucher qu'une seule fois en 10 jours. Il y a des gens qui sont restés trois semaines, voire même quatre semaines […] Les gens souffraient de toux, de malaria. Il y avait des gens qui ont passé deux à trois mois dans ce cachot. Pour dormir, des personnes se couchaient par terre et après trois ou quatre heures, on changeait de position* »[937].

358. La situation des prisons burundaises reste alarmante, comme l'a reconnu le Directeur général des affaires pénitentiaires le 16 juillet 2018 au cours d'une conférence de presse où il a expliqué qu'à la date du 12 juillet 2018, il y avait 9 901 détenus au Burundi répartis dans 11 prisons, alors que la capacité d'accueil totale du pays est de 4 194 places seulement[938]. La prison centrale de Mpimba rassemble plus d'un tiers de l'effectif total des détenus, soit environ 3 500 individus. La Direction générale des affaires pénitentiaires estime le taux de surpopulation carcérale à 230 pour cent, ce qui crée d'énormes problèmes s'agissant des conditions de vie des détenus, leur hygiène, leur accès la nourriture et aux soins ainsi que la séparation des différentes catégories de détenus étant donné que 57 pour cent d'entre eux sont des prévenus (5 682 personnes). Les bâtiments sont vétustes, datant pour la plupart des années 1920 à 1950, et ils ne sont pas adaptés au contexte actuel du monde carcéral. Le personnel de la Direction générale des affaires pénitentiaires est de 240 personnes toutes catégories confondues, y compris au niveau de l'administration centrale (entre 40 et 50 personnes) et une quarantaine à Mpimba, ce qui ne laisse qu'une quinzaine d'agents pénitentiaires en charge de chaque prison[939]. L'absence de programme de réinsertion est une autre conséquence du manque de moyens humains et financiers alloués à la Direction générale des affaires pénitentiaires.

---

931 TI-133.
932 XI-066, JI-028, TI-140, QI-210.
933 JI-018, JI-030, XI-066.
934 JI-018, XI-078, XI-107, QI-200, QI-274.
935 JI-011, JI-018, JI-025, JI-030, JI-035, JI-039, TI-110, TI-133, QI-210.
936 JI-018, XI-066.
937 XI-066.
938 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/plus-de-9-mille-detenus-dans-11-prisons-au-burundi/.
939 Le Directeur général a mentionné que 49 agents étaient affectés à la prison de Mpimba avec seulement cinq agents au service social, quatre agents au service logistique et environ quatre autres au service juridique pour faire le suivi des dossiers de 3 500 détenus. Les 10 autres prisons ont donc une moyenne de 14 agents, y compris pour les services juridique, social et logistique.

359. La Commission trouve préoccupant le rôle central et les prérogatives étendues accordées aux « capita » et « capita généraux » au sein des prisons, autrement dit les « chefs » des détenus. Le Directeur général des affaires pénitentiaires[940] a justifié cette situation par le manque de ressources humaines de son administration. Il a également précisé lors de cette conférence de presse que ces capita sont assignés à de tâches spécifiques comme la cuisine ou la « sécurité », et les « capita généraux » aident la direction de la prison dans la gestion des détenus. Ils sont choisis par l'administration pénitentiaire, principalement parmi des détenus Imbonerakure[941], et gèrent *de facto* la vie quotidienne au sein de la prison, notamment en assurant le maintien de l'ordre parmi les détenus et en contrôlant l'accès des personnes extérieures, y compris les avocats, à l'établissement et aux détenus. Cette situation est une source d'abus et de mauvais traitements des détenus[942]. En plus de les passer à tabac dans l'endroit appelé « petit marché », les Imbonerakure choisis, comme « capita » utilisent au moins une cellule d'isolement *ad hoc* au sein de la prison Mpimba à Bujumbura, afin de couper certains détenus de tout contact avec les autres[943].

360. De plus, la Commission a noté que la grâce présidentielle annuelle de milliers de détenus, qui a pour objectif de pallier à la surpopulation carcérale, fait souvent l'objet d'abus et de corruption, et ne peut pas être conçue comme un outil satisfaisant de régulation de la population pénitentiaire. Cette dernière devrait passer par la fin des détentions arbitraires et du recours quasi-systématique à la détention préventive, ainsi qu'une amélioration du suivi de la situation des prisonniers afin de garantir que soient libérés tous ceux ayant purgé leurs peines et que soient identifiés ceux qui pourraient bénéficier d'une libération conditionnelle[944].

(ii) Autres cas de mauvais traitements

361. Certains actes de violence commis par des Imbonerakure, seuls ou en présence d'agents de la police et du SNR, dans des contextes similaires aux cas de torture détaillés ci-dessus, constituent des traitements cruels, inhumains ou dégradants lorsqu'ils n'atteignent pas le seuil de la torture. La plupart des cas concernent des hommes jeunes, parfois mineurs, qui ont été battus dans le contexte de leur embrigadement forcé au sein des Imbonerakure ou dans le cadre de leur arrestation[945].

(d) Conséquences des tortures et des traitements cruels, inhumains ou dégradants sur les victimes

362. Les séquelles présentées par les victimes de torture et de mauvais traitements sont aussi bien physiques[946] (cicatrices, infirmité partielle, impotence) que psychologiques[947], et elles perdurent sur les moyen et long termes. La Commission a pu directement constater de nombreuses cicatrices ou infirmités laissées sur les victimes, qui correspondaient aux actes de torture qu'elles avaient décrits. Nombre d'entre elles continuent de souffrir au quotidien des blessures subies car souvent elles n'ont pas bénéficié d'un traitement médical adéquat[948]. Par exemple, un témoin, rencontré par la Commission en 2018 et qui présente toujours des traces visibles des actes de torture qu'il a subis au SNR en 2015, a raconté :

---

940 Conférence de presse du 16 juillet 2018.

941 Ce sont soit des détenus qui rejoignent la Ligue des jeunes du CNDD-FDD une fois emprisonnés afin d'obtenir des avantages, un meilleur régime de détention ou une certaine forme de protection ; soit des Imbonerakure détenus en dehors de toute procédure judiciaire à titre de sanction disciplinaire interne décidée par leurs supérieurs hiérarchiques ; soient des Imbonerakure qui avaient été condamnés auparavant ou pour quelques-uns qui sont en détention préventive ; ou encore des Imbonerakure qui ont perdu la confiance de la Ligue des jeunes du CNDD-FDD.

942 JI-028, JI-032, QI-207.

943 JI-032, QI-274.

944 Voir partie III.D.2 (b) du présent rapport.

945 JI-042, JI-046, ZI-013, ZI-029, QI-255.

946 JI-006, JI-021, JI-025, JI-046, QI-177, QI-227, QI-228, TI-081, TI-133, XI-081, XI-104.

947 JI-035, JI-046, QI-227, TI-133.

948 TI-081, TI-133, QI-227, XI-081.

« Ils ont pris une tige métallique chauffée et un fer à repasser et ils les ont appliqués sur mes plantes de pieds. Ça me fait toujours mal à ce jour. Je ne peux pas porter des chaussures très longtemps, sinon ça gonfle »[949].

363. Un homme battu et laissé pour mort en juillet 2017 par des policiers et des Imbonerakure, a raconté comment il était devenu infirme depuis cet incident :

« *Depuis cette date, je marche avec une canne. Ils ont battu tout mon abdomen et ils ont détruit [l'un de mes organes]* »[950].

4. Violences sexuelles

364. Dans son précédent rapport[951], la Commission avait constaté qu'en 2015 et 2016, les principales victimes de violences sexuelles qu'elle avait documentées, étaient des femmes et des filles. Ces violences avaient notamment pour but de les punir pour leur soutien, ou celui de leurs proches, aux manifestations contre le troisième mandat du Président Nkurunziza; pour leur affiliation, ou celle de leurs proches, à un parti d'opposition; ou pour leur participation supposée, ou celle de leurs proches, aux attaques contre des installations militaires, le 11 décembre 2015. Certaines victimes avaient également été ciblées en raison de leur refus d'adhérer au CNDD-FDD ou de se joindre à ses activités. Les victimes, qui étaient âgées de huit à 71 ans, avaient été ciblées tout particulièrement lorsqu'elles s'étaient retrouvées seules suite à l'arrestation, la disparition ou le décès de leurs conjoints ou des hommes de leur famille. Elles avaient subi des viols et d'autres formes de violence sexuelle souvent à leur domicile, en présence de leurs enfants ou d'autres membres de leur famille, ajoutant davantage à leur sentiment d'humiliation et d'atteinte à leur dignité. Dans le cadre de la détention, de nombreuses femmes avaient également été violées, et des hommes avaient été victimes de viols et d'autres formes de violence sexuelle. De tels actes, qui visaient à leur soutirer des informations et des aveux, étaient également constitutifs de torture.

365. Dans plusieurs cas, des agents de la police et du SNR avaient été identifiés comme responsables de ces violences sexuelles. Ils avaient agi parfois ensemble ou avec des Imbonerakure. Dans certains cas, ces derniers avaient agi seuls. Les victimes avaient souvent subi plusieurs types de violences sexuelles, dont des viols, des mutilations génitales, de la nudité forcée, et l'infliction de blessures graves et/ou l'injection de substances inconnues dans les organes génitaux masculins. Plusieurs femmes avaient été victimes de viols collectifs. Ces actes, parfois accompagnés d'injures à connotation ethnique et politique, s'étaient déroulés aux domiciles des victimes, dans les cachots de la police et du SNR ou des lieux de détention non officiels. Plusieurs victimes n'avaient pas été en mesure d'identifier formellement la qualité des hommes en civil qui les avaient violées, dont certains arboraient des équipements ou accessoires propres aux forces de sécurité.

366. Comme pour les autres types de violation des droits de l'homme documentés en 2015 et 2016, les victimes avaient rarement porté plainte par manque de confiance dans le système judiciaire et aussi, les auteurs avaient bénéficié d'une impunité quasi-totale. Toutes les victimes de violences sexuelles présentaient de multiples séquelles physiques et/ou psycho-sociales, notamment en raison de l'absence d'accès à des soins médicaux et à un soutien psychologique adéquats.

367. Au cours du second terme de son mandat, la Commission a recueilli des témoignages relatifs à des violences sexuelles commises en 2015 et 2016 qui confirment les principales tendances établies dans son premier rapport[952] et qui viennent d'être décrites. La

[949] JI-006.
[950] TI-081.
[951] A/HRC/36/CRP.1, par. 444 à 499.
[952] La Commission rappelle que les témoignages recueillis lors de la présente enquête ne peuvent représenter qu'une fraction des violences sexuelles vraisemblablement commises depuis avril 2015, car de manière générale, les victimes de violences sexuelles gardent souvent le silence sur les crimes pendant des années, et beaucoup d'entre elles n'en parlent jamais par honte et peur d'être

Commission a également reçu des témoignages sur des violences sexuelles ayant eu lieu depuis 2017, démontrant la persistance de ce type de violation des droits de l'homme au Burundi. La plupart de ces violences sexuelles sont également constitutives de torture, puisqu'elles ont été commises avec l'accord ou l'acquiescement d'agents de l'État, dans un but spécifique, tel que l'intimidation ou la punition en raison d'une appartenance politique supposée[953].

368. En outre, les violences sexuelles documentées par la Commission constituent à la fois des violences basées sur le genre et une forme de discrimination à l'encontre des femmes. Elles sont perpétrées dans un contexte où les attitudes et normes sociales, ainsi que certaines lois, favorisent de multiples formes de discrimination et de violence à l'égard des femmes. Les violences sexuelles basées sur le genre étaient déjà très répandues avant 2015. En novembre 2016, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a déploré que « les violences sexistes à l'égard des femmes soient toujours très répandues dans l'État partie et que les violences domestiques soient tolérées, sous l'effet des mentalités patriarcales profondément enracinées »[954]. Dans l'enquête démographique et de santé couvrant les années 2016 et 2017, et dont les résultats ont été publiés en avril 2018 par les autorités burundaises, près d'un quart des Burundaises interrogées ont déclaré avoir subi des violences sexuelles, contre seulement six pour cent des hommes[955]. Il y a des raisons de craindre que la crise qui prévaut depuis 2015 a amplifié les risques et le nombre de violences sexuelles au Burundi, non seulement en raison du niveau élevé de violence qui règne dans le pays et de l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits de l'homme, mais aussi du fait de l'aggravation de la pauvreté qui, conjuguée avec la dépendance économique des femmes par rapport aux hommes, favorise également ce type de violence[956].

(a) Principales victimes

369. Dans la grande majorité des cas de violence sexuelle documentés par la Commission depuis 2017, les victimes étaient des femmes[957]. Plusieurs d'entre elles étaient enceintes au moment des faits[958].

370. Pour la plupart, elles ont été visées car elles, et/ou leur mari, ont refusé de rejoindre le CNDD-FDD ou les Imbonerakure[959]. Certaines étaient membres de partis politiques d'opposition[960], mais, pour beaucoup d'entre elles, elles semblent avoir été ciblées en raison de l'appartenance de leur conjoint à un parti politique d'opposition[961]. Plusieurs victimes interrogées par la Commission ont déclaré ne pas avoir d'affiliation politique[962]. Une femme a témoigné :

> *« Pendant que cet homme me violait, un autre qui était debout à côté me disait : « Si ton mari avait accepté, il serait un Imbonerakure et toi une militante du CNDD-FDD. Mais il a refusé, et comme il y a deux personnes dans un couple, toi aussi tu dois payer »*[963].

371. Des hommes, soupçonnés d'appartenir à des partis politiques d'opposition ou de soutenir des groupes armés, ont également été victimes de violences sexuelles au cours de

---

stigmatisées. De plus, les personnes qui ont subi des violences sexuelles en détention ne peuvent en témoigner qu'après leur libération, souvent plusieurs années après les faits.

953 Voir la partie III.C.3 du présent rapport.

954 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant les cinquième et sixième rapports périodiques du Burundi, CEDAW/C/BDI/CO/5-6, 18 novembre 2016, par. 24 (a).

955 EDSB-III 2016-2017, p. 341.

956 Banque africaine du développement, Profil genre du Burundi, novembre 2011, p. 51.

957 CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 26.

958 YI-010, YI-021, YI-034.

959 XI-091, YI-008, YI-010, YI-025, YI-026, YI-027, YI-028, YI-029, YI-034.

960 YI-010, XI-091.

961 YI-008, YI-028, YI-035.

962 YI-008, YI-025, YI-028, YI-029, YI-034.

963 YI-025.

leur détention, notamment afin de les forcer à avouer certains faits, comme par exemple d'avoir fourni des armes à des groupes armés d'opposition ou d'avoir été en contact avec ces derniers[964].

(b) Principaux auteurs

372. Plusieurs cas de violences sexuelles ont été perpétrés par des agents de l'État, notamment des agents de police[965] et du SNR[966]. Dans une majorité de cas cependant, les victimes ont identifié des Imbonerakure ou des personnes agissant au nom du CNDD-FDD comme les auteurs des violences sexuelles qu'elles ont subies ou parmi les personnes qui accompagnaient ces derniers, car elles les connaissaient auparavant[967]. Selon les témoignages recueillis par la Commission, ces auteurs ont généralement agi alors qu'ils se déplaçaient au sein de groupes de plusieurs hommes, sans la présence apparente d'agents de l'État.

373. Dans d'autres cas, les victimes n'ont pas pu formellement identifier les individus qui les ont violées comme des Imbonerakure, mais la description qu'elles en ont donnée, leur mode opératoire ou leur propos, laissent présumer qu'il s'agissait effectivement d'Imbonerakure[968]. Parmi ces auteurs de violences sexuelles, certains étaient munis d'armes à feu, de grenades, de bâtons ou d'armes blanches[969]. Une femme qui a été violée par plusieurs de ces hommes a décrit leur arrivée :

> « *Des hommes ont toqué à la porte […] vers 22 heures, nous étions tous en train de dormir. Je me suis levée et j'ai ouvert la porte. Je portais juste un pagne. Quand j'ai ouvert la porte, quatre hommes sont brutalement entrés dans la maison sans demander ma permission. Ils portaient des tricots noirs à manches longues […], des pantalons, et des cagoules noires. Ils portaient des gants et des bottines de soldat noires. Ils avaient de grandes armes à feu, comme des Kalachnikovs* »[970].

(c) Types de violence sexuelle

374. La plupart des violences sexuelles commises en 2017 et 2018 sur des femmes ont pris la forme de viols, parfois collectifs, sous la menace, la coercition et/ou le contrôle d'un ou plusieurs hommes[971]. Ces viols ont souvent été accompagnés d'autres formes de violences physiques à l'encontre des femmes, ainsi que de leur entourage[972]. Des victimes ont raconté leurs viols à la Commission :

> *« Avec les gifles que j'avais reçues, je n'étais qu'à moitié consciente et je n'arrivais même plus à crier. Je me débattais avec mes bras, en partie parce que la main qu'il avait mise sur ma bouche m'étouffait. L'homme qui était devant moi a écarté mes jambes avec beaucoup de violence, avec ses bras. En même temps, celui derrière moi me serrait plus fort pour que je ne bouge pas. Les hommes m'ont pénétré avec leur sexe l'un après l'autre […] »*[973].

> *« Il a écarté mes jambes de manière très large et cela me faisait très mal au niveau des hanches. Je n'arrêtais pas de crier parce qu'il m'a fait très mal […] L'homme me clouait au sol avec ses mains au niveau du haut du bras et pénétrait mon vagin avec son sexe. […] Il a fait tout pour me maîtriser […]»*[974].

964 TI-080, TI-133, XI-104, QI-227.
965 XI-104, QI-227, TI-080.
966 TI-080, TI-133.
967 JI-010, JI-034, YI-008, YI-025, YI-035, XI-095.
968 YI-021, YI-026, YI-029, YI-034, XI-091.
969 YI-025, YI-026, YI-029, YI-034, YI-035, XI-091.
970 YI-029.
971 JI-010, JI-034, XI-091, XI-095, YI-008, YI-010, YI-021, YI-025, YI-026, YI-027, YI-029, YI-034, YI-035.
972 YI-008, YI-034, YI-035.
973 YI-035.
974 YI-034.

375. Plusieurs victimes ont aussi rapporté à la Commission des menaces de mort proférées par les auteurs à leur encontre, soit pendant les viols pour les empêcher de se débattre, soit après les viols pour les intimider afin qu'elles ne parlent pas[975]. Deux femmes qui ont été violées ont raconté à la Commission :

> *« [L'homme] a pris une grenade et l'a posée sur ma poitrine. Il m'a dit : « Nous allons la faire exploser si tu continues à crier » »*[976].
>
> *« En partant, l'agresseur m'a dit : « Si tu me dénonces, […], tu verras, je vais revenir et te couper en morceaux"»*[977].

376. Les violences sexuelles commises sur des hommes en 2017 et 2018 incluent des coupures et des piqûres sur les parties génitales, ainsi que des étirements de testicules, leur causant des peines sévères[978]. Dans tous les cas, ces hommes ont été forcés de se dénuder, partiellement ou totalement, et de rester nus pendant des périodes prolongées, durant lesquelles ils ont été interrogés et soumis à d'autres formes de torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants[979].

(d) Modes opératoires

377. Les violences sexuelles contre les femmes ont pour la plupart été commises lors d'opérations nocturnes qui visaient spécifiquement leur foyer. Les auteurs semblent avoir pris des précautions afin de rendre difficile leur identification, comme le fait de mener leurs attaques de nuit[980] et dans certains cas de porter des cagoules[981].

378. Généralement, les auteurs se sont introduits dans la maison des victimes, alors que les personnes présentes dormaient déjà. L'un ou plusieurs des assaillants ont alors attaqué les femmes qui s'y trouvaient. Parfois ces dernières étaient seules avec leurs enfants. L'une d'elles a témoigné :

> *« […] Vers minuit environ, j'entendais des coups […] Comme j'étais seule à la maison avec les enfants, je ne suis pas sortie pour voir ce qui s'était passé […] Deux hommes […] ont défoncé la porte. […] Je suis sortie de ma chambre en courant en criant : « Ne tuez pas les enfants ! ». Ils m'ont répondu : « C'est toi-même qu'on cherche » […]»*[982].

379. Lorsque les conjoints ou d'autres hommes de la famille étaient présents, ils ont généralement été violentés et éloignés de la maison. Dans plusieurs cas, ils ont disparu, ayant vraisemblablement été enlevés. Les femmes qui ont témoigné de ces enlèvements ne connaissent ni le sort de leurs proches, ni l'endroit où ils se trouvent, laissant craindre que les personnes enlevées ont été victimes de disparitions forcées[983].

380. Plusieurs de ces victimes et leurs familles avaient été harcelées ou surveillées auparavant par des Imbonerakure, soit parce qu'ils voulaient recruter les hommes dans les structures du CNDD-FDD, soit en raison de leur présumée opposition au Gouvernement[984]. Une victime a raconté à la Commission :

> *« [M]ême si pendant la journée tout pouvait bien se passer pour nous, des gens venaient nous faire peur pendant la nuit, frappaient à la porte, rôdaient autour de la maison en faisant du bruit, etc. […] Après environ deux mois d'harcèlement nocturne, des hommes sont venus vers minuit et […] j'ai été violée si violemment*

975 YI-008, YI-010, YI-025, YI-034, YI-035.
976 YI-025.
977 YI-008.
978 QI-227, TI-080, TI-133, XI-104.
979 QI-227, TI-080, TI-133, , TI-136, XI-104.
980 XI-091, YI-008, YI-010, YI-025, YI-026, YI-034, YI-035, YI-037.
981 YI-029, YI-026.
982 YI-035.
983 YI-008, YI-010, YI-025, YI-026, YI-027, YI-029, YI-034.
984 YI-008, YI-026, YI-034, YI-035.

que j'ai dû être hospitalisée. Mon mari […] a été enlevé, et notre maison a été pillée »[985].

381. Les violences sexuelles à l'égard des hommes ont, quant à elles, été commises dans le cadre de leur détention afin de les forcer à parler, principalement dans des lieux qui relèvent du SNR[986].

(e) Impunité

382. Selon les témoignages de victimes, témoins et juristes recueillis par la Commission, les femmes qui ont subi des violences sexuelles ont rarement recours à la justice parce qu'elles ne sont souvent pas appuyées par leurs proches, et la honte que ressentent beaucoup d'entre elles, les incite à garder le silence pour éviter que leur entourage apprenne ce qui leur est arrivé[987]. De plus, le manque de confiance dans le système judiciaire[988], les difficultés d'accéder à des conseils juridiques, ainsi que la nécessité de produire un certificat médical pour engager des poursuites judiciaires, sont des obstacles supplémentaires au dépôt de plaintes[989]. Dans les cas de violences sexuelles commises par des agents de l'État ou de personnes liées au parti au pouvoir, ces obstacles sont encore plus prononcés[990] et les victimes craignent souvent des représailles si elles dénoncent les auteurs qui sont perçus comme bénéficiant d'une totale impunité[991]. Une victime a ainsi expliqué :

> *« Je n'ai pas fait de démarches au Burundi pour me plaindre. Au Burundi, ça ne fonctionne pas. Si les personnes qui te font du mal sont des Imbonerakure, ta plainte n'aboutira à rien. Cela arrive très rarement que des personnes portent plainte, surtout contre des Imbonerakure. Le simple fait de dénoncer le responsable est considéré comme un crime [par les autorités] et en général les Imbonerakure sont immédiatement avertis par les autorités devant lesquelles on les dénonce. Toute ta famille peut avoir des problèmes par la suite »*[992].

383. Certaines victimes ont néanmoins contacté des autorités locales au niveau de leur quartier, de leur colline, de leur zone ou de leur commune, pour demander de l'aide[993], mais aucun des représentants locaux de l'administration ne semble les avoir informées de leurs droits, notamment celui à un recours utile pour obtenir réparation, ou sur la procédure à suivre afin de porter plainte. Pire, une femme a témoigné avoir subi des représailles pour avoir dénoncé l'un de ses agresseurs qui était un Imbonerakure à une autorité locale. Sur ordre de cette dernière, elle a été arrêtée et détenue par la police pendant quelques jours, sans manger ni boire, et a par la suite fait l'objet de menaces de la part de son agresseur :

> *« Je suis allée porter plainte auprès du chef de la zone et lui ai dit que j'avais reconnu un des bourreaux […], le chef des Imbonerakure de la zone […] Le chef de la zone m'a dit que c'est impossible qu'il soit responsable de ça, et il a appelé la police qui était dans le bureau à côté. Il m'a reproché : « Tu es en train de donner une mauvaise image des Imbonerakure et d'ailleurs je crois que tu soutiens Rwasa » […] Le jour où la police m'a relâchée, le chef de zone et le chef des Imbonerakure […] m'ont averti que si je continuais à raconter ce qui s'était passé, ils allaient me tuer »*[994].

384. L'impunité, constatée par la Commission pour les cas de violences sexuelles commises par des agents de l'État ou des Imbonerakure, s'inscrit dans un contexte plus général où, en dépit de violences sexuelles et basées sur le genre répandues à travers le

---

985 YI-034.
986 TI-080, TI-133, QI-227, XI-104
987 YM-005, YM-006, YM-007.
988 Voir partie III.D du présent rapport.
989 JI-034, YI-034, YM-005, YM-006. Voir également CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 25 (c).
990 YM-003, YM-005.
991 YI-025, YI-034, XI-095.
992 YI-034.
993 YI-008, YI-025, XI-095.
994 YI-025.

pays[995], les poursuites judiciaires entamées contre les auteurs de ces actes n'aboutissent que rarement[996]. Au vu des chances minimes pour les victimes d'obtenir réparation, peu d'entre elles sont prêtes à se lancer dans des procédures judiciaires qui pourraient d'un côté les mettre en danger du fait de l'absence de mesures spécifiques de protection des victimes, et de l'autre les stigmatiser au sein de leur communauté. Cette impunité est aggravée depuis 2015 par les entraves auxquelles font face les organisations de défense des droits de l'homme et les structures pouvant assurer une prise en charge intégrée des victimes, notamment en les appuyant dans leurs démarches judiciaires[997].

(f) Conséquences des violences sexuelles pour les victimes et leurs familles

385. Les violences sexuelles engendrent des souffrances physiques et mentales intenses pour les victimes, et certaines séquelles les affectent de manière persistante ou permanente. Les victimes de violences sexuelles interrogées par la Commission ont souffert, entre autres, de lésions internes, d'infections et d'enflures au niveau des parties génitales, de troubles respiratoires, de difficultés pour uriner, et de douleurs et de blessures en raison des violences physiques. Une victime a témoigné :

> *« Ma colonne vertébrale n'était plus stable. Depuis le viol, […] j'ai toujours des maux. Je ne peux même plus porter un poids de dix kilos. Si je vais mal, je ne peux pas aller aux distributions de nourriture moi-même ; j'envoie les enfants. C'est uniquement avec des médicaments que je survis. Je continue à recevoir des traitements pour mon dos. Il est très difficile de ne pas penser à ce qui a eu lieu »*[998].

386. Les hommes ont surtout fait état de douleurs et de gonflements au niveau de leurs parties génitales qui les empêchaient de marcher ou de s'asseoir, de problèmes d'incontinence et de troubles de l'érection[999]. Certaines victimes ont attrapé des maladies sexuellement transmissibles et nombre d'entre elles présentent différentes formes de traumatisme et de trouble psychologique[1000]. Plusieurs victimes ont indiqué s'être évanouies durant ou après l'agression, ou avoir eu l'impression de ne plus être présente pendant le viol[1001], ce qui indique une souffrance aigüe qui, pour des raisons aussi bien physiques que mentales, mène à une perte de conscience ou à une dissociation – à savoir le sentiment de ne plus être rattaché à son corps. La plupart des victimes de violences sexuelles ont eu peur d'être tuées et/ou peur pour le bien-être de leurs proches.

387. Leurs séquelles sont accentuées par le manque d'accès à des soins de santé appropriés. Souvent, les victimes qui sont en détention ne demandent même pas à recevoir des soins parce qu'elles continuent à être sous le contrôle de leurs bourreaux[1002]. La plupart des femmes, qui ont subi des violences sexuelles en dehors du cadre de la détention, n'ont pas reçu de soins au Burundi, ou ceux-ci ont été tardifs et/ou insuffisants. Certaines victimes ont indiqué avoir fui le pays immédiatement après leur viol ou s'être rendues tardivement dans des centres de santé parce qu'elles avaient peur. La majorité des personnes interrogées ne savaient pas de quels soins elles avaient besoin ou comment y accéder. Elles ne

---

995 Selon une enquête récente, un quart des femmes (23 pour cent) interrogées auraient subi des actes de violence sexuelle, par rapport à 6 pour cent des hommes (République du Burundi 2017, EDSB-III, 2016-2017).

996 YM-003, YM-005, YM-006. Les annuaires statistiques de la justice au Burundi font état de plusieurs centaines de jugements pénaux pour viol en 2016 mais il n'est pas possible pour la Commission d'accéder à davantage d'informations sur les cas concernés. Une majorité des cas concerne des victimes mineures. Les chiffres paraissent inégaux à travers les provinces avec zéro cas indiqués pour des viols sur adultes dans six provinces, dont la Capitale (Annuaires Statistiques de la Justice au Burundi, Édition 2015-2016, p. 67). Le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes avait déploré, fin 2016, que les données ne soient pas systématiquement recueillies sur les enquêtes, poursuites et condamnations relatives aux violences sexuelles (CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 24 d).

997 YM-003, YM-006, YM-007.

998 YI-019.

999 TI-133, QI-227.

1000 YI-029, YI-034, TI-133, TI-136, XI-100.

1001 YI-025, YI-026.

1002 TI-133.

semblaient pas avoir reçu d'informations détaillées lorsqu'elles s'étaient rendues dans des centres de santé qui n'étaient pas spécialisés dans le traitement des victimes de violences sexuelles. Des victimes n'ont pas reçu de traitement contraceptif d'urgence alors que l'avortement demeure illégal au Burundi, sauf en cas de danger immédiat pour la mère[1003]. Certaines victimes de viol ont donc eu des grossesses non désirées[1004].

388. Les violences sexuelles ont aussi un impact important sur les familles et sur les relations sociales des victimes de manière plus générale. Beaucoup d'entre elles ont des difficultés à avoir ou à maintenir des rapports intimes et sexuels avec leurs conjoints[1005]. D'autres ont fait état d'un sentiment de culpabilité et de honte parce qu'elles n'ont pas été capables de se défendre contre leurs assaillants, ainsi que d'un sentiment d'humiliation lorsque les viols se sont produits en présence de leurs proches, en particulier leurs enfants[1006].

389. Plusieurs des victimes interrogées par la Commission ont déclaré que les violences sexuelles étaient l'élément déclencheur qui les a poussées à prendre la fuite. Elles ont déclaré ne plus s'être senties en sécurité au Burundi, d'autant plus que certaines d'entre elles ont subi des harcèlements et menaces par les auteurs présumés des violences. Dans certains cas, elles ont d'abord cherché à se protéger chez des membres de leurs familles ou des amis vivant au Burundi. La plupart des femmes ont pris la fuite sans conjoint mais avec plusieurs enfants à leur charge. Des femmes ont dit avoir été séparées, lors de leur fuite, d'enfants avec lesquels elles n'ont pas pu être réunies par la suite[1007]. Même les personnes qui prennent la fuite vers un pays limitrophe ne se sentent souvent pas en sécurité. Plusieurs personnes interrogées par la Commission ont fait part de leur sentiment de menace continu en raison de la possibilité que leurs assaillants, ou d'autres personnes agissant pour compte du Gouvernement burundais, puissent les retrouver dans les camps de réfugiés où elles se trouvent[1008].

5. Libertés publiques

390. Comme dans son précédent rapport[1009], la Commission a documenté cette année de nombreuses violations des libertés publiques, en particulier des libertés d'expression, d'association, de réunion et de circulation. Ces violations s'inscrivent dans un contexte général d'embrigadement et d'encadrement de la population destiné à contrer toute critique ou opposition à la politique du Gouvernement et du parti au pouvoir.

(a) Liberté d'expression

391. L'essentiel des violations et atteintes à la liberté d'expression documentées par la Commission depuis septembre 2017 a eu lieu dans le contexte de la campagne référendaire. La Commission a constaté, comme les années passées, qu'il était difficile d'exprimer une voix contraire à celle du Gouvernement et du parti au pouvoir et que le faire exposait son auteur, qu'il soit membre ou non d'un parti politique d'opposition, à des risques certains de violations des droits de l'homme. Les médias et journalistes ont en outre continué à faire l'objet d'un contrôle étroit et de persécutions de la part des autorités et des Imbonerakure, lorsqu'ils ont voulu couvrir des faits d'une manière jugée hostile au Gouvernement. La Commission a également relevé des appels à la haine constituant une incitation à l'hostilité

1003 Selon les articles 528 à 534 du Code pénal introduits suite à l'adoption de la loi n° 1/27 du 29 décembre 2017, la femme qui, volontairement, s'est faite avorter, est punie d'une servitude pénale d'un à deux ans et d'une amende de 20 000 à 50 000 francs burundais (de 11 à 28 dollars américains), sauf si c'est en vue d'écarter un danger impossible à détourner et menaçant la vie de la mère ou menaçant sérieusement sa santé d'une atteinte grave et permanente. Ceux qui réalisent, assistent ou incitent à l'avortement sont également punis par des peines d'emprisonnement. Voir aussi : CEDAW/C/BDI/CO/5-6, par. 38 (c).

1004 JI-034, YI-009.

1005 QI-227, YI-026, YI-039.

1006 YI-035.

1007 YI-007, YI-021.

1008 YI-024, YI-025, XI-091.

1009 A/HRC/36/CRP.1, par. 500 à 613.

ou à la violence de la part de représentants de l'État, jusqu'au Président de la République lui-même, et du CNDD-FDD. Ces appels ont été principalement dirigés contre les personnes susceptibles d'appeler à voter « non » au référendum constitutionnel. La Commission a relevé peu d'appels à la lutte armée de la part de membres de l'opposition politique.

(i) Contexte général propice aux violations de la liberté d'expression

392. Dans son précédent rapport, la Commission avait souligné que « l'ensemble de la répression mise en œuvre par le Gouvernement peut […] être analysé sous l'angle de la liberté d'expression »[1010]. Ce constat a été confirmé durant la période couverte par le présent rapport, en particulier lors de la campagne référendaire. Dans ce contexte, les personnes – membres ou non de partis politiques d'opposition – ayant exprimé des critiques à l'égard du projet de révision de la Constitution ou leur opposition à cette révision, ou ayant incité à ne pas prendre part au référendum ou à s'inscrire sur les listes électorales ont été particulièrement visées par l'administration, le SNR, la police et les Imbonerakure et, de fait, victimes de diverses violations des droits de l'homme[1011]. Un témoin interrogé par la Commission a rapporté :

> « *Un groupe de cinq Imbonerakure est venu chez moi […] [Le chef des Imbonerakure] m'a dit « pourquoi vous êtes retourné alors que vous refusez de voter Pierre Nkurunziza ». Il m'a aussi dit : « Si cette fois tu refuses de voter oui à la modification de la Constitution ou si tu votes non, on va t'éliminer ». [X], qui était aussi là, leur a répondu : « Je vote si je veux et, si je vais voter, je peux voter oui comme je peux voter non, mais je ne voterai pas sur vos ordres ». Ils n'ont rien dit ou fait ce jour-là. Ils sont restés une trentaine de minutes et ils sont partis. Ce n'est que trois jours après qu'ils ont tué [X]* »[1012].

393. Des directives ont été données dans ce sens par plusieurs autorités, y compris le Président de la République, et des responsables à tous les niveaux du CNDD-FDD[1013]. Malgré cela, la coalition *Amizero y'Abarundi* (Espoir des Burundais), rassemblant plusieurs partis d'opposition basés au Burundi sous l'égide d'Agathon Rwasa, a pu organiser des rassemblements à travers le pays pendant la campagne référendaire, mais plusieurs d'entre eux qui ont participé à ces rassemblements et qui se sont exprimés en faveur du « non » ont été victimes de violations des droits de l'homme.[1014] Une personne interrogée par la Commission a déclaré à ce sujet :

> « *La sortie [d'Agathon] Rwasa depuis le début de la campagne n'est pas surprenante […] car on ne peut retirer la liberté d'expression à un peuple qui a goûté à la démocratie. Il y avait une société civile forte au Burundi et cela ne peut être détruit si vite. Le pouvoir ne pensait pas que l'opposition allait faire campagne. En réponse, il y a eu plusieurs arrestations et des cas de torture. Cela a visé des membres de la coalition* »[1015].

394. Dans son rapport précédent[1016], la Commission avait également fait état de violations de la liberté d'expression au sein même du CNDD-FDD, en particulier au début de l'année 2015 lorsque le parti s'était divisé au sujet de la désignation de Pierre Nkurunziza comme candidat commun à l'élection présidentielle. Des membres du parti, désignés comme « frondeurs » parce qu'opposés au Chef de l'État et à ceux qui le soutenaient au sein des instances dirigeantes du CNDD-FDD, avaient été démis de leurs fonctions et persécutés.

395. Le discours, que le Chef de l'État a prononcé le 18 novembre 2017 à Cibitoke lors de la journée des anciens combattants, a été perçu comme mettant en avant sa volonté de réprimer toute velléité de « fronde » interne en vue du référendum destiné à modifier la

---

1010 Ibid., par. 534.
1011 JI-010, JI-047, JI-049, XI-079, TI-120. Voir aussi les autres chapitres de la partie III du présent rapport.
1012 JI-010.
1013 Voir infra., la section (iii) du présent chapitre.
1014 TI-156.
1015 TI-149.
1016 A/HRC/36/CRP.1, par. 500

Constitution et ainsi éviter que l'expérience de 2015 ne se répète. À cette occasion, le Chef de l'État a déclaré : « Le premier Imbonerakure, c'est le Dieu Tout Puissant […] Si tu provoques un désaccord avec les Imbonerakure, tu es en désaccord avec celui qui les a créés, surtout quand il n'y a pas de raison. Et là vous engagez un combat […] N'acceptez pas qu'il y ait un brave qui déraille, redressez-le à temps ! Ici je connais quelques-uns qui commencent à dérailler. Au sein du parti, soyez vigilants, redressez-les, qu'ils ne déraillent pas sous nos yeux comme la dernière fois […] Nous décrétons la tolérance zéro à partir de 2018. Les récalcitrants, il faut les chasser dans les meilleurs délais, sans perdre le temps à les avertir une fois, deux fois ou trois fois. Je connais déjà quelques cas de récalcitrants et je les ai dans le collimateur […] Ne badinez pas, ne badinez pas quand c'est sérieux. Tous les sourds, au revoir ! On va vous délivrer vos papiers, des laissez-passer ! Qu'on ne vive plus l'expérience vécue en 2015 : les gens se sont révoltés sous nos yeux. C'est fini ! […] »[1017]. La Commission n'a reçu aucun témoignage de persécutions au sein du CNDD-FDD en lien direct avec ce discours. Elle considère néanmoins que ce dernier constitue une incitation à l'hostilité et à la violence[1018].

(ii) Violations de la liberté d'expression des médias

396. Dans son précédent rapport[1019], la Commission avait constaté une forte augmentation des pressions et du contrôle exercés par les autorités burundaises sur les médias privés en particulier, ainsi que de nombreux cas de journalistes burundais harcelés, menacés, violentés, arrêtés et détenus arbitrairement. La situation a peu évolué depuis septembre 2017. Le Burundi tient la 159ème position au classement mondial de la liberté de la presse pour l'année 2018, établi par Reporters sans frontières (RSF)[1020]. Le pays a certes gagné une place par rapport à 2017 mais est loin d'avoir retrouvé les 14 places qu'il avait perdues depuis 2015.

397. Les principaux médias indépendants fermés en mai 2015 le restent à ce jour et les principaux d'entre eux sont aujourd'hui officiellement interdits d'émettre. Le Conseil national de la communication (CNC), l'instance étatique de contrôle des médias au Burundi, continue d'exercer une surveillance étroite sur l'ensemble des organes d'information. En outre, un grand nombre de journalistes travaillant pour des médias indépendants demeurent en exil. D'autres les ont rejoints cette année et ceux qui opèrent encore au Burundi continuent à subir des pressions, intimidations et restrictions de la part des autorités locales, du SNR et des Imbonerakure.

398. Un projet de loi sur la presse a été présenté en Conseil des ministres le 28 septembre 2017 et adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 19 avril 2018. Cette nouvelle législation n'a, à la connaissance de la Commission, pas été promulguée à ce jour. La Commission n'a pas pu obtenir une copie du projet de loi pour l'étudier. Elle note cependant que la loi régissant la presse avait déjà été modifiée en 2015 en réponse aux critiques qu'avait soulevées la loi précédente adoptée en 2013[1021].

a. Contrôle et suspension de médias

399. Pendant la période couverte par le présent rapport, le CNC a continué à sanctionner des médias et des journalistes. Comme les années passées, la Commission reste préoccupée par la dépendance du CNC vis-à-vis du pouvoir exécutif[1022]. La nomination par un décret présidentiel en date du 8 juin 2018 de Nestor Bankumukunzi en remplacement de l'ancien président du CNC, Ramadhan Karenga, est une preuve de cette sujétion. Auparavant Ministre des postes, des technologies de l'information, de la communication et des médias, M. Bankumukunzi a été élu à l'unanimité à la tête du CNC par les membres de ce dernier, le 14 juin 2018.

1017 Traduction de la Commission.
1018 Voir infra., la section (iii) du présent chapitre
1019 A/HRC/36/CRP.1, par. 535.
1020 Voir : https://rsf.org/fr/burundi.
1021 Voir sur ce point : A/HRC/36/CRP.1, par. 504 et 505.
1022 A/HRC/36/CRP.1, par. 505.

400. La sujétion du CNC au pouvoir exécutif a en outre été renforcée par la promulgation, le 8 mars 2018, d'une loi organique « modifiant la loi n° 1/03 du 24 janvier 2013 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil national de communication (CNC) ». Cette nouvelle législation confirme la nomination des 15 membres du CNC « par le Président de la République en concertation avec les Vice-Présidents »[1023] et précise que, parmi ses membres, trois représentent des ministères, dont l'un le Ministère de la sécurité publique[1024].

401. Plus inquiétant pour l'exercice de la liberté d'expression, la nouvelle loi organique étend significativement le champ de compétence du CNC qui désormais couvre tous les « médias » entendus comme « tout organe ou entreprise qui met à disposition du public des informations sous forme de signes, signaux écrits, images, sons ou messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée »[1025]. Cela recouvre aussi bien les médias traditionnels – presse écrite et médias audiovisuels – que les « sociétés et entreprises de communication du Net », les œuvres cinématographiques, la publicité ou les « librairies qui vendent ou mettent à disposition du public des contenus médiatiques »[1026]. Sont également soumis au contrôle du CNC « tous les médias internationaux ou étrangers publiés ou diffusés sur le territoire national, quelles que soient les modalités de leur mise à la disposition du public »[1027]. Le CNC examine en outre les dossiers de demande de carte professionnelle de presse non plus seulement pour les journalistes comme auparavant mais aussi pour les « techniciens d'information, cinéastes et collaborateurs directement assimilés à la profession »[1028]. Il « examine aussi les dossiers de demande d'accréditation des journalistes »[1029].

402. Le CNC n'a toutefois pas attendu cette loi pour exercer ses prérogatives à l'égard des médias indépendants. Le 28 septembre 2017, il a annoncé, par la voix de sa vice-présidente Aimée-Divine Niyokwizigirwa, la révocation des licences d'exploitation de plus d'une dizaine de médias[1030] dont la Radio publique africaine (RPA), la Radio Bonesha FM, la Radio-Télévision Renaissance qui, suite à leur destruction lors du coup d'État manqué de mai 2015, avaient été fermées sur ordre du Procureur général de la République afin de mener des enquêtes sur les circonstances de ces destructions et sur la responsabilité de ces médias dans la diffusion des messages des insurgés. La vice-présidente du CNC a déclaré que la révocation des licences d'exploitation était motivée par le non-respect par ces médias de leur cahier des charges et leur « manquement à régler leur dossier judiciaire à temps ». Or, la vice-présidente du CNC, interrogée par RSF, n'a pas été en mesure de dire où en était la procédure judiciaire les concernant[1031]. À la connaissance de la Commission, le résultat des enquêtes menées par le Procureur général de la République n'est toujours pas connu à ce jour.

403. Le 28 septembre 2017, le CNC a suspendu la radio de la chambre de commerce et d'industrie CCIB FM + pour trois mois à compter du 2 octobre 2017 après la publication, le 18 septembre 2017, d'un éditorial qui déplorait le silence du Gouvernement burundais après le massacre des réfugiés burundais à Kamanyola en RDC. Le CNC a jugé cet éditorial contraire à l'éthique professionnelle et la loi régissant la presse au Burundi. Le directeur de la radio, Eddy Claude Nininahazwe, a été limogé le 6 octobre 2017 alors qu'il avait

1023 Article 16 de la loi organique n° 1/06 du 8 mars 2018.
1024 Ibid., article 17.
1025 Ibid., article 2.
1026 Ibid., article 3.
1027 Ibid.
1028 Ibid., article 9.
1029 Ibid.
1030 Voir le rapport annuel d'activité du CNC de 2017, p. 25-29, disponible sur : http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/rapport-narratif-annuel-2017.docx-COPIE.pdf.
1031 Voir : https://rsf.org/fr/actualites/des-suspensions-de-medias-font-peser-des-menaces-supplementaires-sur-la-liberte-de-la-presse-au.

démissionné la veille. La sanction de suspension de la radio a été levée par le CNC au bout de deux mois.[1032]

404. Des mesures de suspension ont également ciblé les rubriques de certains médias, sans que la diffusion de ceux-ci n'ait été pour autant interdite. Le 10 avril 2018, la rubrique « commentaires » du site Iwacu a ainsi été suspendue pour trois mois, certains commentaires qui y avaient été publiés n'étant, de l'avis du CNC, « pas équilibrés » et leurs sources « pas rigoureusement vérifiées »[1033].

405. Les mesures de suspension ont par ailleurs touché un journaliste et deux médias internationaux. Le 26 décembre 2017, le CNC a suspendu le journaliste Égide Nduwimana, travaillant pour le journal Igire, pour avoir violé la loi régissant la presse au Burundi en diffusant des informations et commentaires, jugés déséquilibrés et dont les sources n'étaient pas rigoureusement vérifiées, sur les manifestations organisées en soutien de la décision du Burundi de se retirer de la Cour pénale internationale. Le journaliste était aussi accusé d'avoir traité « d'imposteurs » les héros nationaux – le Prince Rwagasore et le Président Melchior Ndadaye. Une personne, interrogée par la Commission, a déclaré à ce sujet :

> « *Il a parlé de ces héros […] dont les noms sont utilisés. Il a été attaqué par une association progouvernementale qui a porté plainte au CNC. Alors que ce journaliste […] a consulté toutes les parties avant de produire son papier, [le CNC l'a] suspendu pour trois mois. Peu après, ils ont réduit sa suspension à deux mois* »[1034].

406. Dans le contexte de la campagne référendaire, le CNC a en outre suspendu, le 4 mai 2018, l'activité de la British Broadcasting Corporation (BBC) et de la Voix de l'Amérique (Voice of America, VOA) pour une durée de six mois à compter du 7 mai 2018[1035]. Le 30 avril 2018, le Gouvernement burundais avait publié un communiqué déplorant que la BBC ait interrogé Pierre-Claver Mbonimpa[1036], une « personne recherchée par un mandat d'arrêt international émis par la justice burundaise pour participation à des violences meurtrières » et avait appelé le CNC à « prendre ses responsabilités vis-à-vis de la BBC »[1037]. Dans le cas de la VOA, la radio était accusée d'avoir diffusé des informations « très tendancieuses » et d'avoir engagé un journaliste « recherché par la justice burundaise »[1038]. Lors de la séance plénière que le CNC a tenue du 4 au 6 juillet 2018 à Makamba, son président a affirmé que les deux radios s'étaient excusées mais que leurs représentants ne s'étaient pas encore rendus au Burundi pour discuter des modalités de leur réouverture[1039].

407. Pendant l'année écoulée, le CNC a également adressé des mises en garde ou des avertissements à certains médias. Le 16 mars 2018, le CNC a envoyé une mise en garde à la BBC pour un reportage sur la décision prise par le comité central du CNDD-FDD d'accorder le titre de « Visionnaire » au Président Nkurunziza, jugé déséquilibré et dont les sources n'auraient pas été vérifiées[1040]. Le 18 avril 2018, le CNC a adressé un avertissement à Radio culture pour ne pas avoir cherché à obtenir l'avis des Ministères de l'intérieur et de la sécurité publique ainsi que du président de la ligue des jeunes du CNDD-FDD dans un reportage sur le référendum[1041]. Le même jour, un avertissement a également été envoyé

1032 Voir notamment : TI-077 et Union burundaise des journalistes (UBJ), Rapport du quatrième trimestre de 2017, 31 décembre 2017.
1033 Voir : http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/D%C3%A9cision-IWACU-.pdf.
1034 QI-214.
1035 Communiqué de presse du CNC n° 004/CNC/KR du 4 mai 2018.
1036 Pour plus de détails sur le cas de Pierre Claver Mbonimpa, voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 581.
1037 TI-154, TI-155, QI-278. Voir aussi : http://www.presidence.gov.bi/2018/04/30/communique-du-gouvernement-du-30042018/.
1038 Voir : http://www.jeuneafrique.com/557271/politique/burundi-les-radios-bbc-et-voa-suspendues-a-deux-semaines-du-referendum/.
1039 Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/21.
1040 QI-278. Voir aussi http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/lettre-de-MISE-EN-GARDE-DE-BBC-scan%C3%A9%C3%A92018.pdf
1041 Voir : http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/Avertissement-culture.pdf.

aux journaux Iwacu et Le Renouveau pour avoir publié des annonces en anglais[1042]. Le 4 mai 2018, Radio France internationale (RFI) a pour sa part reçu une « mise en garde » pour « traitement jugé tendancieux et mensonger » après avoir affirmé dans deux reportages que « le décret fixant le calendrier de la campagne pour le référendum constitutionnel du 17 mai 2018 contenait une disposition selon laquelle toute personne qui aurait exprimé le vote négatif est passible de harcèlement, de poursuites et d'emprisonnement »[1043]. Deux radios burundaises, Radio Isanganiro et la CCIB FM+, ont également reçu un avertissement du CNC à propos d'un manque de « vérification rigoureuse des sources d'information »[1044]. Lors de sa séance plénière tenue en juillet 2018 à Makamba, le CNC a menacé RFI et le journal Iwacu de sanctions s'ils persévéraient à donner des informations « déséquilibrées et non fouillées »[1045].

408. Le contrôle étroit des médias exercé par le CNC a une conséquence directe sur l'accès des Burundais à des médias indépendants, capables de traiter l'information de manière objective et impartiale. Un journaliste a ainsi souligné :

> « *La radio d'État, la RTNB, n'a aucune indépendance. Il n'y a pas de média indépendant au Burundi. Même la population dit que la radio Isanganiro [rouverte en février 2016] n'est plus la même […] Vous ne trouverez jamais des informations provenant des partis d'opposition librement diffusées. Les opposants sont obligés de donner des informations clandestinement. Mais les autres partis proches du pouvoir donnent des informations quand ils veulent* »[1046].

> Un témoin a confirmé : « *La liberté d'expression n'est pas garantie. Il y a eu la destruction des radios privées. Par après, les autorités avaient ordonné l'ouverture de certaines d'entre elles […] Mais par la suite, j'ai entendu dire que la radio Isanganiro n'était pas libre de s'exprimer. Les journalistes de ces stations sont obligés de rectifier l'information avant de la donner* »[1047].

> Un autre journaliste a déclaré : « *Il y a des radios qui existent comme Isanganiro et la radio Rema, cette dernière étant proche du pouvoir en place. Il y a aussi la RTNB qui est la station officielle […]. La population est bloquée. Les gens sont obligés d'entendre la radio par WhatsApp. Mais tout le monde n'a pas WhatsApp. Il y a RFI et VOA qui émettent en kirundi. Les gens des provinces ne sont pas couverts par les médias. VOA a des correspondants par région dans quatre ou cinq provinces. Mais je dois dire qu'il demeure dangereux d'écouter les nouvelles diffusées par WhatsApp* »[1048].

409. Ce dernier témoignage montre qu'un contrôle est également exercé sur la population pour s'assurer qu'elle n'écoute pas des médias jugés hostiles au Gouvernement. Un témoin a insisté sur le rôle joué au niveau local par les Imbonerakure dans ce contrôle :

> « *Si on entend quelqu'un écouter des stations comme Inzamba, Humura, Bonesha ou Isanganiro, ces Imbonerakure [le témoin fait référence aux Imbonerakure d'une certaine commune] peuvent même vous tuer* »[1049].

> Une victime a également relaté : « *Nous avons été attaqués [en] 2017 […] par des Imbonerakure qui sont venus à la maison. Ce qui s'est passé, c'est que [X] […] était en train d'écouter la radio Humura sur son téléphone. […] Il n'a pas senti qu'il était suivi par les Imbonerakure […]. À peine [X] arrivé, les Imbonerakure sont venus chez nous. [X] a fui par la fenêtre qui était sans grillage. […] Comme ils n'ont*

1042 Voir : http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/avertissement-iwacu.pdf, http://cnc-burundi.bi/wp-content/uploads/2017/11/Avertissement-renouveau.pdf.
1043 Communiqué de presse du CNC n° 004/CNC/KR du 4 mai 2018.
1044 Ibid. Voir aussi : http://www.jeuneafrique.com/557271/politique/burundi-les-radios-bbc-et-voa-suspendues-a-deux-semaines-du-referendum/.
1045 Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/21.
1046 QI-214.
1047 QI-220.
1048 QI-215.
1049 QI-264.

pas trouvé [X], ils m'ont frappée et giflée […] ils sont partis en menaçant : « Va chercher [X], sinon demain tu verras ce qui va t'arriver » »[1050].

b. Entraves, pressions, menaces et violences contre des journalistes

410. Le contrôle des médias a également un impact sur la capacité des journalistes à travailler librement. Un témoin avec lequel s'est entretenu la Commission a noté :

« *Seuls peuvent parler librement les journalistes qui sont proches du pouvoir* »[1051].

411. Ces derniers sont toutefois soumis à un contrôle. Un témoin a rapporté au sujet du fonctionnement interne de la RTNB :

« *Quand un journaliste amenait un [reportage], [la direction] triait les informations [pour voir celles qui pouvaient] sortir* »[1052].

412. De manière générale, le contenu des informations recueillies et publiées par les journalistes est surveillé de près. Les cas documentés cette année par la Commission[1053] viennent s'ajouter à ceux, présentés dans son précédent rapport[1054], de journalistes inquiétés après avoir publié des informations jugées contraires à la politique du Gouvernement et du CNDD-FDD. Un journaliste a témoigné :

« *Pour être un bon journaliste au Burundi, il ne faut pas trop fouiller. Quand le porte-parole de la police et celui de l'armée ne s'expriment pas sur un sujet, il est dangereux d'en parler. Il ne faut pas diffuser les informations qu'ils ne donnent pas. Il faut toujours rechercher l'équilibre. Ce n'est pas facile d'exercer la profession de journaliste au Burundi de nos jours* »[1055].

413. Le fait que, lors de sa prise de fonction à la tête du CNC, M. Bankumukunzi ait déclaré qu'il ferait de l'octroi de la carte de presse aux journalistes la « première priorité » du CNC à court terme[1056] laisse craindre un contrôle accru de cet organe dépendant de l'Exécutif sur les journalistes.

414. Pendant la période couverte par le présent rapport, la Commission a par ailleurs continué de relever des cas de journalistes victimes d'entraves, de pressions et de menaces, ainsi que d'arrestations et de détentions arbitraires et de violences physiques.

i. Entraves, pressions et menaces contre des journalistes

415. En mars 2018, le Parquet de Mukaza a convoqué une journaliste de BBC Afrique pour un reportage publié sur le titre de « Visionnaire » accordé par les instances du CNDD-FDD au Président Nkurunziza[1057]. Accusé d'outrage au Chef de l'État, la journaliste a été interrogée pendant près de trois heures sur ce reportage. Il lui a été reproché de relayer des informations qui pourraient diviser les Burundais et provoquer de nouvelles violences dans le pays. Auparavant, le 16 mars 2018, la même journaliste avait reçu une lettre de mise en garde du CNC au sujet du même reportage[1058]. Le 30 mars 2018, dans le communiqué qu'il a publié sur le travail de la BBC, le Gouvernement burundais a cité la journaliste parmi ceux manquant « d'éthique et de déontologie journalistiques »[1059].

1050 JI-037.
1051 QI-222.
1052 QI-264.
1053 Voir supra., la section a.
1054 A/HRC/36/CRP.1, par. 519 à 532.
1055 QI-214.
1056 Voir : http://french.china.org.cn/foreign/txt/2018-06/15/content_52251128.htm.
1057 QI-278. Voir : http://www.iwacu-burundi.org/judith-basutama-journaliste-de-bbc-afrique-est-convoquee-jeudi-21-mars-a-9h-au-tribunal-de-grande-instance-de-mukaza/.
1058 QI-278. Voir également : UBJ, Rapport du premier trimestre 2018, 31 mars 2018.
1059 Voir : http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2018/04/cqu%C3%A9-sur-d%C3%A9viance-BBC-30-avril-2018.pdf.

ii. Arrestations et détentions arbitraires de journalistes

416. En 2017, deux journalistes ont été retenus dans un poste de police dans une province du nord de Bujumbura après s'être rendus sur les lieux pour s'enquérir de l'arrestation de militants proches d'Agathon Rwasa accusés de faire la propagande pour le « non » au référendum constitutionnel. Leur matériel de travail leur a été confisqué, mais leur a été remis avant de quitter le poste de police[1060].

417. La Commission a également été informée du cas d'un journaliste arrêté en 2017 en raison de ses activités[1061].

iii. Violences à l'encontre de journalistes

418. En 2018, un journaliste s'est battu avec un groupe d'Imbonerakure. Au cours de l'altercation, les Imbonerakure lui ont notamment reproché de diffuser en tant que journaliste de fausses informations[1062].

419. Le 27 août 2018, Alain-Majesté Barenga, Bella Gloria Kimana et Alain Niyomucamanza, trois journalistes de la radio locale « Radio Culture » ont étéfrappés par des policiers dans la zone Ngagara de la commune Ntahangwa en mairie de Bujumbura, alors qu'ils s'étaient rendus sur place pour faire un reportage sur un litige foncier opposant les résidents d'un quartier de cette zone et l'administration locale[1063]. Le lendemain, le CNC s'est exprimé au sujet de ce cas. Son président, Nestor Bankumukunzi, a déclaré : « Le journaliste a droit sur le territoire burundais à la sécurité de sa personne et de son matériel ». Le porte-parole de la Police a néanmoins rejeté ces allégations[1064] et, à la connaissance de la Commission, aucune sanction n'a été prise contre les policiers impliqués[1065].

420. Dans ce contexte d'entraves régulières au travail des journalistes et de violations à leur encontre, la Commission a continué de s'entretenir et de rencontrer des journalistes qui ont dû fuir le Burundi[1066].

(iii) Incitation à la discrimination, l'hostilité et la violence

421. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques condamne d'une part toute propagande en faveur de la guerre et d'autre part « tout appel à la haine nationale raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence »[1067]. Comme dans son précédent rapport[1068], la Commission a relevé plusieurs messages, discours, déclarations et chants qui entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories.

a. Appels à la lutte armée par des dirigeants ou des groupes armés d'opposition

422. Durant la période couverte par le présent rapport, la Commission n'a eu connaissance d'aucun appel à la lutte armée de la part de groupes armés d'opposition. Il est toutefois clair que cette lutte demeure, comme l'a déjà montré la Commission[1069], leur objectif principal depuis leur création.

423. S'agissant des partis politiques d'opposition, Jérémie Minani, le commissaire chargé de la communication et des relations publiques du Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha et la réconciliation au Burundi (CNARED)[1070], a publié , le 3 avril 2018,

1060 UBJ, Rapport du quatrième trimestre 2017, 31 décembre 2017.
1061 XI-058, XI-069.
1062 QI-214, TI-119, JI-021. Voir aussi : UBJ, Rapport du premier trimestre 2018, 31 mars 2018.
1063 JI-055. Voir aussi : http://www.iwacu-burundi.org/ngagara-trois-journalistes-maltraites-par-des-policiers-pendant-lexercice-de-travail/.
1064 Voir : http://www.isanganiro.org/spip.php?article15052.
1065 JI-055.
1066 QI-264, TI-149.
1067 Article 20 (1) et (2) du Pacte.
1068 A/HRC/36/CRP.1, par. 538 à 560.
1069 Ibid., par. 543 et 544.
1070 Depuis devenu Conseil national pour la restauration de l'Accord d'Arusha et la réconciliation au Burundi.

un appel à la lutte armée sur Twitter dans lequel il est dit : « Face à un régime irrationnel qui a fermé la porte à toutes les solutions pacifiques, j'appelle publiquement les Burundais à prendre les armes pour défendre notre démocratie. Il y va de notre survie et celle de la démocratie burundaise »[1071]. Le même jour, il a publié sur Facebook un texte dans lequel il a déclaré : « Qui sauvera la démocratie burundaise ? Les jeux de ce forcing électoral semblent être terminés. Face à un régime irrationnel qui est placé dans la logique du déni total de la crise et des négociations inclusives, il y a deux options pour l'empêcher d'enterrer la démocratie au Burundi : 1. un embargo total décidé par la sous-région (ce qui me semble peu probable), 2. un coup d'État militaire ou l'usage de la force militaire pour neutraliser le régime burundais. À défaut d'au moins une de ces deux options, les déclarations de l'opposition, les appels à la raison de la communauté internationale, les appels au boycott ou à un vote négatif ne changeront rien ; l'accord d'Arusha et la Constitution qui en découlent vont disparaître le 17 mai 2018 et toutes les chances d'une solution négociée à la crise burundaise vont disparaître. Chers compatriotes, nous devons comprendre que notre démocratie est en péril et il nous appartient à nous, peuple burundais de la défendre. Prenons les armes et défendons notre démocratie, Pierre Nkurunziza a fermé la porte à toutes les solutions pacifiques »[1072].

424. Le 5 avril 2018, Jérémie Minani a réitéré son appel à la résistance armée sur Twitter : « Depuis avril 2015, @pnkurunziza a ordonné des atrocités de masse ayant emporté plus de 6 000 personnes simplement parce qu'elles étaient opposées à sa pérennisation au pouvoir. Comme il a fermé la porte à toute solution pacifique, c'est le moment de l'affronter militairement »[1073]. Le 19 juillet 2018, Jérémie Minani a publié un nouveau message sur Twitter dans lequel il a rappelé : « Mon objectif global reste la table rase du système politique burundais qui est la cause de tous nos malheurs »[1074].

425. Dans un entretien donné au journal Jeune Afrique le 2 mai 2018, le porte-parole du CNARED, Pancrace Cimpaye, n'a pour sa part pas appelé à prendre les armes contre le Gouvernement, mais a souligné que l'impasse politique et diplomatique dans lequel se trouve le Burundi risquait de pousser des jeunes à rejoindre les groupes armés d'opposition. « Une fois toutes les portes des négociations fermées, a-t-il déclaré, le risque est que les jeunes opposants au régime descendent dans le maquis et qu'ils aient recours à la violence et aux armes pour pousser à la négociation et rétablir le rapport de force […] Vous savez, quand les jeunes décident de partir dans le maquis, ils ne demandent pas l'autorisation. Le moment venu, le CNARED dévoilera sa stratégie. La ligne rouge, Nkurunziza la franchira le 17 mai [le jour du référendum constitutionnel]. Dès lors, je ne sais pas ce que la coalition arrêtera comme décision »[1075]. Dans un communiqué publié le 24 avril 2018, le CNARED avait rappelé « qu'après le référendum du 17 mai 2018, il n'y aura[it] plus matière à négocier »[1076].

426. Le 8 juin 2018, le Comité de coordination du forum citoyen burundais a publié une déclaration[1077] signée par Jean Minani, représentant des partis et organisations politiques de l'opposition et président du CNARED, Pierre Claver Mbonimpa, en tant que représentant de la société civile en exil et président de l'APRODH, Marie Louise Baricako, représentante des organisations féminines en exil et présidente du Mouvement des filles et des femmes pour la paix et la sécurité (MFFPS), Venant Bigemintwaza, représentant de la diaspora burundaise réunie dans le Forum citoyen burundais, et Alexandre Niyungeko, représentant des organisations des journalistes en exil et président de l'Union burundaise des

1071 Voir : https://twitter.com/minanijeremie/status/981243357572882433.

1072 Voir : https://www.facebook.com/minani4president/photos/a.594020177407515.1073741829.29661445314757/1175410859268441/?type=3.

1073 Voir : https://twitter.com/minanijeremie/status/981804215021514752.

1074 Voir : https://twitter.com/minanijeremie/status/1019857868617670656. Message repris sur Facebook : https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=2018793078145356&id=100000440490723.

1075 Voir : http://www.jeuneafrique.com/556040/politique/referendum-au-burundi-selon-le-cnared-la-porte-dune-solution-negociee-va-definitivement-se-fermer/.

1076 Voir : http://cnared.info/wordpress/declaration-du-cnared-contre-le-soi-disant-referendum-organise-par-pierre-nkurunziza/.

1077 Déclaration disponible sur : https://www.acatburundi.org/wp-content/uploads/2018/06/FCB_Appel-a-la-Revolution-pour-le-peuple-burundais.pdf.

journalistes. Ces derniers ont appelé le peuple burundais « à une révolution et à une nouvelle vision nationale pour la restauration de l'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005 ». Si cette déclaration ne peut être qualifiée d'appel clair à la lutte armée, l'usage d'une terminologie révolutionnaire laisse néanmoins planer un doute sur un recours éventuel à la violence.

b. Appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence

427. La Commission a documenté, comme durant le premier terme de son mandat, des appels à la haine constituant une incitation à l'hostilité ou la violence contre des opposants au Gouvernement. Depuis septembre 2017, la Commission a majoritairement recensé des discours ou messages de haine de la part de responsables de l'État burundais ou de représentants du CNDD-FDD. Ces déclarations ont, comme les années passées, visé majoritairement des opposants à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD. Ainsi, dans un tweet du 29 septembre 2017, l'Ambassadeur du Burundi auprès de l'Union Africaine a traité de « vampires » les leaders des organisations de la société civile burundaise venus à Genève assister à la session du Conseil des droits de l'homme pendant laquelle la Commission d'enquête a présenté son précédent rapport[1078]. À partir de la fin de l'année 2017 et l'annonce de la tenue du référendum constitutionnel en mai 2018, les opposants visés par les auteurs de discours de haine ont principalement été les personnes faisant campagne ou susceptibles de faire campagne contre la révision constitutionnelle, ainsi que toute personne susceptible de voter « non » lors du référendum constitutionnel.

428. Comme on l'a vu[1079], le 18 novembre 2017, le Président Nkurunziza a tenu un discours à Cibitoke à l'occasion de la fête des anciens combattants[1080] dans lequel il a menacé tout opposant à la ligne du parti CNDD-FDD, en particulier tout « frondeur » potentiel, d'être « redressé ».

429. Le 12 décembre 2017, le Chef de l'État a officiellement lancé une campagne d'explication du projet de nouvelle Constitution soumis à référendum en mai 2018. À cette occasion, il a menacé, en termes plus ou moins imagés, tout potentiel opposant à la tenue du référendum. « Nous profitons de cette occasion, a-t-il prévenu, pour mettre en garde tous ceux qui tenteraient de torpiller ce projet [de Constitution], par la parole ou l'action […] Cela signifie que tous les responsables des collines, les chefs de quartiers, les autorités communales ou les membres des conseils communaux qui afficheront l'insouciance en répondront devant leurs supérieurs hiérarchiques […] Et que voler un tambour est une chose, trouver où le faire raisonner en est une autre. L'on s'adresse à qui peut entendre (il n'est de pire sourd que celui qui ne veut pas entendre) et l'on montre à qui peut voir ! […] Nous vous rappelons que l'on reconnaît toute personne qui n'aime pas son pays par ses actions visant à déstabiliser et détruire, par son insouciance, en faisant circuler des rumeurs et des mensonges à l'intérieur du pays, en ternissant l'image de sa terre natale, en reniant les progrès en cours, en trompant les autres et par d'autres mauvais comportements que je ne peux citer ici par manque de temps, comme semer la haine entre les frères. Il faudra garder à l'œil ce genre de personnes jour et nuit, comme cela est si bien dit par l'adage « lorsque tu danses avec ton rival il ne faut pas fermer l'œil » […] »[1081].

430. Le Président Nkurunziza a réitéré ces menaces le 2 mai 2018 dans un discours prononcé à Gitega pour le lancement de la campagne référendaire. Il a alors déclaré : « Qu'il soit Burundais ou étranger, celui qui va se mettre en travers de ce scrutin, je vous le dis, il aura affaire à Dieu, et Dieu, qui est au ciel, est témoin ici. Mais je sais qu'il y a des

[1078] Une copie du tweet est reproduite dans le rapport de l'ONG Forum pour le Renforcement de la société civile (FORSC), Discours de haine : les autorités burundaises s'attaquent aux « démons » et « vampires », d'octobre 2017.

[1079] Voir supra., la section a.

[1080] Disponible sur : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/gouv/181117KF.pdf.

[1081] Voir : https://www.presidence.gov.bi/2017/12/12/discous-du-chef-de-letat-lors-du-lancement-de-la-campagne-pour-le-referendum-constitutionnel/ [traduction du kirundi au français par la Commission].

gens sourds à ces messages, qu'ils essayent seulement »[1082]. La référence à Dieu a été reprise par l'épouse du Chef de l'État, Denise Nkurunziza, lors d'une « croisade de prière » organisée en décembre 2017 pendant laquelle elle a notamment prévenu : « Il faut respecter l'autorité, il faut respecter l'autorité ! Sachez que vous êtes condamnés lorsqu'une autorité est fâchée, lorsqu'elle prie pour qu'une malédiction tombe sur vous! »[1083].

431. Plus généralement, les discours du Président de la République ont été relayés à travers le pays dans des termes plus directs et accompagnés de menaces claires de violence par des responsables à tous les niveaux de l'appareil étatique et du CNDD-FDD. Ainsi, selon la Ligue Iteka, Sylvestre Ndayizeye, le Secrétaire exécutif chargé des ligues affiliées au parti au pouvoir, a tenu le 14 décembre 2017 une réunion publique dans la commune de Mpanda (province de Bubanza) rassemblant des membres des ligues du CNDD-FDD. Il y aurait encouragé les Imbonerakure à traquer tous ceux suspectés d'entraver le processus de modification de la Constitution et le référendum, ainsi que ceux qui refuseraient de contribuer à l'organisation des élections de 2020. Il aurait intimé l'ordre de les éliminer, y compris ceux issus des rangs du régime[1084].

432. Dans un article en ligne de la Voix de l'Amérique publié le 18 janvier 2018, les propos suivants du Premier Vice-Président ont été relatés : « Les opposants qui font campagne pour le « non » doivent être arrêtés car, pour nous, ce sont des rebelles aux instructions du chef de l'État »[1085]. Dans un extrait vidéo diffusé sur les réseaux sociaux le 30 janvier 2018, on voit Révocat Ruberandinzi, responsable communal du CNDD-FDD et secrétaire communal, expliquer à son auditoire : « Si vous avez suivi le message [du Président] celui qui va à l'encontre de ce projet aura franchi la ligne rouge. Ce qui veut dire qu'il aura dérapé de la ligne blanche, celle des enfants de Dieu. Il aura quitté la ligne des saints. On vous demande donc d'être nos observateurs dans vos quartiers et sur vos collines. […] Il faudra les surveiller chaque instant et partout. Celui qui sera pris en train d'enseigner de voter « non », il faut l'arrêter et nous l'amener. Si tu enseignes à quelqu'un de voter « non », gare à toi ! »[1086]. Le 13 février 2018, l'administrateur de la commune de Gashoho (province de Muyinga), Désiré Bigirimana, a déclaré aux militants du CNDD-FDD qui étaient réunis à la permanence du parti : « S'ils nous ont trompés en 2015, maintenant nous connaissons la vérité. Celui qui viendra vous dire autre chose qui n'est pas le « oui » au référendum, ou différent de ce que dit le Président Pierre Nkurunziza, il faudra le lyncher. Est-ce clair ? Appelez-moi seulement quand vous l'aurez déjà ligoté »[1087].

433. Le 13 février 2018, dans une interview qui a circulé sur les réseaux sociaux[1088], le porte-parole du Ministère de la sécurité publique, Pierre Nkurikiye, a formulé « un avertissement, une mise en garde contre toute personne qui par son action ou son verbe tentera d'entraver ce processus », en précisant que cette personne « sera immédiatement appréhendé[e] et traduit[e] devant la justice » et que cette « mise en garde est adressée particulièrement à la jeunesse qui est trompée par certains politiciens ». Il a ensuite menacé, en évoquant la répression policière sanglante du début de la crise : « Les jeunes devraient revoir l'histoire récente dans notre pays, notamment en 2015. La police a reçu des ordres très clairs. Il lui a été demandé de travailler le plus professionnellement possible et avec la plus grande rigueur et la plus grande fermeté, conformément bien sûr à la loi ». Le 11 avril 2018, le Ministre de l'intérieur, Pascal Barandagiye a tenu une réunion à Bujumbura où il a fait savoir que ceux qui seraient attrapés en train de mobiliser la population à ne pas aller voter seraient punis par la loi. Il a précisé aussi que celui qui se hasarderait d'empêcher les

---

1082 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=C3Xab7MsUYQ [traduction du kirundi au français par la Commission].

1083 Voir : https://soundcloud.com/user-524723262/denise-nkurunzira [traduction de la Commission].

1084 Ligue ITEKA, Rapport trimestriel, octobre-décembre 2017.

1085 Voir : https://www.voaafrique.com/a/referendum-constitutionnel-burundi-42-opposants-arretes-decembre/4213698.html.

1086 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=kk9nzXGSkz4&feature=youtu.be. Vidéo également disponible sur: http://observers.france24.com/fr/20180504-burundi-membres-cnddfdd-haine-referendum-vote-pierre-nkurunziza.

1087 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=M1p55gMHCtQ&feature=youtu.be.

1088 Voir : https://twitter.com/JustineDuby/status/963355607045754885.

Burundais d'aller voter devra être mis hors de capacité de nuire et être conduit devant les juridictions[1089].

434. Les autorités burundaises ont pris des sanctions contre Melchiade Nzopfabarushe, le président de l'Association des natifs et ressortissants de Kabezi (ANAREKA) et ancien chef de cabinet adjoint du Président de la République qui, le 28 avril 2018, a déclaré, lors d'une réunion de partisans du CNDD-FDD à Kabezi (province de Bujumbura), au sujet des opposants au référendum constitutionnel : « Nous avons fait fabriquer des bateaux, on va les jeter dans le lac Tanganyika. Et d'ailleurs la production de poissons n'est pas bonne ces derniers temps ». Ces propos ont circulé dans une vidéo diffusée sur internet[1090]. Désavoué le lendemain par le CNDD-FDD[1091], Melchiade Nzopfabarushe a été entendu par le parquet de Bujumbura et inculpé dans la foulée pour incitation à la haine. Le 17 mai 2018, M. Nzopfabarushe a été condamné par le Tribunal de grande instance de Mukaza à trois ans de prison ferme et au paiement de 600 000 francs burundais d'amende (environ 342 dollars américains). Sa peine a toutefois été réduite à quatre mois d'emprisonnement ferme et un an avec sursis en seconde instance, le 20 juin 2018. M. Nzopfabarushe a été libéré une fois le jugement connu alors qu'il n'avait pas purgé sa peine complète[1092].

435. Le cas de Melchiade Nzopfabarushe reste cependant isolé. La Commission a relevé plusieurs cas d'incitation à la haine et la violence par des membres ou des responsables du CNDD-FDD qui n'ont fait l'objet d'aucune sanction, ni de poursuites. Le 21 avril 2018, l'organisation SOS Média Burundi a ainsi rapporté que le secrétaire provincial du parti CNDD-FDD de la province de Muyinga avait appelé les Imbonerakure présents à « castrer l'ennemi »[1093]. Dans une vidéo, un responsable du CNDD-FDD en province de Rumonge a déclaré lors d'une réunion : « On nous a demandé de nous lever et de voter « oui », d'apprendre à la population comment voter « oui ». Dans ce sens, j'aimerais vous avertir qu'il y a d'autres personnes avec des enseignements différents. Des personnes qui invitent les citoyens à voter contre ou à ne pas voter. Qui que tu sois, même Dieu t'aura abandonné. Si tu fais confiance à la personne qui t'encourage à voter « non » au lieu de celle qui prône le « oui », tu auras signé ton arrêt de mort. Si cette personne est arrêtée demain et qu'elle te dénonce, tu seras emmené et on ne te reverra plus »[1094].

436. Le 4 mai 2018, Joseph Ntakarutimana, secrétaire-général adjoint du CNDD-FDD dans la commune de Gisuru, province de Ruyigi, aurait par ailleurs déclaré à la radio nationale : « À propos de notre commune Gisuru, parce qu'on sait que vous cohabitez avec les « Samandari » [personnage mythique], c'est vous qui les côtoyez, vous les connaissez, écoutez-les, ne les insultez pas... quand la date fatidique du 17 arrivera, ne vous placez pas de l'autre côté de la fortune »[1095]. De la même manière, le 9 mai 2018, d'après des témoins, à Muhuta, dans la province de Rumonge, le député CNDD-FDD, Leonidas Mukeshimana, aurait traité les partisans du « non » de « porte-malheur » et a mis en garde les militants des partis d'opposition pour le « non » en leur rappelant qu'ils seront pourchassés jusque dans leurs derniers retranchements. « *Abigisha oya tuzobirukako n'ibirenge bishuhe* », aurait-il lancé, ce qui signifie littéralement : « On va courir après ceux qui appellent à voter non [au référendum] avec toute notre énergie »[1096].

437. Il n'est pas rare en outre de voir circuler des vidéos où des Imbonerakure scandent des chants guerriers en guise de démonstration de force. Par exemple, dans une vidéo publiée le 4 mai 2018 par France 24, des partisans du président Nkurunziza sont menés par Gad Niyukuri, le Gouverneur de la province de Makamba. On entend des membres des

1089 Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/3/41.
1090 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=f25Cxe6HsHg.
1091 Voir : https://mobile.twitter.com/i/web/status/990506266027053056.
1092 Voir la partie III.D.3 (a) (i) du présent rapport.
1093 SOS Media Burundi, Muyinga : « Castrer les ennemis », dixit le responsable CNDD-FDD lors d'un rassemblement, 21 avril 2018.
1094 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=v1WMyijJzJs&feature=youtu.be [traduction de la Commission].
1095 UBJ, Rapport de monitoring des messages de haine, 31 mai 2018.
1096 Voir : https://www.facebook.com/sosmediasburundi/photos/a.914236618638378.1073741828.912887052106668/1824175427644488/?type=3.

Imbonerakure chanter : « Nkurunziza s'est emparé du pays, il ne va plus le lâcher ! Les élections approchent ! Tous ceux qui prendront l'épée périront par l'épée ! »[1097]. Dans son précédent rapport, la Commission avait également relevé des chants d'Imbonerakure incitant à la haine et la violence contre les opposants au CNDD-FDD[1098].

438. Les opposants à la réforme constitutionnelle ont également été à plusieurs reprises assimilés à des traîtres à la solde des « puissances coloniales ». Ainsi, le 10 mai 2018, le président du CNDD-FDD en Mairie de Bujumbura a déclaré à la radio nationale : « Voter en faveur de la Constitution révisée, c'est laver le mépris et s'affranchir du joug des colons, ces derniers on les a vus par le passé, au moment où ils se sont ligués avec les adeptes du Parti démocrate-chrétien (les anti indépendantistes) pour tromper les citadins et les pousser à brûler les véhicules alors qu'ils savent bien que bon nombre d'habitants de la municipalité se meuvent à bord de bus, à brûler les pneus, à brûler les marchés, tout cela se passait alors que les commanditaires avaient leurs billets en poche et leurs séjours déjà préparés... »[1099]. Le 14 mai 2018, lors d'un rassemblement organisé à Bujumbura pour clôturer la campagne référendaire, Évariste Ndayishimiye, le secrétaire-général du CNDD-FDD, a déclaré : « Je le dis et je le répète. Celui qui votera « non » sera un traître à la solde des colonisateurs blancs. Ce sont même des diables. Car voter « non », c'est apporter la malédiction ». M. Ndayishimiye a poursuivi son discours sur un ton plus menaçant : « Je mets en garde ces colonisateurs de ne pas s'immiscer dans les affaires internes de notre pays [...] À bas le colonialisme », a-t-il lâché. Et de marteler : « Je mets en garde ceux qui vont voter « non », ce sont des ennemis du pays »[1100]. Évariste Ndayishimiye s'en était déjà pris « aux traîtres burundais qui ont vendu leur pays » dans un discours prononcé le 16 septembre 2017 devant des militants rassemblés pour protester contre le rapport de la présente Commission[1101]. De la même manière, le 31 mars 2018 lors de la célébration de la journée internationale des droits de la femme, les membres du Forum national des femmes auraient interprété des chansons qualifiant les colonisateurs, les européens et les opposants à Pierre Nkurunziza de « serpents venimeux qui méritent d'être décapités » avant la fin 2018. Les femmes réunies ce jour-là auraient également menacé les « ennemis du CNDD-FDD » de pendaison[1102].

(b) Liberté d'association

439. Dans son précédent rapport[1103], la Commission a souligné les pressions subies par les organisations de la société civile, en particulier celles qui sont investies dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que les poursuites, menaces et autres violations contre leurs membres et les défenseurs des droits de l'homme. La situation ne s'est pas améliorée depuis septembre 2017. Les organisations qui avaient été suspendues, radiées et dont les comptes avaient été gelés n'ont pas vu leur situation changer pendant la période couverte par le présent rapport. Ces associations qui, pour beaucoup d'entre elles, s'étaient impliquées dans le mouvement « Halte au troisième mandat » lancé en janvier 2015 continuent d'être perçues par le Gouvernement burundais et les instances du CNDD-FDD comme affiliées à l'opposition politique. Les mandats d'arrêt internationaux lancés contre leurs dirigeants n'ont pas été levés. L'attitude des autorités burundaises vis-à-vis de ces organisations et de leurs membres posent non seulement des questions sur l'exercice de la liberté d'expression au Burundi mais plus généralement sur la capacité d'organisations indépendantes à opérer librement au Burundi.

1097 Voir : http://observers.france24.com/fr/20180504-burundi-membres-cnddfdd-haine-referendum-vote-pierre-nkurunziza [traduction de la Commission].
1098 A/HRC/36/CRP.1, par. 551 à 553.
1099 UBJ, Rapport de monitoring des messages de haine, 31 mai 2018.
1100 Voir : https://www.youtube.com/watch?v=nLtF6uhkLCs.
1101 Forum pour le Renforcement de la société civile (FORSC), Discours de haine : les autorités burundaises s'attaquent aux « démons » et « vampires », octobre 2017.
1102 Atrocities Watch Africa, Burundi Watch Update, mars 2018.
1103 A/HRC/36/CRP.1, par. 561 à 589.

440. À cet égard, les deux lois adoptées en janvier 2017 sur les associations nationales sans but lucratif (ASBL) et les organisations non-gouvernementales étrangères (ONGE)[1104], toujours en vigueur, contribuent à limiter la liberté d'association au Burundi en renforçant considérablement le contrôle des autorités sur les activités et les ressources de ces entités[1105]. Comme l'a souligné un témoin :

> « *Aujourd'hui, seules les associations qui acceptent de fonctionner avec le parti au pouvoir sont libres. Il y a une loi qui a été votée par l'Assemblée nationale donnant les pleins pouvoirs au Ministère de l'intérieur pour suspendre des associations. Toutes les associations qui fonctionnent aujourd'hui doivent avoir l'assentiment des autorités* »[1106].

> Un membre d'une organisation travaillant au Burundi a également témoigné : « *Suite à la loi de janvier 2017, nous avons dû resoumettre une demande d'agrément. [Une fois cette nouvelle soumission faite], on nous a dit de la refaire […] Pour resoumettre notre demande, on nous a présenté une personne qui devait nous aider à la resoumettre. Sans cette personne, notre demande ne pouvait aboutir. On a dû donner à cette personne [de l'argent]. Toutes les associations doivent faire la même chose. C'est un système mafieux à tous les niveaux. Les conditions de travail sont intenables* »[1107].

441. L'équipe humanitaire pays des Nations Unies a souligné dans son Plan de réponse humanitaire pour l'année 2018 que « les restrictions et contraintes administratives ou légales affectent les organismes humanitaires et limitent leur efficacité opérationnelle présente et à venir ». Parmi ces contraintes administratives, le Plan de réponse humanitaire a mentionné particulièrement une procédure d'obtention des visas « aléatoire » et « la loi sur les ONG de janvier 2017 [qui] a ajouté une strate de difficulté supplémentaire pour les partenaires, laissant peser une incertitude sur l'indépendance d'action dans le respect de principes humanitaires »[1108]. À ce jour, aucune organisation indépendante n'est en mesure de mener sans entrave un travail de collecte et d'analyse d'informations en matière de droits l'homme au Burundi.

(i) Entraves au travail des défenseurs des droits de l'homme

442. Durant la période couverte par le présent rapport, le travail des défenseurs des droits de l'homme et des membres d'organisations investies dans le domaine des droits de l'homme a également continué d'être entravé.

443. Des défenseurs des droits de l'homme ont été arrêtés et détenus arbitrairement en 2017 et 2018[1109]. Selon plusieurs organisations de défense des droits de l'homme[1110] et les informations recueillies par la Commission[1111], le 21 novembre 2017 dans la matinée, des membres de la police burundaise, sous le commandement du commissaire de police en charge de la province de Gitega, se sont présentés au domicile de Nestor Nibitanga, un ancien membre de l'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), à Gitega et ont fouillé sa maison. Ils auraient confisqué des documents de travail du temps où M. Nibitanga travaillait pour l'APRODH. Ce dernier a ensuite été conduit dans les locaux du SNR de Gitega où il est resté en détention jusqu'au

---

1104 La loi n° 1/02 du 27 janvier 2017 portant cadre organique des ASBL et la loi n° 1/01 du 23 janvier 2017 portant cadre général de coopération entre la République du Burundi et les ONGE.

1105 Pour une analyse du contenu de ces lois, se reporter au précédent rapport de la Commission : A/HRC/36/CRP.1, para. 565 à 570.

1106 QI-219.

1107 TI-118.

1108 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, p. 14.

1109 JI-018, QI-217, XI-069.

1110 Voir : https://www.frontlinedefenders.org/fr/case/nestor-nibitanga-detained-incommunicado, https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/burundi-detention-arbitraire-de-m-nestor-nibitanga-ex-representant-de, https://www.amnesty.org/error.html?aspxerrorpath=/fr/documents/document/, https://www.hrw.org/fr/news/2017/12/13/burundi-un-defenseur-des-droits-humains-emprisonne.

1111 JI-018.

22 novembre avant d'être transféré dans les locaux du SNR à Bujumbura, où il aurait été détenu au secret, sans qu'aucun chef d'accusation ne soit prononcé contre lui et sans accès à sa famille ou à un avocat, jusqu'au 4 décembre 2017. Selon un témoin interrogé par la Commission[1112], M. Nibitanga aurait dû être présenté à la Chambre du conseil 15 jours après son arrestation pour que celle-ci statue sur la légalité de sa détention. Or, M. Nibitanga ne l'aurait été qu'après deux mois. Il a ensuite été transféré à la prison de Rumonge, au sud de Bujumbura, où il est toujours détenu. Un témoin a commenté :

> « *Ce qui est surprenant, c'est que Nestor a été arrêté à Gitega, transféré au Parquet de la République du Tribunal de grande instance de Bujumbura et emprisonné à Rumonge. On ne peut pas savoir pourquoi il a été jugé à Bujumbura alors qu'il a été arrêté à Gitega et que le délit est censé avoir été commis aussi à Gitega. De plus, il a été transféré dans une prison qui est très loin de son dossier d'autant plus que la prison de Rumonge est une prison qui accueille les condamnés ou ceux dont le jugement a été prononcé et non des détenus provisoires comme Nestor* »[1113].

444. Le 13 août 2018, Nestor Nibitanga a été condamné par le tribunal de Mukaza (Bujumbura) à cinq ans de prison ferme[1114]. Le ministère public avait requis 20 ans de servitude pénale contre lui. Dans leur décision, les juges ont fait valoir que M. Nibitanga avait continué de fournir des rapports sur la situation des droits de l'homme à l'APRODH alors que cette organisation a été définitivement radiée en octobre 2016[1115]. L'avocat de M. Nibitanga a indiqué qu'il allait faire appel de la décision.

445. Le 17 février 2018, Aloys Habimana, le coordinateur du projet « Protection pour l'Afrique » au sein de l'ONG internationale Front Line Defenders, a été arrêté par le SNR à Gatumba près de la frontière burundo-congolaise alors qu'il se rendait en RDC et a par la suite été transféré au siège du SNR à Bujumbura[1116]. Plusieurs organisations, incluant Pan Africa Human Rights Advocates' Coalition (PAHRA Coalition), South Sudan Human Rights Society for Advocacy (SSHURSA), Our Lives Matter Action-International (OLiMA-International), Parents-Elders Action for Children's Education (Peace-Africa), International Children's Foundation (ICF), Global Youth for Security and Peace Advocacy (GYoSPA), African Centre for Justice, Peace and Reconciliation (ACJPR), Africa Women's Rights Empowerment Institute (AWoRE Institute), ont publiquement demandé la libération de M. Habimana le 18 février 2018[1117]. Cette dernière est intervenue le lendemain.[1118]

446. Des défenseurs des droits de l'homme, arrêtés durant la période couverte par le précédent rapport de la Commission[1119], ont par ailleurs été condamnés à de lourdes peines à l'issue de procédures émaillées d'irrégularités et de violations des règles de la procédure pénale[1120]. Le 8 mars 2018, trois membres de l'organisation Parole et Actions pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (PARCEM) ont été condamnés à 10 ans de prison pour « atteinte à la sûreté de l'État » après avoir été arrêtés le 13 juin 2017 alors

---

1112 JI-018.
1113 JI-018.
1114 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/cinq-ans-de-prison-ferme-pour-nestor-nibitanga/.
1115 A/HRC/36/CRP.1, par. 576.
1116 Voir : https://www.frontlinedefenders.org/fr/action/take-action-aloys-habimana, https://www.jfjustice.net/en/commentary/burundi-must-release-rights-advocate-aloys-habimana,
1117 Voir : http://nyamile.com/2018/02/18/human-rights-organizations-call-for-immediate-release-of-aloys-habimana-in-burundian-custody/.
1118 Le 30 mars 2018, l'organisation SOS médias Burundi a rapporté : « Le chef du SNR, antenne de Gitega avait donné un rendez-vous au président du RANAC dans une cafeteria située près du bureau du SNR non loin de la cathédrale Regina Mundi (centre de la ville de Bujumbura) pour lui remettre ses téléphones confisqués, lors sa première interpellation il y a cinq jours", indiquent des proches. Arrivé sur place, M. Baricako a été conduit au bureau du SNR où il a été de nouveau auditionné (jusqu'à 14h30) avant d'être relâché. Il lui a été signifié de répondre à toutes les convocations du SNR. Ses téléphones restent confisqués, selon ses proches » (Voir : https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1778970312165000&id=912887052106668, https://www.facebook.com/sosmediasburundi/posts/1782388051823226).
1119 A/HRC/36/CRP.1, par. 582.
1120 Voir la partie III.D.3 (a) (ii) du présent rapport.

qu'ils préparaient un atelier sur les violations des droits de l'homme au Burundi[1121]. De la même manière, Germain Rukuki, ancien employé de l'Association des Chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT)-Burundi, membre de l'Association des juristes catholiques du Burundi (AJCB) et président de l'association « Njabutsa Tujane », a été condamné le 26 avril 2018 à 32 ans de prison pour « rébellion », « atteinte à la sûreté de l'État » et « participation à un mouvement insurrectionnel », alors qu'aucune preuve matérielle n'a été présentée par le Parquet pour démontrer ces infractions et que, durant la procédure, ses avocats ont eu des difficultés à accéder à son dossier et que de nouvelles charges, non évoquées lors de la phase d'instruction, ont été ajoutées contre lui[1122].

(ii) Violations de la liberté de ne pas s'associer

447. Si la liberté d'association est compromise au Burundi, son corolaire, la liberté de ne pas s'associer l'est tout autant. À l'instar des années passées[1123], la Commission a reçu plusieurs témoignages faisant état depuis septembre 2017 de cas d'affiliation forcée ou de tentative d'enrôlement au sein du CNDD-FDD et/ou des Imbonerakure par des Imbonerakure[1124] en majorité et des responsables locaux du parti au pouvoir[1125]. Ces cas ont principalement touché des membres de partis d'opposition[1126] ou des personnes sans affiliation politique[1127]. Une victime a ainsi témoigné :

> « *[Le chef des Imbonerakure dans ma commune] est venu me demander de les rejoindre en me disant qu'il avait discuté avec mes collègues qui lui avaient dit que je n'étais pas du parti au pouvoir. Je lui ai dit que j'ai une association sans but lucratif […] et donc que je ne peux pas être dans un parti politique. Il m'a répondu que si j'aimais mon pays et moi-même, je devais adhérer au parti au pouvoir, que c'était pour mon bien et que j'avais intérêt à me joindre au parti au pouvoir* »[1128].
>
> Une autre victime a rapporté : « *Il y a des gens du CNDD-FDD qui viennent de la ville pour « sensibiliser » les gens dans les collines afin qu'ils fassent partie du CNDD-FDD* »[1129].
>
> Une femme, dont le mari a disparu, a raconté : « *Les Imbonerakure avaient souvent demandé à mon mari d'adhérer au parti au pouvoir mais la politique ne l'intéressait pas. Même lors des élections il n'a pas voté. Le jour de l'élection, il était dans les champs. Les Imbonerakure lui disaient qu'il fallait qu'il rentre au parti au pouvoir. Ils lui prenaient la houe pour l'empêcher de travailler. Je voyais ça moi-même, parfois j'étais là quand ils venaient* »[1130].

448. Les cas d'enrôlement forcés documentés par la Commission ont donné lieu à la commission de plusieurs violations des droits de l'homme contre les récalcitrants ou les membres de leur famille, parmi lesquelles des cas d'exécution sommaire[1131], d'arrestation et de détention arbitraires[1132], d'enlèvement[1133], de mauvais traitements[1134] et de violence sexuelle[1135]. Ces atteintes ont été principalement le fait d'Imbonerakure ou des personnes

---

1121 Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180310-burundi-justice-trois-militants-jugement-condamnation-dix-ans-prison-absence-avocat.
1122 Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180428-burundi-lourde-condamnation-germain-rukuki-fidh-florent-geel, et https://www.voaafrique.com/a/prison-a-vie-requise-contre-un-activiste-au-burundi/4335246.html.
1123 A/HRC/36/CPR.1, par. 586 à 589.
1124 JI-042, QI-228, QI-235, QI-236, QI-237, QI-255, QI-258, YI-026, YI-031, YI-036.
1125 QI-236, YI-031, QI-235.
1126 JI-042, QI-228, QI-235, QI-236, QI-237.
1127 JI-032, YI-036.
1128 JI-032.
1129 YI-029.
1130 YI-036.
1131 JI-042, QI-235.
1132 YI-031, QI-255.
1133 QI-235, YI-026, YI-029, YI-034, YI-036.
1134 JI-042, QI-228, QI-235, QI-243, QI-255, QI-258, YI-026, YI-029, YI-034.
1135 YI-026.

supposées appartenir ou être en lien avec les Imbonerakure. Dans plusieurs cas, ils ont agi de nuit en attaquant le domicile des victimes[1136].

(c) Liberté de réunion

449. Comme dans son précédent rapport[1137], la Commission a constaté que les partis politiques d'opposition[1138] ou même des syndicats[1139] pouvaient difficilement se réunir soit que l'autorisation leur a été refusée par les autorités habilitées[1140] ou que les réunions, quand elles ont pu se tenir, ont été perturbées par des membres du CNDD-FDD ou des Imbonerakure[1141]. Un témoin a rapporté :

> « *La police est venue arrêter [des] membres des FNL parce qu'ils étaient accusés de tenir des réunions de sensibilisation au « non » pour le référendum […] L'arrestation a eu lieu dans un bar […] ils étaient soupçonnés de se réunir dans ce bar pour encourager de voter « non » au référendum alors qu'ils assistaient tous à une fête mais comme ils étaient tous des FNL et comme quelqu'un a dit qu'il y avait des membres des FNL dans ce bar, la police s'est dépêchée pour les arrêter* »[1142].

Un ancien membre des Imbonerakure a, pour sa part, relaté que lorsqu'une organisation, autre que le CNDD-FDD, demandait une autorisation pour se réunir, le responsable collinaire des Imbonerakure les informait : « *Quand la réunion commenç[ait], [les Imbonerakure] arriv[ai]ent, ils cré[ai]ent des troubles en battant tous ceux qui [étaie]nt venus y assister et les dispersaient. Finalement, ces réunions ne se tiennent plus. Les Imbonerakure demandaient aux organisateurs de fournir leur autorisation écrite avant de pouvoir se réunir. Même quand les organisateurs exhibaient leur autorisation, les Imbonerakure leur disaient souvent que ce n'était pas assez* »[1143].

450. La Commission a également eu la confirmation que les partis politiques d'opposition doivent souvent se réunir clandestinement par peur des persécutions des forces de l'ordre et des Imbonerakure[1144]. Elle a également reçu des témoignages de personnes qui ont été forcées de participer à des réunions organisées au niveau local par le CNDD-FDD ou les Imbonerakure, notamment à des réunions de sensibilisation à la révision de la Constitution[1145]. Une personne a ainsi témoigné :

> « *C'est le chef du quartier [X] qui est venu m'inviter à la réunion. Il a fait du porte à porte. Il est venu et il m'a dit : « Demain à telle heure, tu viens à la réunion organisée dans telle zone et il faut que tu sois là ». Il ne m'a pas dit l'ordre du jour de la réunion mais c'était une réunion durant laquelle ils nous ont sensibilisés à la révision de la Constitution et comment on allait voter au référendum. Ces réunions sont nombreuses. On est convoqué deux à trois fois par mois. J'ai été convoquée plusieurs fois ; tout le monde l'a été. Je suis allée plusieurs fois aux réunions de sensibilisation parce qu'on n'a pas le choix sinon tu es traité de désobéissant. Même si tu ne le veux pas, tu dois y aller sinon tu exposes ta vie* »[1146].

(d) Liberté de circulation

451. Comme durant le premier terme de son mandat[1147], la Commission a documenté de nombreuses restrictions à la liberté de circulation sous des formes multiples. La

---

1136 QI-235, QI-243, YI-026.
1137 A/HRC/36/CPR.1, par. 593 à 595.
1138 TI-112, TI-132, JI-043, JI-045, YI-042.
1139 QI-192, XI-066.
1140 QI-192.
1141 QI-230, YI-042.
1142 JI-045.
1143 QI-230.
1144 QI-261, TI-112.
1145 JI-037, XI-081, YI-002.
1146 JI-037.
1147 A/HRC/36/CRP.1, par. 596 à 613.

Commission a recueilli plusieurs témoignages attestant d'un renforcement des contrôles et barrages aux abords des frontières du Burundi avec les pays limitrophes, principalement la Tanzanie et le Rwanda[1148]. Ces contrôles et barrages proches des frontières sont essentiellement effectués et tenus par des Imbonerakure, dans certains cas en collaboration avec des policiers[1149].

452. Des personnes qui ont fui le Burundi ont décrit les violations des droits de l'homme dont elles ont été victimes au cours de leur fuite. Plusieurs d'entre elles ont été victimes d'arrestations arbitraires et/ou victimes d'autres violations des droits de l'homme, y compris des mauvais traitements et des extorsions[1150]. L'une d'entre elles a témoigné :

> « *[En] […] 2017, […] mon petit frère, […] et moi étions sur la route […] qui mène au Rwanda quand nous avons rencontré un groupe d'Imbonerakure […] Ces Imbonerakure nous ont encerclés et ensuite des policiers sont venus regarder ce qui se passait […] Les Imbonerakure nous ont pris, nous ont ligotés […] Ils nous ont battus et menacés avec des couteaux militaires […] pour nous dire qu'ils allaient nous tuer […]. Un policier […] leur a demandé: « Pourquoi vous arrêtez ces personnes ? Qu'est-ce qu'elles ont fait ? » Les Imbonerakure ont répondu : « Ce sont des rebelles qui vont au Rwanda » […]* »[1151].

453. Des proches de personnes qui ont réussi à quitter le pays ont continué à être l'objet d'harcèlements, de menaces et d'autres violations des droits de l'homme[1152]. La Commission a notamment reçu le témoignage d'une personne :

> « *Des Imbonerakure ont persécuté [X] parce que ce dernier, après [mon] départ […] en exil a occupé [ma] maison. Comme les Imbonerakure cherchaient où [je me trouvais et] ne [m]'ayant pas trouvé, ils ont décidé d'attaquer [X]. [X a été arrêté et est porté disparu depuis]* »[1153].

454. Des barrages ont également été érigés et des contrôles ont été effectués à travers le pays, limitant les mouvements des citoyens burundais qui, pour des raisons privées ou professionnelles, doivent se déplacer d'une province, d'une commune ou même d'une colline à l'autre[1154]. Une personne habitant dans la province de Makamba a ainsi témoigné :

> « *À chaque barrière, il y a une dizaine d'Imbonerakure. On ne peut pas passer d'une sous-colline à une autre sans passer deux barrières. Toutes les barrières sont tenues par des Imbonerakure. La police semble superviser les actions des Imbonerakure. Si la personne ne peut pas payer, les Imbonerakure saisissent les biens de la personne et la gardent jusqu'au moment où la personne arrive à payer, et tout cela se passe sous les yeux de la police. J'ai vu ceci de mes propres yeux* »[1155].

455. La Commission a reçu également de nombreux témoignages faisant état d'entraves à la liberté de circulation en lien avec le référendum constitutionnel[1156]. Une personne interrogée par la Commission a notamment qualifié le récépissé attestant de l'enregistrement d'une personne sur les listes électorales de « *pièce d'identité* » car « *les agents de police peuvent demander les récépissés à n'importe quel moment* »[1157]. Une personne interrogée par la Commission a décrit les difficultés liées aux contrôles des récépissés :

> « *J'ai vu les Imbonerakure contrôler les routes et demander les cartes d'électeurs. Si tu n'as pas la carte, c'est difficile de se déplacer car il y a de nombreuses barrières et, si tu n'as pas la carte, tu es refoulé et tu retournes là d'où tu viens ;*

1148 TI-110, TI-120, TI-125, TI-129, JI-014, JI-039, ZI-029.
1149 TI-110, TI-120, TI-125, JI-014, JI-039, ZI-029.
1150 TI-097, TI-125, JI-014, JI-039, ZI-029.
1151 JI-039.
1152 QI-176, YI-020, TI-103, XI-102, JI-039.
1153 QI-176.
1154 ZI-013, JI-001, JI-010, JI-041, YI-009, XI-064, XI-066,
1155 XI-066.
1156 QI-220, YI-001, YI-009, JI-001, JI-010, JI-030, JI-037, JI-041, XI-063, ZI-013.
1157 QI-220.

donc les gens sont confinés chez eux. Ma grand-mère ne s'est pas fait inscrire. Elle est très âgée et donc elle ne sort pas de chez elle »[1158].

456. Ces récépissés sont notamment exigés à l'endroit des marchés[1159]. Une personne a précisé à la Commission :

> « *La vie devient très difficile sans carte d'électeur. Par exemple, on ne peut pas aller au marché. C'est comme si la carte d'électeur est un billet d'entrée. Des Imbonerakure sont postés à l'entrée du marché et vérifient si on l'a ou si on ne l'a pas. Ceux qui ne l'ont pas ne sont pas admis. Même lorsqu'on se déplace vers un champ pour travailler, des Imbonerakure peuvent demander qu'on montre ce document sur le chemin* »[1160].

457. Des Imbonerakure, parfois en collaboration avec l'administration locale, ont refusé le passage à des personnes ne pouvant montrer les récépissés attestant du paiement des cotisations pour les élections de 2020 ou d'autres types de contribution[1161]. Une personne a raconté :

> « *Pour les […] contributions, les Imbonerakure donnaient une quittance, et on n'était pas libre de se déplacer sans cette quittance. Les Imbonerakure établissaient des checkpoints où ils vérifiaient si on avait la quittance requise. Ces barrages étaient érigés entre deux collines de sorte que, pour se déplacer d'une colline à l'autre, il fallait passer par le barrage. Si on se faisait arrêter à un barrage sans la quittance requise, les Imbonerakure en concluaient qu'on n'avait pas encore payé, et ils demandaient parfois dix fois la somme, ou bien ils frappaient les gens sévèrement* »[1162].

458. La Commission a continué en outre à recevoir des informations confirmant l'utilisation des cahiers de ménage afin de contrôler les mouvements de la population[1163]. Des témoignages reçus par la Commission font même état de cas fréquents d'extorsion en lien avec la vérification des cahiers de ménage[1164]. Un témoin a relaté :

> « *Le plus souvent, la police procède à l'arrestation des personnes en groupe, soi-disant à la recherche de cahiers de ménage, mais en réalité, elle les arrête pour pouvoir leur réclamer [de l'argent] en vue de leur libération* »[1165].

459. La Commission a enfin pu s'entretenir avec de nombreuses personnes qui, après avoir séjourné même brièvement dans un pays limitrophe, sont retournés au Burundi et ont été victimes de violations des droits de l'homme, notamment des arrestations et détentions arbitraires et des tortures et mauvais traitements[1166]. Certaines personnes auraient été tuées après leur retour au pays[1167]. Elles ont souvent été accusées de collaborer ou de vouloir rejoindre les groupes armés d'opposition. Une personne, revenue de Tanzanie, a raconté:

> « *J'ai quitté le Burundi [en] 2016 […] Je suis reparti au Burundi en […] 2017 […] Quand je suis arrivé, j'ai voulu aller chez moi. J'ai trouvé une nouvelle construction […] Arrivé à la commune, le chef de zone a dit à l'administrateur communal que je revenais d'un camp de réfugiés et que je venais perturber l'ordre […] L'administrateur communal a appelé [des] policiers qui sont venus me prendre et m'ont mis au cachot […] Avant de rentrer dans le cachot, j'ai été frappé par les […] policiers. Ils m'accusaient de m'être exilé et de vouloir perturber l'ordre* »[1168].

1158 ZI-013.
1159 YI-001, JI-037, XI-063.
1160 YI-001.
1161 ZI-013, JI-010, YI-009.
1162 YI-009.
1163 QI-189, QI-197, QI-219, QI-220, YM-001.
1164 QI-189, QI-197, QI-219, QI-220, YM-001.
1165 QI-189.
1166 TI-105, TI-109, TI-144, YI-021, YI-049, JI-010, XI-104.
1167 JI-010, TI-109.
1168 TI-105.

460. La Commission a reçu à cet égard des informations sur un système organisé d'échange d'informations entre divers groupes, composés d'autorités administratives, de membres des forces de l'ordre et d'Imbonerakure, destiné à surveiller les déplacements de toute personne suspectée d'être contre le Gouvernement ou le parti[1169]. Ce système permet notamment de repérer aisément les absences plus ou moins longues de ces derniers de leur colline de résidence, ainsi que leurs retours. Une personne interrogée par la Commission a ainsi déclaré :

> *« C'est à ce moment [que j'ai quitté ma] commune pour [me] réfugier à […], dans la même province […]. Les Imbonerakure ont échangé des informations entre eux [dans les] diverses communes. Ils [m'] ont poursuivi […] jusque dans [ma] cachette […] Ne [me] sentant pas en sécurité, [j'ai] fui le Burundi […]* »[1170].

461. Toutes ces entraves à la liberté de circulation ont eu comme conséquence de limiter les déplacements des citoyens burundais à l'intérieur et vers l'extérieur de leur pays.

D. Dysfonctionnements du système judiciaire

462. L'État de droit nécessite que tous les acteurs publics – membres des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et les fonctionnaires, mais aussi la population dans son ensemble – reconnaissent l'importance de ce principe et leur rôle à cet égard. Une culture de respect de l'État de droit est nécessaire pour la protection du système judiciaire, ce qui nécessite que ses institutions soient légitimes, inclusives, adaptées au contexte du pays et de la société, et bénéficient de la confiance de la population[1171]. En l'absence d'une telle culture, le système judiciaire est vulnérable. Au Burundi, l'État de droit n'existe pas. Il ne peut en effet exister quand les membres du Gouvernement ne sont pas tenus responsables de leurs actes. Le présent chapitre ne parle que du système judiciaire et de ses dysfonctionnements, même si la Commission est consciente que ce système n'est qu'un des éléments constitutifs parmi d'autres de l'État de droit.

463. En vertu du droit international, l'État a l'obligation de s'assurer de l'existence d'un droit à un recours utile pour toutes les violations des droits de l'homme. Quand la violation constitue un crime relevant du droit pénal, le recours normal est de se constituer partie civile dans une procédure pénale. Les violations documentées par la Commission relevant principalement du droit pénal, le présent chapitre se concentre sur le fonctionnement de la chaîne pénale. Les violations des droits de l'homme ne sont toutefois pas nécessairement des crimes. Dans les systèmes de droit civil comme cela est le cas au Burundi, les victimes doivent pouvoir entamer, à titre de recours utile, une procédure devant les juridictions civiles ou exercer un recours administratif contre l'État. Or, dans les entretiens réalisés par la Commission, les professionnels de la justice n'ont pas évoqué le recours administratif contre l'État comme l'une des voies de recours utile à certaines violations des droits de l'homme et aucun exemple n'a été mentionné à la Commission. Il existe donc au Burundi un risque qu'aucune voie de recours ne soit offerte aux victimes pour certaines violations des droits de l'homme.

464. La Commission s'est intéressée au fonctionnement du système judiciaire burundais afin de déterminer si, conformément aux appels du Conseil des droits de l'homme, ce système est en mesure « de mener des enquêtes approfondies et indépendantes sur les crimes qui constituent de graves violations des droits de l'homme ou atteintes à ces droits, de sorte que tous les auteurs de ces actes, quelle que soit leur affiliation, aient à en répondre devant la justice »[1172] et ainsi assumer ses obligations de protéger les droits fondamentaux

---

[1169] YI-009, YI-017, YI-021, XI-081, XI-104, QI-237, TI-070, TI-071.

[1170] QI-237.

[1171] Leanne Mac Key, Towards a rule of law culture, Exploring effective responses to justice and security challenges, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2015, p. 16 à 21 ; World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018.

[1172] Résolution du Conseil des droits de l'homme 36/2, Mission du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour améliorer la situation des droits de l'homme et l'obligation de rendre des comptes au Burundi, par. 9

des individus sur son territoire. La Commission espère qu'un diagnostic approfondi du système judiciaire actuel au Burundi[1173] pourra aider le Gouvernement et la communauté internationale à identifier les mesures nécessaires pour instituer un meilleur système pour le futur. Le bon fonctionnement du système judiciaire est en effet crucial par rapport au principe de subsidiarité entre les juridictions nationales et la Cour pénale internationale qui a compétence à engager des poursuites seulement lorsque les États dans lesquels des crimes internationaux ont eu lieu ne le font pas, par manque de volonté ou de capacité, alors qu'ils avaient reconnu la compétence de la Cour[1174].

465. Comme mentionné dans le premier rapport de la Commission[1175], le système judiciaire burundais est composé de plusieurs niveaux de juridiction ordinaire : des tribunaux de résidence (TR) au niveau de chaque commune, des tribunaux de grande instance (TGI) au niveau de chaque province, quatre cours d'appel[1176] (CA) et une Cour suprême (CS). Il y a aussi des juridictions spécialisées : les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail, les cours administratives, la Cour anti-corruption, la Cour spéciale terres et autres biens, des tribunaux militaires (les conseils de guerre et la Cour militaire). Il n'existe pas de juridiction spécialisée pour les enfants qui sont jugés par une chambre spéciale constituée au sein des juridictions ordinaires[1177]. Il y a également une Cour constitutionnelle. La Haute-cour de justice prévue par la Constitution de 2005 n'a pour sa part jamais été établie.

466. La Commission a concentré sa recherche sur le fonctionnement des institutions judiciaires qui devraient offrir des voies de recours utiles aux victimes de violations des droits de l'homme, principalement en enquêtant, poursuivant et sanctionnant de manière indépendante et impartiale leurs auteurs, à savoir les juridictions ordinaires supérieures

---

1173 Le présent chapitre s'appuie sur l'analyse du droit burundais et du droit international, des entretiens réalisés avec des experts et des professionnels de la justice au Burundi ainsi que des exemples d'affaires judiciaires qui se sont déroulées au cours des cinq dernières années.

1174 Article 17 du Statut de Rome : « Questions relatives à la recevabilité :
1. Eu égard à al. 10 du préambule et à l'art. 1, une affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque:
a) l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites ; b) l'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un État ayant compétence en l'espèce et que cet État a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée, à moins que cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État de mener véritablement à bien des poursuites ; c) la personne concernée a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet de la plainte, et qu'elle ne peut être jugée par la Cour en vertu de l'art. 20, par. 3 ; d) l'affaire n'est pas suffisamment grave pour que la Cour y donne suite.
2. Pour déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère l'existence, eu égard aux garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international, de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes:
a) la procédure a été ou est engagée ou la décision de l'État a été prise dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'art. 5 ; b) la procédure a subi un retard injustifié qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ; c) la procédure n'a pas été ou n'est pas menée de manière indépendante ou impartiale mais d'une manière qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée.
3. Pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure ».

1175 A/HRC/36/CRP.1, par. 135 à 149.

1176 Une quatrième Cour d'appel a été établie à Bururi en 2015.

1177 Article 293 du Code de procédure pénale de 2018 révisé par la loi n° 01/09 du 11 mai 2018. Le Code pénal et le Code de procédure pénale comportent en outre quelques dispositions particulières pour les procédures relatives à l'enquête préliminaire, l'instruction, la poursuite et le jugement des enfants en conflit avec la loi - Articles 280 à 303 du Code de procédure pénale et articles 28 à 30 du Code pénal révisé par la loi par la loi du 29 décembre 2017. Entre autres choses, il est prévu que tout interrogatoire d'enfant doit se faire en présence d'un avocat ou d'un conseil juridique sous peine de nullité de la procédure (Articles 282 du Code de procédure pénale de 2018) et les enfants de moins de 15 ans sont irresponsables pénalement et les peines doivent être allégées ou les sanctions emménagées pour les enfants (Articles 28 à 30 du Code pénal révisé par la loi par la loi du 29 décembre 2017).

(TGI, CA et CS), et dans une certaine mesure les tribunaux militaires[1178]. Il apparaît clairement que le système judiciaire burundais connaît depuis longtemps des dysfonctionnements et problèmes structurels tellement importants, qu'en l'état actuel des choses, il ne peut pas remplir son rôle. Ce chapitre est à lire en complément des informations contenues dans le premier rapport de la Commission, qui restent pertinentes[1179].

467. Le manque d'indépendance de la justice au Burundi est un phénomène ancien qui s'est aggravé depuis la crise politique qui a débuté en 2015. L'Accord d'Arusha a identifié le manque de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice comme l'une des sources des conflits au Burundi[1180]. Le Secrétaire-Général des Nations Unies, l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Burundi et le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle ont également insisté sur la nécessité de rendre la justice indépendante[1181].

468. Lors des premières années de mise en œuvre de l'Accord d'Arusha, de nombreux projets ont été entrepris en coordination avec les partenaires techniques et financiers du pays afin d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire[1182]. En 2010, le Gouvernement burundais a identifié certains progrès accomplis pendant cette période à l'occasion de l'élaboration de sa politique sectorielle de la justice pour les cinq prochaines années : « Une augmentation importante du nombre de magistrats, prenant en compte également le critère ethnique ; la mise en place d'une justice de proximité avec la création de tribunaux de résidence dans toutes les communes du pays ; l'instauration de la Cour anti-corruption de Bujumbura et de son parquet ; la création de nombreuses administrations personnalisées, telles que la direction des titres fonciers et du cadastre national, le Centre d'études et de documentation juridiques ou encore le Centre de formation professionnelle de la justice (en cours) ; la publication des Codes et lois du Burundi réunis en trois volumes, de même que leur traduction complète en kirundi, […] »[1183].

1178 Ce sont les juridictions compétentes en matière pénale pour les crimes et délits qui peuvent relever des principales violations et atteintes aux droits de l'homme ayant eu lieu au Burundi : disparitions forcées, meurtres, viols, arrestations et détentions arbitraires. Dans une moindre mesure, certaines informations relatives au fonctionnement des juridictions en matière civile contribuent à éclairer certains problèmes généraux au sein de la justice burundaise.

1179 A/HRC/36/CRP.1, par. 614 à 668.

1180 Article 3 (par. 8) du Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi portant sur les causes de la violence et de l'insécurité au Burundi mentionne : « Le non-respect par certains acteurs politiques des règles et principes normatifs fondamentaux de la bonne gouvernance, en particulier ceux concernant la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire; l'indépendance de la magistrature, la satisfaction des besoins humains élémentaires, le maintien de l'ordre et de la sécurité pour tous ».

1181 Voir partie II.B.2 du présent rapport.

1182 De nombreux projets ont été mis en œuvre au Burundi par diverses ONG avec le soutien des partenaires techniques et financiers du Burundi. Par exemple, Avocat sans frontières - Belgique a mis en œuvre un programme d'« accès à la justice des victimes et des prévenus de la crise de 1993 » exécuté depuis 1999, ainsi qu'un programme de protection internationale des droits des demandeurs d'asile et réfugiés au Burundi de 2012 à 2015, un programme pour améliorer l'accès à la justice des populations vulnérables au Burundi de 2013 à 2014 et un programme d'appui à l'opérationnalisation de la stratégie nationale d'aide légale de 2013 à 2014. RCN Justice et démocratie a également mis en œuvre divers programmes depuis 2000 : 2017 - 2021 : Contribuer à la réduction des violences domestiques basées sur le genre et des inégalités de genre dans les successions au Burundi ; 2014 - 2016 « Pour une justice de proximité renforcée et pour un meilleur accès des femmes à la justice » ; 2011 - 2013 « Pour une justice conciliatrice de proximité » ; 2010 - 2012 « Promotion et protection des personnes albinos au Burundi » ; 2009 - 2011 « Pour une justice rassurante » ; 2006 - 2008 "Pour une justice légitimée » ; 2003 - 2005 « Pour une égale protection devant la loi » et 2000 - 2002 « Appui à la justice au Burundi ». L'APRODH avait un programme de soutien financier et logistique des juridictions, il payait les avocats et/ou facilitait l'instruction et la tenue des audiences en couvrant les frais de mission des magistrats ainsi que leur transport ou organisait le transport des détenus afin d'assister aux audiences.

1183 Burundi - Politique sectorielle 2011-2015 du Ministère de la justice.

469. De nouveaux objectifs ont donc été définis pour la période 2011-2015 par le Gouvernement avec le soutien de la communauté internationale[1184] : « 1. Asseoir la place du judiciaire comme troisième pouvoir aux côtés de l'exécutif et du législatif […] ; 2. Renforcer les capacités du ministère de la justice et de ses administrations sous tutelle […] ; 3. Développer la compétence professionnelle des acteurs de la justice […] ; 4. Améliorer l'encadrement des juridictions et la déontologie […] ; 5. Déconcentrer le financement des juridictions […] ; 6. Réformer la justice de proximité […] ; 7. Réformer les voies d'exécution […] ; 8. Améliorer l'orientation des justiciables dans les juridictions […] ; 9. Mettre en place un système d'aide légale […] ; 10. Rendre la chaine pénale plus efficace et plus juste […] ; 11. Améliorer les conditions de détention […] ; 12. Mettre en place un système d'administration de la justice pour mineurs […] »[1185].

470. Force est de constater que la plupart de ces objectifs n'ont pas encore été atteints. Dès 2013, la situation s'est assombrie, comme l'illustre l'organisation des États généraux de la justice, à l'issue desquels le Gouvernement a refusé d'en publier les actes et recommandations, démontrant ainsi les limites des efforts entrepris en matière d'appui à la réforme de la justice[1186]. La politique sectorielle de la justice 2016-2020 a été élaborée sans coordination avec les partenaires techniques et financiers du pays. Cette politique n'est pas même disponible sur le site officiel du Ministère de la justice ou du Gouvernement[1187]. La Commission regrette que le refus de coopération des autorités burundaises n'ait pas permis d'obtenir plus d'informations à ce sujet.

1. Obstacles structurels : une justice privée d'indépendance

471. Il ne peut y avoir de procès équitable devant un tribunal impartial, comme cela est requis par le droit international des droits de l'homme, lorsque le système judiciaire n'est pas indépendant[1188]. Pour que la justice soit réellement indépendante, il faut que l'institution et les magistrats du siège soient indépendants. L'indépendance institutionnelle requiert une certaine autonomie financière et administrative. Le principe d'inamovibilité des magistrats du siège est, quant à lui, la pierre angulaire de l'indépendance des magistrats. Il est étroitement lié aux procédures et règles régissant leur recrutement, leur affectation et les éventuelles sanctions disciplinaires à leur encontre[1189].

1184 Voir « Méthodologie » in, Burundi - Politique Sectorielle 2011 – 2015 du Ministère de la justice, p. 9 et 10.

1185 Burundi - Politique Sectorielle 2011-2015 du Ministère de la justice.

1186 Voir partie II.A.2 du présent rapport pour l'évolution du contexte global durant cette période.

1187 ZI-005. Il n'y a pratiquement aucune information officielle disponible sur les conditions d'élaboration de cette dernière politique sectorielle ou son contenu, excepté un communiqué relatif à un atelier de validation de la politique qui en mentionne les grandes lignes, voir : http://www.justice.burundi.gov.bi/IMG/pdf/VALIDATION_PO_SECTORIELLE_M-J_2016-2020.pdf.

1188 Voir : Commission africaine des droits de l'homme et des peoples, communication 339/2007 Patrick Okiring et Agupio Samson represented by Human Rights Network and ISIS-WICCE v. Republic of Uganda, 28 avril 2018. Voir également le rapport de la Commission internationale des juristes, "The Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors – a practitioner's guide", p. 17.

1189 Voir les « Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature », Adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 ; les « Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet », adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990 ; la « Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice, adoptée lors de la première conférence mondiale sur l'indépendance de la justice », adoptée à Montréal le 10 juin 1983 ; et les « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés en 2003 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

(a) Dépendance de l'institution judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif

472. Le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice est officiellement garanti par la Constitution[1190]. Cependant, en instituant le Chef de l'État comme le garant de cette indépendance, la Constitution instaure également le premier obstacle structurel à celle-ci. Bien entendu, le Gouvernement a légitimement un rôle à jouer en matière d'administration de la justice, mais dans une mesure et d'une manière qui respectent son indépendance. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est désigné pour l'assister et pour être également « le garant du respect de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions »[1191], mais ce Conseil n'est pas lui-même indépendant.

(i) Un Conseil supérieur de la magistrature au rôle limité et dominé par le pouvoir exécutif

473. En vertu de la Constitution de 2005[1192], le Conseil comporte deux membres de droit : le Président de la République, qui préside le Conseil, et le Ministre de la justice, qui en est son vice-président. Il comporte huit membres choisis directement par le pouvoir exécutif[1193]. Seuls sept membres, sur 17 au total, sont des magistrats élus par leurs pairs. Tous les membres sont officiellement nommés par le Président de la République après approbation par le Sénat[1194]. Ce contrôle par le pouvoir législatif reste toutefois théorique au vu de l'absence de séparation des pouvoirs et de la mainmise du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif[1195].

474. Selon la Constitution promulguée en juin 2018, le CSM ne compte plus que 12 membres[1196]. Le Président de la République est toujours à sa tête. Le Président de la Cour suprême assure désormais les fonctions de vice-président. Le Ministre de la justice est, quant à lui, le secrétaire du CSM qui est composé également de quatre juges des juridictions supérieures, deux juges des tribunaux de résidence, tous élus par leurs pairs, ainsi que quatre personnes exerçant une profession juridique dans le secteur privé[1197]. Tous les membres du CSM demeurent officiellement nommés par le Président de la République après approbation du Sénat[1198]. Cette nouvelle composition du CSM constitue certes un progrès, mais l'institution reste sous la domination du pouvoir exécutif puisque le Président de la Cour suprême est lui-même nommé par le Président de la République, tout comme quatre autres membres du CSM.

475. En tout état de cause, le CSM a essentiellement un rôle consultatif en matière de nomination des nouveaux magistrats de carrière, des chefs de juridiction et des parquets, des magistrats à la Cour suprême et à la Cour anti-corruption. La Constitution et les lois sur le CSM et sur le statut des magistrats, parlent d'*avis*, sans en préciser la portée[1199]. Il est seulement mentionné qu'il s'agit d'un avis conforme pour ce qui concerne la nomination définitive d'un magistrat stagiaire comme magistrat de carrière, et lorsque le Ministre de la

---

1190 Article 209 de la Constitution promulguée par la loi n° 01/10 du 18 mars 2005 et article 214 de la Constitution promulguée le 7 juin 2018.

1191 Article 210 de la Constitution de 2005 et article 2 de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM.

1192 Suite à la promulgation de la Constitution de 2018, les autorités burundaises ont clarifié que les institutions de la Constitution de 2005 resteraient en vigueur jusqu'en 2020. La Commission note donc que le CSM est donc pour l'instant régi par les dispositions de la Constitution de 2005.

1193 Article 217 de la Constitution : cinq membres nommés directement par le Gouvernement, sans aucun critère ; et trois membres qui ont une profession juridique, sans autre critère.

1194 Articles 217 et 218 de la Constitution de 2005 et article 223 de celle de 2018.

1195 Voir partie II.B.1 du présent rapport.

1196 Les institutions de la Constitution de 2005 sont toujours en place au moment de la publication du présent rapport.

1197 Articles 222 et 224 de la Constitution de 2018.

1198 Articles 217 et 218 de la Constitution de 2005 et article 223 de celle de 2018.

1199 Articles 214 et 215 de la Constitution de 2005 ; articles 10 et 130 (par. 2) de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats ; articles 3 (par. 3) et 3 (par. 4) de la loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM.

justice propose de relever un magistrat de ses fonctions[1200]. La composition et la procédure de nomination des membres du CSM rendent cependant peu probable que celui-ci donne des avis contraires aux propositions du Ministre de la justice ou prenne des décisions en appel qui iraient à l'encontre de celles du Président de la République, d'autant plus que ce dernier a une voix prépondérante en cas d'égalité. C'est également le Président qui convoque et dirige les réunions du CSM, dont le seul but semble être d'entériner les décisions du pouvoir exécutif.

476. Le CSM n'a pas de rôle à jouer en ce qui concerne la gestion des carrières des magistrats du siège, qui relève du Gouvernement. Le Conseil n'intervient qu'en cas de plainte des magistrats au sujet de leur notation – qui peut affecter leur carrière - ou de leur sanction disciplinaire[1201]. Il considère également les plaintes des particuliers ou de l'Ombudsman contre le comportement des magistrats[1202]. Le CSM a également une mission de soutien et d'assistance au Président de la République dans l'élaboration de la politique judiciaire, du suivi de la situation en matière de justice et des droits de l'homme, dans l'élaboration de stratégies en matière de lutte contre l'impunité et en matière de recours en grâce[1203]. Enfin, il est chargé de « veiller au bon fonctionnement de toutes les institutions judiciaires » sans que ne soient précisés les moyens et les procédures pour remplir cette mission[1204].

(ii) Le budget des juridictions géré par le pouvoir exécutif

477. Un principe essentiel à l'indépendance institutionnelle de la justice, reconnu par les standards internationaux, est de doter les juridictions d'un certain pouvoir de contrôle sur leurs ressources, et idéalement, leur accorder une autonomie de gestion financière. Les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique recommandent à cet égard : « Les États dotent les instances juridictionnelles des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Le pouvoir judiciaire est consulté sur toute question se rapportant à la préparation et à la mise en œuvre de son budget »[1205]. Au Burundi, le financement des juridictions reste entre les mains du Ministère de la justice. Celui-ci prépare chaque année un budget qui intègre à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement du Ministère et celles des juridictions. Le Ministère de la justice assure la mise en œuvre de ce budget[1206]. Les chefs de juridiction ou de parquet qui souhaitent acheter des fournitures de bureau, de l'équipement, du carburant, louer des véhicules afin d'organiser une descente sur le terrain ou débourser des frais de déplacement aux magistrats, doivent préalablement adresser une demande spécifique au ministère en indiquant le budget demandé. Cela crée des retards car les dossiers et les activités prévues sont suspendus jusqu'au déboursement. Le fonctionnement quotidien des juridictions est

[1200] Articles 23 et 91 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1201] Articles 36, et 130 (par. 3) de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats ; article 3 (par. 5) de la loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM. Par exemple, le 14 août 2018, le Conseil s'est réuni pour analyser des différents recours formulés par des magistrats contre des notations, des sanctions disciplinaires ainsi que des demandes de réintégration dans la magistrature. Le Conseil a conclu qu'aucun recours n'était fondé. Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/235.

[1202] Article 211 de la Constitution de 2005 ; article 3 (par. 6) de la loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM ; article 130 (par. 3) de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1203] Article 213 de la Constitution de 2005 ; Article 3 (par. 2) et 3 (par. 7) de la loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM ; articles 130 (par. 1) et 130 (par. 4) de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1204] Article 3 (par. 1) de la loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du CSM ; article 130 (par. 1) de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1205] Principe A. 4 (v) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.

[1206] Article 12 du Décret n° 100/122 du 28 novembre 2005 portant organisation du Ministère de la justice. Voir également : Aimé-Parfait Niyonkuru, « L'indépendance du pouvoir judiciaire Burundais vis-à-vis de l'exécutif », in Librairie d'études juridiques africaines, vol. 7, p. 12.

donc totalement dépendant du pouvoir exécutif[1207]. Un ancien président de juridiction interviewé par la Commission a témoigné :

> « *Je n'avais pas de véhicule de fonction ni de service. Lorsque j'avais besoin de véhicules ou d'argent pour des frais de descente, je devais élaborer un budget et le soumettre au Ministère de la justice. En principe, cela aurait dû être fait en début d'année, mais en fait il n'y a pas de planification, donc [cela se faisait] au coup par coup, et entre temps les dossiers étaient suspendus jusqu'à ce que les véhicules soient loués par l'intermédiaire du ministère, et que les frais de descente soient libérés* »[1208].

478. La Cour suprême et son parquet sont les seuls à bénéficier de leurs propres lignes budgétaires dans le budget annuel du Ministère de la justice[1209]. La Commission a néanmoins un témoignage selon lequel ces budgets spécifiques, pourtant adoptés chaque année dans la loi de finances, ne leur sont jamais versés. De fait, la juridiction suprême se retrouverait dans la même situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif que les juridictions ordinaires[1210].

(b) Dépendance des magistrats vis-à-vis du pouvoir exécutif

479. L'indépendance des magistrats du siège est la deuxième facette essentielle de l'indépendance de la justice. À ce niveau aussi, la situation au Burundi est problématique.

(i) Une procédure de recrutement des magistrats opaque

480. Selon les standards internationaux, « [l]a procédure de nomination dans les instances juridictionnelles doit être transparente et sujette à révision et la création d'une instance indépendante à cet effet est recommandée », et « [l]'unique critère de nomination à des fonctions judiciaires doit être l'adéquation du profil du candidat avec les exigences du poste en termes d'intégrité, de formation ou d'instruction appropriée et de compétence »[1211]. En outre, « [l]es États veillent à ce que les magistrats aient une instruction et une formation adéquates et soient conscients des idéaux et devoirs éthiques de leur fonction, des protections constitutionnelles et réglementaires des droits des accusés, victimes et autres parties ainsi que des droits humains et des libertés fondamentales reconnues par la législation nationale et internationale »[1212].

481. Au Burundi, la Constitution précise que « les procédures de recrutement et de nomination dans le corps judiciaire obéissent impérativement au souci de promouvoir l'équilibre régional, ethnique et l'équilibre entre genres »[1213]. Cela est censé se traduire par un recrutement des magistrats par la voie d'un concours organisé par le Ministre de la justice assisté du CSM[1214], même si au final la nomination des magistrats reste du ressort du pouvoir exécutif. Les magistrats stagiaires à l'issue de deux ans de stage sont en effet nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la justice et après avis du CSM[1215]. Les magistrats des tribunaux de résidence sont quant à eux nommés directement par le Ministre, après avis du CSM[1216]. Le candidat à la magistrature doit « être porteur d'un diplôme de licence en droit au moins et/ou avoir réussi une formation spécialisée pour la profession de magistrat entre autre » en plus d'autres critères comme avoir la nationalité burundaise, être âgé entre 21 et 40 ans, bénéficier de la

---

1207 ZI-023, ZI-035.
1208 ZI-035.
1209 Article 18 de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.
1210 ZI-035.
1211 Principe A. 4 (h) et (i) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », de 2003. Voir également le principe n° 10 des « Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature » des Nations Unies de 1985.
1212 Principe B (a) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique » de 2003.
1213 Article 208 de la Constitution de 2005 et article 213 de la Constitution de 2018.
1214 Articles 7 et 8 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
1215 Article 214 de la Constitution de 2005
1216 Article 214 de la Constitution de 2005.

jouissance des droits civils et politiques, et avoir un casier judiciaire vierge[1217]. L'affectation des nouveaux magistrats du siège après leur nomination par le Président de la République peut se faire aux grades de juge suppléant du tribunal de résidence (grade 14), de Vice-Président du tribunal de résidence (grade 12), et de juge du tribunal de grande instance (grade 10)[1218]. Cela est décidé par le Ministre de la justice[1219].

482. De nombreux professionnels de la justice interrogés par la Commission ont néanmoins mis l'accent sur le caractère opaque et discrétionnaire du recrutement des magistrats tel qu'il est actuellement pratiqué. Dans le passé déjà, ces recrutements manquaient de transparence. Ils étaient faits sur dossiers par une commission et les juges étaient formés sur le tas. Le recrutement par concours avec une formation spécifique prévu par la Constitution de 2005 cherchait à pallier ce problème tout en permettant une diversification ethnique de la magistrature qui jusqu'alors était largement dominée par les Tutsis[1220], même si aucun quota n'était prévu en ce qui concerne la justice dans la Constitution de 2005. La nouvelle Constitution promulguée en juin 2018 institue en revanche un quota de 60 pour cent de Hutus et 40 pour cent de Tutsis et de 30 pour cent de femmes[1221], ce qui pourrait remettre en cause encore un peu plus l'obligation d'impartialité, de transparence et de professionnalisme dans le recrutement des magistrats. La mise en pratique de cette disposition demeure floue puisqu'il n'est pas précisé si de tels quotas doivent exister au niveau de chaque juridiction ou de manière globale.

483. Les concours en vue du recrutement de nouveaux magistrats n'ont été organisés que deux fois, en 2014 et 2015, avec le soutien de la Coopération belge. Ils avaient été suivis d'une formation initiale pour les candidats reçus, sous la supervision du Centre de formation professionnelle de la justice (CFPJ), avec l'appui technique et pédagogique de l'Agence belge de développement. Le CFPJ, officiellement créé en 2003 en tant qu'administration personnalisée de l'État, n'a vu le jour qu'en juin 2010. Il a pour mission de dispenser une formation professionnelle initiale aux magistrats stagiaires et aux candidats magistrats des tribunaux de résidence, aux greffiers, huissiers, secrétaires des parquets et du personnel pénitentiaire ; dispenser une formation continue aux magistrats, huissiers, greffiers, secrétaires des parquets et personnel pénitentiaire ; servir de cadre de formation initiale ou continue et de perfectionnement pour les avocats et les notaires ; servir de cadre de formation continue et de perfectionnement pour la police judiciaire[1222].

484. Depuis 2015, il n'existe aucune information officielle sur la procédure de recrutement suivie par le Gouvernement ou le type de formation offerte aux magistrats, mis à part un système de mentorat institué en 2016[1223]. La Commission note également que peu d'informations officielles sont disponibles sur les activités du CFPJ, notamment sur une éventuelle formation initiale des nouveaux magistrats depuis la fin des concours, alors que le Centre dispose d'un budget annuel constant depuis 2016 de seulement 91 052 430 francs burundais (52 000 dollars américains)[1224]. La Commission regrette que le refus de coopération des autorités burundaises ne lui ait pas permis d'obtenir plus d'informations à ce sujet.

485. Une telle situation ouvre évidemment la porte à l'arbitraire, au népotisme et à la corruption dans le recrutement des magistrats[1225]. La Commission a reçu des allégations selon lesquelles, pour devenir magistrat, il faudrait soit appartenir au CNDD-FDD ou en être proche, soit « acheter » sa position[1226] « *environ un million de francs burundais* [571

[1217] Article 4 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
[1218] Articles 6 et 11 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
[1219] Article 11 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
[1220] ZI-005.
[1221] Article 213 de la Constitution de 2018.
[1222] Décret n° 100/178 du 8 décembre 2003.
[1223] Sur le mentorat, voir : http://www.justice.burundi.gov.bi/IMG/pdf/mentorat_gtga.pdf.
[1224] Seules quelques formations continues sur la Convention sur le droit des enfants en 2016 ont été mentionnées dans la presse. Voir notamment : http://burundi-agnews.org/justice/burundi-les-magistrats-en-formation-sur-les-droits-de-lenfant/.
[1225] XI-057, ZI-006, ZI-018.
[1226] ZI-018, ZI-022, ZI-023, ZI-024.

dollars américains] *pour une poste à Bujumbura, un demi-million de francs burundais* [285,5 dollars américains] *pour un poste en province »*, selon un témoin[1227]. L'exigence pourtant basique d'être diplômé en droit ou d'avoir suivi une formation spécifique à la magistrature semble être devenue négligeable. Des témoignages reçus font état de plusieurs magistrats recrutés récemment qui n'auraient pas suivi des études de droit[1228]. La Commission constate que l'absence d'informations officielles disponibles sur les critères et la procédure de recrutement suivie, qui est *de facto* laissée à la discrétion du Ministre de la justice et du Président de la République[1229], rendent de telles allégations crédibles.

(ii) La gestion de la carrière des magistrats du siège entre les mains du pouvoir exécutif

486. Pour garantir l'indépendance des magistrats du siège, les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique recommandent la création de « mécanismes indépendants ou administratifs pour suivre la carrière des magistrats et examiner les réactions du public aux processus d'administration de la justice. Ces instances, […] sont constituées, sur une base paritaire, de membres de la magistrature et de représentants du Ministère chargé de la justice […] »[1230]. Au Burundi, la carrière des magistrats du siège est entièrement gérée par le Ministre de la justice, alors que les magistrats du siège devraient être dégagés de tout lien de subordination au pouvoir exécutif. Il existe 11 grades réservés aux promotions des magistrats de carrière en plus des grades réservés à l'affectation initiale des magistrats[1231]. L'avancement de grade en grade dépend de la notation qui est effectuée annuellement par le président de la juridiction et le Ministre de la justice[1232]. Un avancement est possible après trois années d'ancienneté dans un grade donné si le magistrat a été noté « très bon » au cours de cette période, ou lorsqu'il a été noté « élite » au cours de deux années consécutives[1233]. Le CSM n'est pas impliqué dans les notations et avancements des magistrats sauf en cas de recours par un magistrat contre sa notation et son impact sur son avancement[1234]. L'approbation du Sénat est quant à elle requise pour les propositions d'avancement qui se traduisent par des nominations à la Cour suprême et à la Cour anti-corruption[1235].

487. La Commission a reçu des allégations selon lesquelles des magistrats auraient bénéficié d'affectations initiales et de promotions à l'encontre des règles établies, uniquement sur la base de leurs proximités et allégeances au parti au pouvoir et au Gouvernement[1236]. Des magistrats du siège promus ou nommés récemment au sein des

---

1227 ZI-023.

1228 ZI-008, ZI-012, ZI-023, ZI-032, ZI-035.

1229 La Conseil supérieur de la magistrature ne se prononce que sur la nomination définitive des magistrats stagiaires comme magistrat de carrière ou leur révocation. Son avis n'est légalement pas requis pour le recrutement des magistrats.

1230 Principe 4 (v) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.

1231 Article 6 de la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
Les grades sont les suivants : « grade 14: Juge suppléant du tribunal de résidence ; grade 13: Juge du tribunal de résidence ; grade 12: Vice-Président du tribunal de résidence;
grade 11 : Président du tribunal de résidence ; grade 10: Juge du tribunal de grande instance, Substitut du procureur de la république ; grade 9 : Vice-Président du tribunal de grande instance, Premier substitut du procureur de la république ; grade 8 : Président du tribunal de grande instance, Procureur de la république ; grade 7 : Conseiller à la Cour d'appel, Substitut général près la Cour d'appel ; grade 6 :Vice-Président de la Cour d'appel, Premier substitut général près la Cour d'appel ; grade 5 : Président de la Cour d'appel, Procureur général près la Cour d'appel ; grade 4 : Conseiller à la Cour suprême, substitut général près la Cour suprême; grade 3 : Vice-Président de la Cour suprême, Premier substitut général près la Cour suprême ; grade 2: Président de la Cour suprême, Procureur général de la république ; grade 1: hors catégorie ».

1232 Article 35 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

1233 Article 40 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

1234 Articles 10, 11, 36 et 43 de la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

1235 Article 215 de la Constitution de 2005 et article 18 de la loi portant création de la Cour anti-corruption.

1236 ZI-004, ZI-006, ZI-008, ZI.009, ZI-019, ZI.022, ZI-035.

juridictions supérieures n'auraient pas l'expérience requise. Par exemple, des magistrats de TGI auraient été nommés directement à la Cour suprême ou comme présidents de cours d'appel après seulement quelques années de carrière[1237]. Un témoin a rapporté :

> « *[Des] étudiants très jeunes, et pas parmi les plus brillants sont devenus procureurs de la République ou présidents de TGI après moins de deux ans dans la magistrature* »[1238].

(iii) Des présidents de juridiction nommés par le pouvoir exécutif

488. Selon la loi burundaise, les chefs de juridiction et de parquet pour les juridictions, à partir des TGI, sont nommés par décret du Président de la République. Le Ministre de la justice nomme les présidents des tribunaux de résidence[1239]. Ces nominations sont censées prendre en compte un certain équilibre ethnique, idée centrale de l'Accord d'Arusha, même si jusqu'à la Constitution de 2018, aucun quota n'avait été instauré dans le secteur judiciaire[1240]. L'approbation du Sénat est requise pour les nominations des présidents des juridictions supérieures et des chefs de leurs parquets respectifs[1241], mais, dans la pratique, il les approuve automatiquement[1242]. Le ministère public étant « un, indivisible et hiérarchisé », il est placé « sous l'autorité du Ministre de la justice »[1243]. La nomination des chefs de parquet par le pouvoir exécutif n'est donc pas en elle-même problématique. En revanche, le fait que les présidents des cours et tribunaux soient choisis par le pouvoir exécutif est un obstacle majeur à leur indépendance et par là même à celle des institutions judiciaires.

489. Les présidents des juridictions bénéficient en effet de prérogatives très importantes qui impactent directement le fonctionnement des juridictions et peuvent influer sur les décisions rendues[1244]. Ils « sont responsables du bon fonctionnement du service » [1245] et ont donc la compétence de noter la performance des magistrats ainsi que d'entamer des procédures disciplinaires contre ceux-ci. De plus, « [d]ans chaque juridiction, le président est chargé de l'ordre et le l'organisation du service »[1246]. Il désigne les magistrats du siège appelés à se déplacer pour les procédures en itinérance[1247] et il fixe la composition du siège et le rôle dans les affaires appelées en audience publique[1248]. La fixation du rôle est particulièrement importante dans le déroulement des affaires judiciaires car la composition du siège peut changer au fil des audiences, à la discrétion du Président de la juridiction. Le siège reste stable uniquement lorsque le dossier a été placé en délibéré. Cette prérogative permet au président de la juridiction de contrôler en partie le déroulement des procès dans les affaires sensibles car il peut choisir quels magistrats siègent à quel moment, alors qu'il sait forcément quels sont les magistrats les plus conciliants.

1237 ZI-006, ZI-019, ZI-022, ZI-031, ZI-035.

1238 ZI-005.

1239 Article 11 et 25 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. Il n'y a pas de représentants du ministère public auprès des tribunaux de résidence, voir article 205 de la Constitution de 2005 et article 11 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 – Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

1240 Article 208 de la Constitution de 2005 et article 213 de la Constitution de 2018.

1241 Article 215 de la Constitution de 2005 et article 18 de la loi portant création de la Cour anti-corruption.

1242 Voir : Ntahiraja Bernard, « L'indépendance du juge pénal burundais, in Librairie africaine d'études juridiques », vol. 3, 2016, p. 442.

1243 Articles 128 et 130 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 instituant le Code de l'organisation et de la compétence judiciaire.

1244 Article 10 de la loi n° 1/07 régissant la Cour suprême.

1245 Article 15 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

1246 Article 82 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 – Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

1247 Ibid, article 85.

1248 Ibid, article 158.

(iv) Pas de reconnaissance du principe d'inamovibilité des juges

490. Le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège est l'un des éléments fondamentaux pour que ces derniers puissent exercer leur tâche de manière impartiale et avec le respect de la loi pour seul critère[1249]. Ce principe n'est toutefois pas reconnu dans la loi burundaise. Certes les magistrats sont nommés à vie[1250], mais il est prévu par la loi que « le magistrat du siège peut être déplacé pour exercer des fonctions de même grade au moins auprès d'une juridiction de même rang au moins »[1251]. Aucun critère, ni justification n'est requis par la loi pour procéder à cette mutation qui est donc laissée à la discrétion du pouvoir exécutif. Cette disposition est une entrave évidente à l'indépendance de la magistrature. La Commission a des motifs raisonnables de croire que le pouvoir exécutif a usé et abusé de cette possibilité comme un moyen très efficace pour contrôler les magistrats[1252].

491. La Commission reconnaît que, dans certaines situations, il peut être légitime d'imposer des sanctions disciplinaires contre un magistrat, ces sanctions pouvant aller jusqu'à la révocation de celui-ci. Cependant, au Burundi, cette compétence relève du pouvoir exécutif, y compris pour les magistrats du siège, ce qui est préjudiciable à leur indépendance. En effet, c'est le Ministre de la justice qui peut proposer au Président de la République la mise en disponibilité jusqu'à six mois sans salaire, ainsi que la révocation des magistrats, après avoir obtenu l'avis conforme du CSM[1253].

(v) Une rémunération des magistrats inappropriée

492. Une « rémunération appropriée » est l'un des éléments centraux pour garantir l'indépendance et l'impartialité des magistrats[1254]. Aujourd'hui, la rémunération moyenne des magistrats des juridictions de base ou en début de carrière est de 300 000 francs burundais par mois (171 dollars américains) toutes primes confondues et peut atteindre 665 000 francs burundais hors primes (380 dollars américains). Pour les juridictions spécialisées comme la Cour anti-corruption, les salaires de magistrats oscillent entre 904 000 francs burundais (516 dollars américains) et 1 640 000 francs burundais (936 dollars américains)[1255]. Cela témoigne d'un manque de valorisation et de considération du pouvoir judiciaire. Ce montant est en effet à comparer avec les barèmes des honoraires des avocats, de 1 000 à 1 500 dollars américains pour les nouveaux avocats inscrits au petit tableau, de 1 500 à 3 000 dollars américains pour les avocats inscrits au grand tableau et de 3 000 à 5 000 dollars américains pour les avocats les plus anciens, ainsi que le forfait de 3 000 dollars américains par dossier donné dans le cadre du projet conjoint du PNUD et du Ministère de la justice d'assistance judiciaire aux populations démunies[1256].

493. En outre, les magistrats ont actuellement leur rémunération grevée chaque mois et de manière *ad hoc* au titre de la contribution pour les élections de 2020[1257]. La grande majorité des magistrats ont donc des difficultés pour vivre dignement avec le seul salaire qui leur est versé, et logiquement, ils n'ont pas le droit d'exercer une autre occupation ou

---

[1249] Principes n° 12 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, 1985 et Principe 4 (par. l) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.

[1250] Article 21 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1251] Ibid, article 22.

[1252] Voir infra., la section 3 (b) du présent chapitre.

[1253] Article 91 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

[1254] Principes n° 11 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, 1985 et Principe 4 (m) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.

[1255] Source : le rapport de la Cour des Comptes du Burundi relatif au contrôle des disparités des statuts pécuniaires dans l'Administration publique burundaise tels que reportés sur le site internet : https://votresalaire.bi/salaire/salaires-publics, et confirmé par un témoignage recueilli par la Commission : ZI-004.

[1256] Information interne aux Nations unies.

[1257] Voir partie III.E.2 (c) du présent rapport.

activité, même non rétribuée, dans des affaires privées à but lucratif[1258]. La Commission se demande si cette rémunération inadaptée ne serait pas l'un des facteurs de la corruption très fréquemment évoquée au sein du système judiciaire burundais[1259].

2. Obstacles conjoncturels : une justice avec des moyens insuffisants et gangrénée par la corruption

494. Le manque de moyens et surtout la faiblesse des salaires des magistrats et du personnel judiciaire ont une incidence négative sur la bonne administration de la justice, notamment en favorisant la corruption tout au long des procédures judiciaires, aussi bien pénales que civiles.

(a) Faiblesse des ressources et des moyens alloués à la justice

495. Entre 2015 et 2018, le budget annuel du Ministère de la justice a diminué, passant de près de 23,5 milliards de francs burundais en 2015 (environ 13,4 millions de dollars américains), à 17,2 milliards de francs burundais en 2016 (environ 9,8 millions de dollars américains), 17,9 milliards de francs burundais en 2017 (environ 10,2 millions de dollars américains) et est remonté à 20,3 milliards de francs burundais en 2018 (environ 11,5 millions de dollars américains). Ce budget représente toujours moins de 2 pour cent du budget total de l'État. Pour 2018 par exemple, le budget de la justice représente 1,8 pour cent du budget de l'État, alors que celui de la Présidence de la République en représente 2,2 pour cent, celui de la sécurité publique 6,7 pour cent et celui de la défense 11,2 pour cent. Il faut néanmoins noter que les budgets alloués aux juridictions ont augmenté de 8,8 milliards de francs burundais en 2016 (environ 5 millions de dollars américains) à 9,3 milliards de francs burundais en 2018 (environ 5,3 millions de dollars américains). Le budget de la Cour suprême et de son parquet est quant à lui passé de 547 millions de francs burundais en 2016 (environ 312 00 dollars américains) à 617 millions de francs burundais en 2018 (environ 352 000 dollars américains). En 2015 et 2016, des efforts d'investissement pour la construction de nouveau tribunaux et la réhabilitation de certains autres ont été rapportés, comme par exemple la construction et réhabilitation des tribunaux de résidence de Gihanga, Buhinyuza, Mwakiro, Muramvya, Rumonge et Ndava pour un montant de 674 millions de francs burundais en 2015 (environ 385 000 dollars américains)[1260].

496. Malgré ces efforts financiers, les juridictions manquent de moyens et d'équipements de base pour accomplir leurs fonctions. Les bâtiments sont vétustes, parfois sans installations sanitaires ou eau courante, les coupures d'électricité sont fréquentes et les fournitures manquent. Les ressources et les équipements ne sont pas répartis équitablement entre les juridictions[1261]. En 2018, le montant alloué à l'entretien des bâtiments judiciaires pour l'ensemble du pays est de 18 millions de francs burundais (moins de 12 000 dollars américains) et seulement 6,2 millions de francs burundais (moins de 37 700 dollars américains) sont prévus pour l'achat de matériel et fournitures des juridictions, 140 millions de francs burundais (environ 80 000 dollars américains) pour la construction, la réhabilitation et l'équipement des tribunaux de résidence, et 100 millions de francs burundais (environ 57 000 dollars américains) pour la réhabilitation et l'équipement des infrastructures judiciaires.

497. Les greffes sont manuels, toujours pas informatisés, ce qui favorise la petite corruption, rend possible l'égarement des dossiers et allonge les procédures[1262]. La Ministre de la gouvernance du Burundi a constaté cela directement lors d'une visite surprise des

---

1258 Article 17 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats

1259 Voir infra., la section 2 (b) du présent chapitre.

1260 Annuaire statistique de la justice 2015-2016, p. 37. La Commission ne dispose pas de statistiques pour 2017-2018, mais, en prenant compte le montant global du budget alloué à la justice pour ces deux années, il semble raisonnable de penser que la situation actuelle n'est pas radicalement différente de celle de 2015 et 2016.

1261 XI-057, ZI-005.

1262 Voir infra., la section 2 (b) du présent chapitre.

institutions de Cankuzo le 28 mai 2018, couverte par la presse nationale[1263]. Un avocat a expliqué à la Commission :

> *« [Il y a] un problème général d'organisation au niveau des greffes et de nombreuses défaillances. Personnellement, entre 2016 et 2017, cela m'est arrivé dans trois dossiers [qu'ils soient introuvables]. Au final, les dossiers ont été retrouvés »*[1264].

498. Les manques de moyens matériels sont particulièrement significatifs en termes d'équipements bureautiques et logistiques puisque ceux-ci affectent directement le déroulement des procédures. Il n'y a pas suffisamment d'ordinateurs et de machines à écrire, particulièrement au niveau des juridictions inférieures. En 2016, seulement 150 ordinateurs et 34 machines à écrire ont été utilisés sur l'ensemble des juridictions ordinaires – hors tribunaux de résidence. Cela représentait 15 ordinateurs au niveau de la Cour suprême, entre deux et six ordinateurs par cour d'appel et entre un et huit ordinateurs par TGI[1265]. Un substitut du procureur a expliqué à la Commission :

> « O*n nous donne seulement du papier et les carbones, mais pas les stylos*»[1266].

499. Le manque de tels équipements ne peut qu'affecter de manière négative la durée des procédures judiciaires. Par exemple, la dactylographie des dossiers est très lente, que ce soit au niveau des parquets ou des juridictions, alors qu'elle est nécessaire à chaque étape de la procédure. Selon les chiffres officiels, le nombre de dossiers dactylographiés au sein des parquets par rapport au nombre de dossiers clôturés au cours de l'année 2016 oscille de 0,06 pour le parquet du TGI de Ntahangwa à 2,15 pour celui près de la cour d'appel de Gitega, avec une moyenne nationale de 0,83. Pour les cours d'appel, sur les 1 219 décisions rendues en 2016, seules 891 ont été saisies ou dactylographiées. Au niveau des TGI, sur les 10 481 décisions prises en 2016, seulement 7 380 ont été saisies ou dactylographiées[1267].

500. Les juridictions manquent également de moyens de transport pour effectuer les descentes sur le terrain, pourtant cruciales lors des phases pré-juridictionnelles, mais également pour assurer l'acheminement des prévenus détenus à l'audience. Dans le passé, jusqu'à sa radiation par le Gouvernement en octobre 2016, l'APRODH essayait de fournir un tel transport ou rendait possible l'organisation de procès en itinérance[1268]. À cet égard, on peut noter que, selon les budgets officiels, entre 2008 et 2016 seulement quatre camions de transport de prisonniers ont été achetés (deux en 2011 et deux en 2013)[1269]. Étant donné que seules 11 des 17 provinces du Burundi disposent de prisons et que certains prévenus sont détenus loin de la juridiction saisie de leur dossier, la question du transport des détenus est très importante, chaque prévenu ayant le droit d'être présent lors de son procès[1270]. Un avocat a fourni une illustration de ce problème :

> *« En première instance, [mon client] a été condamné […] par le TGI de [X]. On a alors interjeté appel et demandé que mon client soit transféré à la prison de [Y] qui est proche de Bujumbura. Au début cela a été refusé car on nous disait qu'il n'y avait pas de transport disponible. Cela traînait. L'appel était déjà en cours devant la cour d'appel, les audiences étaient organisées mais le prévenu était toujours à*

1263 Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/4/51.

1264 ZI-001.

1265 Ministère de la justice du Burundi, Annuaire statistique de la justice 2015-2016, p. 40 à 43. La moyenne globale était de 6,67 magistrats et agents de l'ordre judiciaire par ordinateur et 7,57 par machine à écrire, mais avec de grande disparités entre les juridictions (de 1,73 personnes par ordinateur à la Cour suprême jusqu'à 13 pour le TGI de Ruyigi et de deux personnes par machine à écrire au TGI de Bururi jusqu'à 34 au TGI de Bujumbura Mairie. Cependant, les tribunaux de grande instance de Muha, Mukaza et Ntahangwa ayant des chiffres de 28,25 ; 20,63 et 44 peuvent fausser quelques peur cette moyenne et sont sans aucun doute des cas extrêmes en raison de leur établissement récent. Au niveau des parquets, la moyenne en 2016 était de 6,11 magistrats et auxiliaires de justice par ordinateur et 6,33 par machine à écrire.

1266 ZI-005.

1267 Ministère de la justice du Burundi, Annuaire statistique de la justice au Burundi 2015-2016, p. 57.

1268 ZI-012, ZI-019.

1269 Voir les budgets annuels du Gouvernement burundais.

1270 Article 14 du Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques.

[la prison de X] car le transfert ne se faisait pas. C'est un problème courant et c'est pour cela qu'à l'époque, l'APRODH louait des véhicules pour permettre le transport de certains prisonniers »[1271].

501. De ce manque général de moyens résulte une grande lenteur des procédures, chaque étape s'étirant sur plusieurs mois. La Commission note qu'en 2010[1272], la moyenne générale de la de la procédure pénale devant les TGI du ressort de la cour d'appel de Bujumbura était la suivante : 168 jours d'instruction, 265 jours entre la saisie du tribunal et la première audience et 301 jours entre la première audience et la décision. Devant les cours d'appel, les moyennes étaient de 471 jours d'instruction, 617 jours entre la saisie du tribunal et la première audience et 383 jours entre la première audience et la décision. La Commission regrette que le manque de coopération des autorités burundaises ne lui ait pas permis d'obtenir des statistiques plus récentes. Cependant, au regard des informations globales recueillies sur le fonctionnement de la justice au cours de son enquête, la Commission n'a pas de raison de croire que la situation a considérablement changé.

502. Enfin, les ressources allouées aux établissements pénitentiaires, qui sont l'un des maillons essentiels de la chaîne pénale, sont largement insuffisantes. La Commission a en effet documenté des conditions de détention inacceptables qui constituent en elles-mêmes des violations des droits de l'homme[1273]. Le budget annuel de la direction de l'administration pénitentiaire est de 3,8 milliards de francs burundais (2,2 millions de dollars américains) en 2018, un niveau de financement presque constant qui oscille entre 3 et 3,8 milliards de francs burundais depuis 2013 (environ 1,7 millions et 2,2 millions de dollars américains). Cependant, le budget spécifiquement dévolu à l'équipement des prisons a baissé significativement depuis 2013 passant de 70 millions de francs burundais (environ 40 000 dollars américains) en 2013 à 42 millions de francs burundais (environ 24 000 dollars américains) en 2016, 2017 et 2018. En 2018, 1 milliard de francs burundais (environ 570 000 dollars américains) a été alloué pour la réhabilitation des prisons, ce qui représente un effort louable. La Commission espère que cela se traduira en pratique par une réelle amélioration des conditions de vie pour les détenus.

(b) Corruption généralisée dans le système judiciaire

503. Les pratiques de corruption par des Officiers de police judiciaire, des Officiers du ministère public et des magistrats sont proscrites par le Code pénal burundais, qui prévoit des sanctions de 12 à 15 ans de servitude pénale pour les Officiers de police judiciaire et OMP et de 15 à 20 ans pour les juges[1274]. La Commission a néanmoins des motifs raisonnables de croire que la corruption est généralisée au sein du système judiciaire burundais, existant à tous les niveaux et au sein de toutes les juridictions, ce qui est vraisemblablement liée en partie au manque de ressources allouées aux institutions judiciaires et aux magistrats[1275]. La corruption du personnel judiciaire peut être initiée par le justiciable ou une partie à un conflit, ou être sollicitée activement par des agents de police, du SNR, des Officiers de police judiciaire, des Officiers du ministère public, des magistrats du siège et même des greffiers.

(i) Corruption dans la procédure pénale

504. De nombreuses personnes ont témoigné à la Commission que des Officiers de police judiciaire et même des agents du SNR ou du Bureau spécial de recherche leur ont proposé de les libérer après les avoir arrêtés contre payement d'une somme d'argent pouvant aller de 10 000 à 3 millions de francs burundais (de 5 à environ 1 700 dollars américains), ce qui dans le contexte de l'arbitraire de la majorité des arrestations, s'apparente souvent à une

[1271] ZI-019.
[1272] Voir : Ministère de la justice du Burundi, Annuaire statistique de la justice 2013, p. 89. La Commission note que les statistiques sur les durées moyennes des procédures pour les autres années ne sont pas disponibles.
[1273] Voir partie III.C.3 du présent rapport.
[1274] Articles 438 et 439 du Code pénal révisé par la loi du 29 décembre 2017.
[1275] ZI-027.

forme de racket ou une demande de rançon. La plupart des personnes qui ont payé, mais pas toutes, ont retrouvé leur liberté après avoir versé l'argent demandé[1276].

505. La Commission a également reçu des témoignages indiquant que des Officiers du ministère public ont demandé de l'argent aux justiciables pour les remettre en liberté lors de la phase d'instruction, somme pouvant aller jusqu'à 1 million de francs burundais (environ 576 dollars américains)[1277]. Des sommes de 1 à 2 millions de francs burundais (de 576 à 1 142 dollars américains) ont également été payées afin d'être inscrit sur la liste des détenus bénéficiant de la grâce présidentielle[1278]. La Commission a reçu l'allégation selon laquelle des personnes auraient payé des Officiers du ministère public pour pouvoir quitter le SNR et être simplement transférées en prison[1279].

506. La corruption existe également au niveau des magistrats du siège, lors du passage devant la chambre du conseil ou lorsque l'affaire a été mise en délibéré, puisque la composition du siège peut changer jusqu'à ce stade[1280]. Parfois, le payement vise seulement à obtenir une peine réduite lorsqu'un acquittement pur et simple ne semble pas possible[1281].

507. Il existe également une corruption à petite échelle quasi-quotidienne au niveau des greffes des juridictions. Pour avoir accès à un dossier ou obtenir la copie dactylographiée d'une décision, les avocats doivent régulièrement payer des sommes de 1 000 ou 2 000 francs burundais (0,57 ou 1,14 dollar américain) au personnel des greffes. Ceux-ci leur disent « avoir beaucoup de travail », « être fatigués » ou avoir besoin d'un « rafraîchissement ». À défaut de paiement, les usagers doivent faire preuve de beaucoup de patience pour obtenir les documents demandés[1282]. Comme ce sont en général les greffiers qui effectuent les assignations et les notifications, ils exigent aussi des frais de déplacement d'environ 5 000 francs burundais (2,86 dollars américains), même si le transport est organisé par l'une des parties ou son avocat[1283]. La Commission a également reçu des témoignages de corruption d'agents pénitentiaires afin d'organiser des évasions[1284].

(ii) Corruption et trafic d'influence dans les procédures civiles[1285]

508. Selon les témoignages reçus par la Commission, la corruption et le trafic d'influence sont encore plus répandus au niveau des tribunaux de résidence et dans le cadre des procédures civiles. Les magistrats essayent d'identifier quelle partie à l'affaire a le plus de moyens pour lui demander de l'argent ou ils demandent aux deux parties et ensuite ils voient qui a le plus payé[1286]. Un avocat a expliqué :

> « *Une fois, dans un tribunal de résidence près de Bujumbura, je fus appelé dans le bureau du président qui m'a demandé si je pouvais faire quelque chose pour lui. […] Il m'a demandé mon numéro de téléphone et si je pouvais lui laisser un peu d'argent pour que mon dossier avance bien. Je n'ai pas donné d'argent, mais curieusement j'ai perdu, même si l'affaire n'était pas compliquée*»[1287].

1276 ZI-011, ZI-034, ZI- 036, QI-178, QI-181, QI-185, QI-223, QI-246, QI-250, YI-025, JI-022, JI-033, JI-037, JI-039, JI-046, TI-071, TI-080, TI-118, TI-144, XI-022, XI-048, XI-104, MI-044, MI-052. Voir également : A/HRC/36/CRP.1, par. 396 à 399.

1277 QI-024, TI-086, TI-124, ZI-017, ZI-028.

1278 TI-079, TI-095, TI-127, TI-158.

1279 JI-033, TI-091.

1280 QI-182, TI-042, ZI-017, ZI-030.

1281 MI-047, PI-029, XI-051, ZI-011.

1282 ZI-010, ZI-012, ZI-033.

1283 ZI-012, ZI-018, ZI-033.

1284 QI-046, QI-240, MI-040, MI-047, PI-015, TI-079, XI-104, ZI-020.

1285 Cette partie ne traite pas directement des dysfonctionnements de la chaîne pénale, mais sert à démontrer l'ampleur de la corruption au sein du système judiciaire, qui contribue à une culture de tolérance, si ce n'est de promotion, vis-à-vis de cette pratique parmi les magistrats burundais qui ne sont pas spécialisés et peuvent siéger à la fois dans des affaires civiles et pénales.

1286 ZI-006, ZI-007, ZI-030.

1287 ZI-006.

Un autre avocat a témoigné : *« Au niveau des tribunaux de résidence […] la corruption est totale. Pas besoin d'un avocat pour dire le droit, cela ne sert à rien. Le plus important est de payer le juge. Parfois j'ai même dit à des clients qu'il valait mieux qu'ils gardent l'argent qu'ils voulaient me donner comme honoraire pour payer le juge, cela serait mieux utilisé que de m'avoir comme avocat »*[1288].

509. Les magistrats demandent également de l'argent aux parties, sous couvert de « frais de mission ou de transport » afin d'exécuter des décisions de justice dont ils sont responsables et qui nécessitent de descendre sur le terrain, notamment lorsqu'il s'agit de poser des bornes dans les conflits fonciers[1289]. Cette pratique, connue sous le nom ancien d'*Inderuzo* (civière), qui n'est pas autorisée par la loi burundaise, continue pourtant à l'initiative des justiciables ou des parties à l'affaire[1290].

510. La Commission a également reçu des allégations selon lesquelles le trafic d'influence, qui est une forme particulière de corruption, est fréquent dans les affaires civiles de nature foncière ou commerciale dans lesquelles de grands intérêts économiques sont en jeu. Des membres bien placés du pouvoir utilisent leur position pour donner des ordres au chef de la juridiction ou aux magistrats sur la décision finale à prendre. Soit ils sont parties à l'affaire, soit ils appuient une des parties contre rétribution[1291]. Un témoignage reçu par la Commission illustre parfaitement ces trafics d'influence impliquant des autorités qui entrent parfois en concurrence:

« Dans une affaire de dispute entre un frère et […] sœur à propos d'une parcelle de terrain […] un membre de la documentation (SNR) [est venu] représenter la sœur […] alors qu'il n'était ni avocat ni membre de la famille. La juridiction a hésité. Le frère avait lui aussi des connaissances haut placées et le membre du SNR n'est pas revenu. La sœur a cherché un avocat et l'affaire a été jusqu'à la Cour suprême et c'est [le frère] qui a gagné. La sœur a donc saisi le Ministère de la justice car elle refusait d'être expulsée de la parcelle en question […] Elle a rencontré l'assistant du secrétaire permanent qui a pris une ordonnance de suspension de l'exécution de la décision. Le frère est donc allé voir directement le Ministre de la justice qui a sorti une ordonnance d'exécution rapide. Le ministère a donc pris deux ordonnances contradictoires. La sœur est alors allée voir une personne haut placée du CNDD-FDD pour faire pression sur le Ministre, qui a alors donné le dossier à son assistant […]. Jusqu'au bout les deux parties ont essayé de corrompre et obtenir l'intervention de personnes haut placées »[1292].

(iii) Mode opératoire

511. Les témoignages indiquent qu'en général les Officiers de police judiciaire et les OMP demandent l'argent eux-mêmes directement aux personnes en détention, même si dans quelques cas les personnes détenues ont pris l'initiative de proposer de payer afin d'être libérées. Pour les magistrats du siège, les greffiers jouent souvent les intermédiaires[1293] ou bien les juges contactent les avocats pour que ces derniers transmettent leurs demandes à leurs clients. Les demandes sont plus ou moins explicites, certains se contentant de demander à l'avocat de venir les voir pour leur « expliquer quelques éléments de l'affaire »[1294]. Un avocat a ainsi témoigné :

« *[Dans une affaire en 2016], mon client m'a appelé pour me dire qu'il avait été appelé par le président du siège qui lui a demandé 400 000 francs burundais [288 dollars américains] et il ne savait pas quoi faire. Je lui ai dit qu'en tant qu'avocat*

[1288] ZI-007.
[1289] ZI-006, ZI-007, ZI-019.
[1290] Voir à ce sujet la demande faite au mois de juin 2018 par la Ministre de la justice « de bannir à jamais la mauvaise pratique de demander aux justiciables les frais de déplacement ». Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/4/109.
[1291] ZI-011, ZI-012, ZI-018, ZI-027, ZI-030, ZI-033.
[1292] ZI-012.
[1293] ZI-012, ZI-022.
[1294] ZI-006, ZI-007, ZI-010, ZI-011, ZI-012, ZI-017, ZI-018, ZI-019, ZI-033.

il ne m'était pas possible de lui conseiller de payer, mais en réalité il est difficile d'éviter de payer. Si l'on ne paye pas, il faut s'attendre à perdre et donc attendre d'interjeter appel. Mon client m'a dit qu'il avait préféré donner l'argent plutôt que de perdre l'affaire en première instance et attendre l'appel. Il a gagné »[1295].

512. La corruption des magistrats existe également à l'initiative du Gouvernement qui tente de les acheter ou les récompenser pour leurs « bons et loyaux services » avec des offres de voiture ou de maison ou de position juteuse au sein des entreprises publiques pourtant incompatibles avec le statut des magistrats[1296]. L'octroi d'un poste au sein du Conseil d'administration de l'entreprise Brarudi (Brasseries et Limonaderies du Burundi) au Président de la Cour constitutionnelle pour le « récompenser » d'avoir obtenu en 2015 que la Cour prenne un arrêt reconnaissant la constitutionalité d'un nouveau mandat de Pierre Nkurunziza illustre parfaitement cette pratique[1297].

513. La Commission note qu'une Cour anti-corruption a été établie, conjointement avec une Brigade spéciale anti-corruption, avec la mission de lutter contre toute forme de corruption frappant tout dépositaire de l'autorité publique et les tiers impliqués sur l'ensemble du territoire burundais[1298]. Vu l'ampleur de la corruption au sein du système judiciaire, la Commission s'interroge sur l'efficacité de cette Cour[1299].

3. Obstacles opérationnels : les dysfonctionnements de la chaîne pénale

514. Les dysfonctionnements de la chaîne pénale au Burundi sont nombreux. Les procédures criminelles sont marquées par les interférences du pouvoir exécutif et d'autres acteurs proches de ce pouvoir à toutes les étapes de la procédure, ainsi que des menaces, des intimidations et des sanctions contre les magistrats et des violations très fréquentes des droits de la défense et des règles de procédure.

(a) Interférences dans les procédures judiciaires

515. En principe, « la justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats, conformément à la loi »[1300]. La Commission a pourtant des motifs raisonnables de croire que les interférences et injonctions du pouvoir exécutif et d'autres acteurs sont extrêmement fréquentes et sont devenues la règle dans les affaires judiciaires ayant une dimension politique, souvent identifiables par l'accusation d' « atteinte à la sûreté intérieure de l'État »[1301]. Elles peuvent intervenir à n'importe quelle étape de la procédure pénale, depuis la garde à vue et l'instruction jusqu'à la prise de la décision de justice en passant par la décision de placement en détention préventive. Les professionnels de la justice font habituellement référence à cette pratique sous la terminologie d'« ordre venu d'en haut ». Divers professionnels de la justice rencontrés par la Commission ont souligné que de telles interférences existaient auparavant mais qu'elles étaient devenues plus fréquentes et systématiques depuis 2015[1302]. Un témoin a rapporté :

1295 ZI-018.
1296 ZI-008.
1297 Voir partie II.B.3 (c) (ii) du présent rapport.
1298 Loi n° 1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption et loi n° 1/37 du 28 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anti-corruption.
1299 ZI-010, ZI-027.
1300 Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies de 1985 et Principe 4 (f) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.
1301 Voir aussi : A/HRC/36/CRP.1, par. 655 à 660.
1302 ZI-005, ZI-009, ZI-012, ZI-023, ZI-024, ZI-025, ZI-031.

« *Tous les mardi et jeudi, le parquet recevait les dossiers des gens incarcérés, tous les mardis et jeudis, le gouverneur était dans les bureaux des magistrats* »[1303].

(i) Interférences visant à protéger les proches du pouvoir

516. Les proches du pouvoir et du CNDD-FDD, en particulier les Imbonerakure, bénéficient d'une protection de la part des chefs locaux de la ligue des jeunes, des responsables du CNDD-FDD, des agents du SNR, des administrateurs locaux et des gouverneurs de province qui n'hésitent pas à intervenir en leur faveur dès qu'ils sont arrêtés[1304]. Les Officiers de police judiciaire se voient régulièrement ordonner de les libérer immédiatement lorsqu'ils sont arrêtés, y compris pour des crimes et des infractions de droit commun. La Commission a reçu des informations selon lesquelles des Imbonerakure arrêtés après avoir été soupçonnés de viols, de meurtres ou de vols, ont été relâchés au bout de quelques heures ou quelques jours[1305].

517. Il est rare que des enquêtes soient ouvertes contre des Imbonerakure, et exceptionnel que la procédure aille jusqu'au procès. Selon la loi burundaise, les procureurs peuvent recevoir l'ordre de leur hiérarchie de poursuivre quelqu'un puisque « [l]es Officiers du ministère public sont placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques » [1306]. Le Ministre de la justice « peut enjoindre d'instruire et de poursuivre au Procureur général de la République, aux procureurs généraux près les cours d'appel et les procureurs. Toutefois, il ne peut s'opposer ni aux instructions, ni aux poursuites intentées par le ministère public. Il peut réclamer l'état d'avancement d'une enquête, en consulter le dossier ou demander des renseignements »[1307]. Cependant, la Commission a reçu des informations selon lesquelles lorsque des Imbonerakure ont été transférés au parquet, des ordres ont été donnés aux OMP d'arrêter les poursuites à leur encontre[1308]. Comme expliqué par un témoin à la Commission :

> *« Un jeune Imbonerakure de 25 ans a violé une petite fille de six ans. […] L'Imbonerakure avait été arrêté […] après une semaine. L'expertise médicale montrait le viol, et la famille confirmait les témoignages de la petite fille. La police, l'Officier du ministère public et la chambre du conseil ont tous confirmé sa détention mais il n'est resté emprisonné qu'une semaine […] C'était une décision personnelle du magistrat instructeur […] Sa mise en liberté a donc été décidée en dehors de toute procédure judiciaire régulière […] En fait, la mère de l'Imbonerakure avait contacté le SNR pour le faire libérer. Le SNR a alors contacté le procureur auprès du tribunal de grande instance car celui-ci était proche du SNR. Le procureur a alors ordonné au magistrat instructeur de faire libérer cet Imbonerakure »*[1309].

Un autre témoin a rapporté : *« Il y a une terreur populaire généralisée. Même les magistrats qui ne reçoivent pas d'instruction ou d'injonction ont peur de poursuivre les Imbonerakure »*[1310].

518. La Commission a également reçu un témoignage selon lequel dans l'un des rares cas où un Imbonerakure a été jugé sur le fond, l'ordre de l'acquitter et de le libérer a été directement transmis aux magistrats du siège par un membre du Gouvernement :

> *« [Un Imbonerakure] reçoit un appel téléphonique du Général [X] qui lui dit "Je viens d'instruire le président de la cour […] de laisser tomber cette mascarade de procès et au directeur de la prison de préparer tes affaires pour que tu rentres chez*

[1303] ZI-025.
[1304] ZI-033, JI-018, JI-021, JI-039, JI-045, XI-081, XI-082, QI-199, QI-230.
[1305] YI-010, ZI-022, ZI-025, ZI-033, TI-079, JI-021, JI-039, JI-045, XI-081, XI-082, QI-199, QI-230.
[1306] Article 128 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 - Code de l'organisation et de la compétence judiciaire.
[1307] Ibid., article 130.
[1308] QI-080, TI-076, ZI-022, ZI-033, ZI-025.
[1309] ZI-022.
[1310] XI-054.

toi". […] Après coup, il y a la décision d'acquittement, qui est rendue en violation de toutes les règles procédurales »[1311].

519. La Commission a également été informée que lorsqu'il a été décidé que des Imbonerakure devaient mener une « opération », généralement pour éliminer un opposant en le faisant disparaître ou en l'exécutant, des responsables locaux du SNR et de la police étaient préalablement informés qu'une « opération » allait avoir lieu, sans plus détails, afin de garantir que ceux-ci n'interviennent pas, et s'abstiennent d'ouvrir des enquêtes sur le cas[1312].

520. La Commission note également que, le 30 avril 2018, Melchiade Nzopfabarushe, un cadre du CNDD-FDD, a comparu en vertu de la procédure de flagrance pour « atteinte à la sûreté intérieure et menace contre les personnes », et a été condamné à trois ans de prison et au paiement de 600 000 francs burundais (environ 342 dollars américains) à titre d'amende en première instance par le TGI de Mukaza. Il lui était reproché ses propos menaçants envers les opposants au référendum constitutionnel lors d'une réunion publique tenue le 28 avril 2018[1313]. Suite au tollé provoqué par la vidéo de cette réunion qui a circulé sur les réseaux sociaux, le CNDD-FDD s'est officiellement désolidarisé de ce responsable[1314]. Cependant, ce dernier a interjeté appel et il a bénéficié très rapidement d'un nouveau procès devant la cour d'appel de Bujumbura, le 20 juin 2018. La secrétaire générale de la Cour suprême, Agnès Bangiricenge, a expliqué aux médias qu'en appel, les magistrats avaient réduit sa peine à quatre mois fermes de servitude et une année avec un sursis. Melchiade Nzopfabarushe a toutefois été relaxé le même jour, avant même d'avoir purgé l'entièreté de sa peine[1315]. La Commission s'interroge donc sur la possible intervention d'autorités ou de membres influents du CNDD-FDD dans cette affaire.

521. De telles interventions contribuent à créer une impunité quasi-totale pour les agents du pouvoir et leurs proches, et tout particulièrement les membres de la ligue des jeunes du CNDD-FDD. Les Imbonerakure sont uniquement punis par leur hiérarchie, en matière disciplinaire, y compris en étant mis en prison ou au cachot selon le bon vouloir de leurs supérieurs, mais rarement pour leurs actions, à moins qu'ils n'aient été lâchés par leur hiérarchie[1316].

(ii) Interférences visant à détenir et condamner les opposants au pouvoir

522. De nombreuses personnes considérées, ou seulement perçues, comme critiques et hostiles au pouvoir ou au parti CNDD-FDD, à savoir les membres de partis ou de coalitions politiques autres que le CNDD-FDD, les manifestants contre un nouveau mandat du Président Nkurunziza et les opposants au référendum constitutionnel, sont souvent victimes d'arrestations et de détentions arbitraires[1317]. Depuis 2015, les « ordres d'en haut » se sont multipliés afin que ces personnes, lorsqu'elles sont arrêtées, soient maintenues en détention et si possible condamnées, même lorsqu' elles n'ont rien fait de répréhensible[1318].

523. Le recours aux charges d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État », qui se caractérisent par des dispositions vagues, facilite de telles poursuites sans preuves. Les diverses infractions relevant de l'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État » [1319] incluent les attentats et les complots contre le Chef de l'État, contre l'autorité de l'État et l'intégrité du territoire, ou ceux qui tendent à porter le massacre, la dévastation et le pillage, ainsi que

[1311] ZI-009.
[1312] TI-070, TI-161.
[1313] Voir la partie III.C.5 (a) (iii) du présent rapport.
[1314] Voir : https://www.apnews.com/10c491e9cc524fe79385527b660b7232 et http://www.rfi.fr/afrique/20180501-burundi-cadre-cndd-fdd-condamne-menaces-envers-opposition.
[1315] Voir : https://www.facebook.com/Ikiriho.The.Whole.Story/photos/a.482606775255650.1073741828.480139922169002/969777439871912/?type=3.
[1316] XI-079, YI-081, ZI-034.
[1317] Voir partie III.C.2 du présent rapport.
[1318] QI-274, JI-018, JI-028, TI-074, TI-076, XI-058, XI-068, XI-078, MI-090, ZI-011, ZI-015, ZI-017, ZI-019, ZI-025.
[1319] Articles 584 à 603 du Code pénal de 2009 en vigueur lors de la crise, articles 607 à 626 dans Code pénal révisé en 2017.

la participation à des bandes armées ou à un mouvement insurrectionnel, ainsi que diverses autres atteintes. Ces « autres atteintes » sont les plus ambiguës puisqu'elles visent « celui qui, dans un but de propagande, a distribué, mis en circulation ou exposé au regard du public, des tracts, bulletins ou pavillons d'origine ou d'inspiration étrangère de nature à nuire à l'intérêt national. Est puni des mêmes peines celui qui a détenu de tels bulletins ou pavillons en vue de la distribution, de la circulation ou de l'exposition dans un but de propagande »[1320]. Les concepts de « propagande » et de « l'intérêt national » sont très subjectifs. Ce dernier n'est pas clairement défini, et d'habitude, il est plutôt employé dans le cadre de la politique étrangère d'un État, et la notion de nuisance est extrêmement vague et extensible. De telles dispositions ouvrent la porte à des interprétations abusives qui criminalisent l'exercice des libertés fondamentales telles que la liberté d'expression et d'information.

524. Au Burundi, une accusation d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État » est un signe quasi-infaillible que le dossier a une dimension politique et, en général, la personne a été arrêtée ou est passée par le SNR[1321]. Dans ce cas, avec ou sans « ordre d'en haut » explicite, les Officiers du ministère public savent qu'il leur faut détenir et poursuivre le prévenu, même si son dossier ne contient aucune preuve ou d'élément démontrant que l'infraction soit effectivement constituée[1322]. En 2015 et 2016, ce sont essentiellement les jeunes soupçonnés d'avoir pris part aux manifestations contre le troisième mandat qui étaient visés. Depuis fin 2017, ce sont les personnes perçues comme étant opposées au référendum constitutionnel[1323].

525. Le magistrat du siège est en principe seulement soumis à la loi. Il doit apprécier « souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence »[1324]. En pratique, dans les affaires concernant les opposants politiques, supposés ou réels, les juges du siège sont habitués à recevoir des « ordres d'en haut », exigeant de les maintenir en détention préventive[1325] lorsqu'ils passent devant la chambre du conseil[1326]. La Commission a même reçu l'allégation selon laquelle, lors des manifestations de 2015, l'instruction aurait été donnée aux magistrats de ne libérer provisoirement aucun des prévenus poursuivis pour « atteinte à la sûreté intérieure de l'État » lors de leurs passages en chambre du conseil[1327].

526. Les juges du siège peuvent également recevoir des directives sur les décisions à prendre sur le fond. Certains magistrats ont expliqué à la Commission avoir été convoqués par des émissaires du Gouvernement ou du CNDD-FDD pour recevoir des « explications » ou des « informations » sur le dossier en cours afin de leur faire « comprendre » les enjeux desdits dossiers, ou les « convaincre » de décider de condamner tel ou tel opposant du régime, surtout si le dossier est vide[1328].

1320 Article 600 du Code pénal de 2009 et article 632 du Code pénal révisé en 2017, qui a augmenté les sanctions encourues pour cette infraction passant d'« une servitude pénale de deux mois à trois ans et d'une amende de cinquante mille francs à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement » à « une servitude pénale de deux à cinq ans et d'une amende de cinquante mille francs à deux cent mille francs ».

1321 YI-006, ZI-020.

1322 XI-078, MI-090, ZI-011, ZI-015, ZI-017, ZI-019, ZI-025, QI-274, JI-018, JI-028, TI-074, TI-076.

1323 Voir partie III.C.2 du présent rapport.

1324 Article 29 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut de la magistrature.

1325 MI-044, XI-057, ZI-020.

1326 C'est lors du passage en chambre du conseil que le juge effectue le premier contrôle de la légalité de la détention du prévenu qui a été décidée par l'Officier du ministère public lors de son transfert au parquet, et qu'il prend une décision sur sa mise en détention préventive. Voir l'article 113 du Code de procédure pénale révisé par la loi n° 01/10 du 03 avril 2013 et l'article 157 du Code de procédure pénale révisé par la loi n° 01/09 du 11 mai 2018. Dans le présent rapport, la Commission fait principalement référence au Code de procédure pénale révisé par la loi n° 01/10 du 03 avril 2013, puisque c'était la Code en vigueur durant l'essentiel de la période couverte par son enquête.

1327 ZI-020, JI-028, TI-076.

1328 JI-018, QI-079, QI-080.

527. À cet égard, la Commission prend note des condamnations récentes d'activistes des droits de l'homme et de la société civile à de lourdes peines de servitude pénale. Par exemple, Germain Rukuki, défenseur des droits de l'homme et ancien trésorier de l'ACAT, a été condamné le 26 avril 2018 à 32 ans de prison pour « atteinte à la sureté de l'État »[1329], trois membres de l'organisation non-gouvernementale PARCEM ont également été condamnés le 8 mars 2018 à 10 ans de prison également pour « atteinte à la sûreté de l'État » alors qu'ils préparaient un atelier sur les violations des droits de l'homme au Burundi[1330]. Ces procédures ont été émaillées d'irrégularités et de violations des règles de la procédure pénale[1331]. La Commission s'interroge sur de possibles interférences dans ces affaires qui illustrent la partialité du système judiciaire burundais, surtout en comparaison de la clémence des juges en appel dans l'affaire concernant Melchiade Nzopfabarushe[1332].

(iii) Mode opératoire

528. En général, les ordres et les injonctions sont transmis oralement aux magistrats, par téléphone ou en personne, par le président de la juridiction ou le chef du parquet. Eux-mêmes les reçoivent généralement des services de la Présidence, des émissaires du « comité des généraux » ou de hauts gradés du SNR. Dans certains cas, le magistrat peut être contacté directement par le SNR, les services de la Présidence, voire de hauts responsables du CNDD-FDD[1333].

529. Comme il a été mentionné précédemment, les présidents de juridiction sont nommés par le Président de la République, et ce sont eux qui décident de la composition des sièges à chaque étape des dossiers sensibles[1334]. Au Burundi, la composition du siège est fixée seulement lorsque l'affaire est mise en délibéré ; avant la mise en délibéré, des juges différents siègent lors de chaque audience en fonction de leur disponibilité et des choix du président de la juridiction. Cette particularité au niveau de l'organisation du rôle facilite les manipulations puisque les juges peuvent peser sur leur déroulement, et notamment la présentation et l'acceptation des preuves et des témoignages à charge et à décharge. La Commission a reçu des témoignages qui indiquent que logiquement les magistrats considérés comme les plus fidèles au pouvoir ou les plus facilement influençables se voient régulièrement attribués les dossiers les plus sensibles[1335].

530. Il est rare que les instructions venues « d'en haut » ne soient pas respectées par les magistrats car elles sont souvent accompagnées de menaces[1336]. La situation est telle que certains magistrats burundais ont pris le l'habitude de « consulter » le pouvoir exécutif avant de prendre une décision qui est pourtant de leur compétence, afin d'être sûrs de ne pas prendre de décision qui déplairait au Gouvernement[1337]. Une véritable culture de soumission à l'égard du pouvoir exécutif s'est développée au sein de la magistrature[1338]. Par exemple, un mineur, qui avait été accusé « d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État », a raconté à la Commission son passage devant le parquet :

> *« J'étais en présence de l'avocate. Elle a lu une disposition de la loi disant qu'un mineur ne peut pas être emprisonné et a exigé que je sois libéré et que mon affaire soit entendue étant libre. Le magistrat [du ministère public] a répondu qu'il n'avait pas la compétence de me libérer et qu'il allait soumettre cela aux autorités. Il a dit*

[1329] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180428-burundi-lourde-condamnation-germain-rukuki-fidh-florent- geel, et https://www.voaafrique.com/a/prison-a-vie-requise-contre-un-activiste-au-burundi/4335246.html.
[1330] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20180310-burundi-justice-trois-militants-jugement-condamnation-dix-ans-prison-absence-avocat.
[1331] Voir partie III.C.2 du présent rapport.
[1332] Voir supra., la section 3 (a) (i) du présent chapitre.
[1333] JI-018, ZI-004, ZI-008, ZI-035.
[1334] Article 30 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.
[1335] QI-052, QI-077, QI-079, ZI-020, ZI-033.
[1336] Voir infra., la section 3 (b) du présent chapitre.
[1337] JI-001, JI-018, JI-019, JI-021, MI-047, XI-066.
[1338] Voir aussi : Ntahiraja Bernard, « L'indépendance du juge pénal burundais », in Librairie africaine d'études juridiques, vol. 3, 2016, p. 445 et 446.

qu'il allait me libérer s'il recevait des confirmations de leur part, sinon il allait me transférer à la prison de Mpimba »[1339].

(b) Menaces et représailles contre les magistrats

531. Les magistrats du siège et du parquet devraient bénéficier d'une protection absolue pour pouvoir exercer leurs fonctions en toute sérénité. C'est l'un des principes reconnus au niveau international qui garantit le bon fonctionnement de la justice en toute indépendance et impartialité[1340]. Le Code pénal burundais prévoit que les menaces et intimidations contre les magistrats en vue d'influencer leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions sont punies de deux à cinq ans de prisons et d'une amende de 100 000 à 300 000 de francs burundais (environ 57 à 171 dollars américains). La peine est de 10 ans de prison et d'une amende de 500 000 de francs burundais (environ 285 dollars américains) si cela émane de l'autorité hiérarchiquement supérieure[1341]. Malgré cela, dans le cadre de dossiers politiques, les magistrats qui ne font qu'exercer leur métier sont l'objet de nombreuses menaces, et de représailles qui prennent principalement la forme de mutations et plus rarement de sanctions disciplinaires.

(i) Menaces

532. Les menaces contre les magistrats sont en général proférées au moment où les ordres leur sont donnés, et peuvent être voilées ou implicites, comme cela a été rapporté par des témoins : « *C'est dans ton intérêt* », « *Sinon vous allez voir ce que vous méritez* »[1342]. Cela est généralement suffisant pour que les magistrats considèrent ces paroles comme des menaces sérieuses car leurs auteurs sont identifiés et s'avèrent généralement bien placés dans le Gouvernement. Elles sont principalement interprétées comme des menaces par rapport à leur carrière, mais parfois également contre leur intégrité physique. Un magistrat a raconté :

« J'ai été menacé pour la première fois en 2010 par un colonel qui est à présent au Gouvernement. Il m'a dit : « si vous n'êtes pas fou, vous devez décider ceci », et ceci en présence du président de la Cour […] Tous les membres du siège dans cette affaire donnée ont été convoqués au même moment dans le bureau du président de juridiction afin de recevoir les instructions d'en haut. Ensuite, j'ai été menacé individuellement, ils ont même menacé ma famille »[1343].

533. Des magistrats ont également reçu des menaces explicites, faites de manière anonyme par téléphone, contre leur intégrité physique après avoir pris des décisions qui ont déplu au pouvoir[1344]. L'un d'eux a raconté :

« Une semaine après la libération [de la personne], j'ai eu des appels anonymes vers 19h-20h. On me disait que j'avais osé libérer l'ennemi du CNDD-FDD que j'allais [le] suivre […] là où il irait, c'est à dire que j'allais être tué »[1345].

(ii) Représailles

534. La Commission a reçu un témoignage selon lequel les magistrats seraient parfois soumis à des procédures disciplinaires prévues par la loi, telles que le blâme, la retenue de traitement et la suspension sans solde pour deux mois[1346], simplement pour avoir pris des

---

1339 MI-047.

1340 Voir Principe n° 12 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature Nations Unies de 1985 et Principe II. 4 (n) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés en 2003 par la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples.

1341 Article 409 du Code pénal révisé par la loi du 29 décembre 2017.

1342 PI-004, ZI-008, ZI-035.

1343 ZI-008.

1344 XI-004, ZI-025,

1345 ZI-025.

1346 Articles 89 à 98 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 – Organisation et compétence judiciaires.

décisions qui ont déplu au pouvoir exécutif, alors même que le ministère public avait la possibilité d'interjeter appel de ces décisions[1347].

535. Plus fréquemment, les magistrats sont punis en étant mutés dans une autre juridiction à titre de représailles pour des décisions qu'ils ont prises dans l'exercice de leurs fonctions[1348]. De telles mutations sont légales au Burundi[1349], puisque le principe d'inamovibilité des magistrats n'est pas reconnu par la loi[1350]. Comme rappelé précédemment, le pouvoir exécutif n'a pas besoin de justifier de telles mutations et elles peuvent être décidées sans critère apparent. Ces mutations peuvent être récurrentes, un magistrat pouvant être muté à nouveau au bout de plusieurs mois. Comme cela a été expliqué à la Commission, étant donné que tous les coûts occasionnés par la mutation sont à la charge du magistrat qui ne reçoit aucune indemnité, les mutations sont un moyen de punition très efficace. De plus, les magistrats se retrouvent alors éloignés de leurs familles et dans des conditions de vie et de travail souvent difficiles [1351]. Un témoin a rapporté :

> *« Arrivé au [nouveau tribunal situé dans une autre province], je n'avais pas de dossier à traiter comme on me taxait d'être un traître. Je devais pourtant y aller tous les jours et on me surveillait. J'ai reçu des lettres de demande d'explication pour être arrivé avec quelques minutes de retard alors que je restais tout la journée sans rien avoir à faire »*[1352].

536. La Commission a même reçu l'allégation que des magistrats auraient été arrêtés arbitrairement et maltraités par des membres des forces de l'ordre et de sécurité en représailles à certaines décisions prises dans le cadre de leur fonctions[1353].

(c) Violations des droits de la défense

537. Les avocats sont au cœur de l'application des droits de la défense. Au Burundi, il existe deux Barreaux, celui de Bujumbura et celui de Gitega. Ce dernier a été établi en 2010[1354] dans des conditions dénoncées par l'Ordre des avocats du Burundi, qui était alors lié au Barreau de Bujumbura[1355]. Selon ce dernier, la décision d'établir le nouveau Barreau était illégale et inconstitutionnelle, et elle traduisait la volonté du pouvoir exécutif de s'ingérer dans le fonctionnement interne de l'Ordre des avocats afin de « déstabiliser » le Barreau de Bujumbura dont l'indépendance était globalement reconnue[1356].

538. Au Burundi, la qualification à la profession d'avocat se fait sur dossier par le Conseil de l'Ordre. Les candidats sélectionnés sont inscrits au « petit tableau » du Barreau pendant deux ans, période pendant laquelle ils apprennent le métier « sur le tas » car la formation initiale qui devait être dispensée par le Centre de formation professionnelle de la justice n'a jamais été offerte[1357].

539. Le droit burundais, en conformité avec le droit international des droits de l'homme, garantit théoriquement les droits de la défense dans le cadre de procédures pénales[1358]. Lors de la phase d'instruction, le prévenu doit être informé de ses droits, y compris ceux relatifs à la défense. Il a également le droit de se choisir un conseil, de communiquer librement avec lui en toute confidentialité, de se faire aider dans la rédaction des correspondances et dans la production des pièces à décharge, ainsi que de se faire assister de son conseil au cours des actes d'instruction. On lui reconnaît également le droit de garder le silence en

---

1347 ZI-025.
1348 PI-023, QI-079, XI-057, ZI-008, ZI-025, ZI-035,
1349 Article 22 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 – Organisation et compétence judiciaires.
1350 Voir supra., la section 1 (b) (v) du présent chapitre.
1351 ZI-025.
1352 ZI-025.
1353 PI-023, ZI-010.
1354 Voir l'ordonnance ministérielle n° 550/470 du 29 mars 2010.
1355 Voir la déclaration de l'Ordre des avocats du Burundi datant du mois d'avril 2010, disponible sur : http://www.oag.bi/spip.php?article992.
1356 Voir infra., la section 3 (c) du présent chapitre.
1357 Voir supra., la section 1 (b) du présent chapitre.
1358 Article 14 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

l'absence de son conseil, et le droit pour lui-même et son conseil, de prendre connaissance du dossier de la procédure[1359]. Le prévenu ou son conseil peut prendre copie, à ses frais, de toute pièce de la procédure[1360]. L'inculpé a le droit de comparaître en personne lors des audiences publiques et d'être assisté par un avocat.

540. La Commission a néanmoins des motifs raisonnables de croire que, dans la pratique, les droits de la défense sont régulièrement violés, et même de manière quasi-systématique lors de procès ayant une dimension politique. Cela prend des formes diverses, allant de l'obstruction plus ou moins orchestrée pour empêcher le travail des avocats, jusqu'au déni pur et simple du droit à avoir un avocat. La Commission a également reçu des témoignages faisant état de fréquentes menaces et intimidations à l'encontre des avocats dans l'exercice de leurs fonctions[1361].

(i) Absence de système étatique d'aide légale

541. Selon le droit international des droits de l'homme[1362], les personnes faisant l'objet de poursuites criminelles ont le droit à avoir un avocat, y compris lorsqu'elles n'en ont pas les moyens. C'est la responsabilité de l'État de mettre en place un système d'aide légale pour se conformer à ses obligations en vertu du droit international. La loi burundaise prévoit effectivement que tout mineur et toute personne encourant une peine de plus de 20 ans de servitude pénale doivent bénéficier d'un avocat, qui peut être fourni par le Barreau à la demande du juge en cas de besoin[1363]. Cependant, jusqu'à présent, aucun système étatique pérenne d'aide légale n'a été mis en place. Dans le passé, dans le cadre de projets d'appui à la justice, des organisations non-gouvernementales fournissaient une forme d'aide juridique, notamment des avocats, aux prévenus les plus vulnérables[1364].

542. Depuis fin 2017, dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Promouvoir la bonne gouvernance, l'État de droit et la consolidation de la paix au Burundi 2017-2018 », les Barreaux de Bujumbura et de Gitega, en partenariat avec le Ministère de la justice et avec l'appui du PNUD, ont entrepris de fournir, dans dix provinces pilotes, des services d'aide légale aux populations vulnérables et aux indigents confrontés à des problèmes juridiques relatifs aux affaires civiles et pénales, et aux victimes de toute forme de violation de leurs droits. Il s'agit des provinces de Ngozi, Gitega, Kayanza, Rutana, Makamba, Rumonge, Kirundo, Muyinga, Bujumbura, ainsi que Bujumbura mairie. Le budget pour deux ans est de 646 334 dollars américains. Les avocats perçoivent une indemnité, et non des honoraires, de 100 000 francs burundais par dossier pour fournir une assistance pendant la phase pré-juridictionnelle, et de 300 000 francs burundais par dossier pendant la phase juridictionnelle. Ils reçoivent aussi 20 000 francs burundais de frais de déplacement les jours où ils appuient les bureaux de consultation gratuite que le PNUD a mis en place en 2017 et en 2018 en accord avec le Barreau de Bujumbura. Ces bureaux, qui doivent être établis dans chaque province afin de fournir des services d'aide légale à la population, vulgariser le droit, et renforcer les capacités techniques des jeunes avocats, sont déjà opérationnels à Bujumbura, Gitega, Ngozi, Bururi et Ruyigi[1365]. Dans ce contexte, la Commission note que, pour 2018, seulement 4,6 millions de francs burundais (environ 2 600 dollars américains) ont été alloués dans le budget de l'État au fonds d'aide légale. Les initiatives des partenaires techniques et financiers et de la communauté internationale sont louables, mais elles ne devraient pas être considérées comme une alternative à l'obligation de l'État d'établir un système officiel qui puisse véritablement répondre aux besoins en matière de défense dans les procédures pénales. Son absence exacerbe le problème d'accès à un conseil par les prévenus, qui sont nombreux à être privés de l'assistance d'un avocat pour préparer leur défense et les assister lors des diverses étapes de la procédure pénale[1366].

1359 Article 95 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1360 Ibid., article 175.
1361 A/HRC/36/CRP.1, par. 661 à 668.
1362 Article 14 (par. 3 d) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
1363 Article 166 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1364 Voir supra., la section 3 (c) (i) du présent chapitre.
1365 Information interne aux Nations Unies.
1366 TI-047, TI-051, TI-080, TI-091, TI-137, TI-138, TI-141, XI-058, XI-072, ZI-023.

543. La Commission a toutefois reçu des témoignages selon lesquels certains magistrats du siège contacteraient directement des avocats de leur connaissance afin qu'ils accompagnent bénévolement des mineurs lors des audiences[1367]. Ces initiatives *ad hoc* sont louables, mais elles ne pourraient suffire car elles dépendent de la bonne volonté des magistrats et des avocats.

(ii) Violations du droit à un avocat lors de la phase pré-juridictionnelle

544. Le droit à un avocat lors de la phase pré-juridictionnelle est reconnu par la loi burundaise[1368]. Il n'est pourtant pas uniformément respecté, surtout au niveau de la garde à vue qui est pourtant la période la plus risquée concernant de possibles mauvais traitements. Il est fréquent que les prévenus ne soient pas informés de leur droit à avoir un avocat, ni que leur soit offert le temps ou la possibilité d'en trouver un[1369]. La Commission a également reçu plusieurs témoignages montrant que les opposants politiques se voient simplement dénier leur droit à voir leur avocat lors de la garde à vue, ou bien ne peuvent le rencontrer qu'au bout de trois ou quatre jours et encore, uniquement lorsqu'ils sont détenus par la police judiciaire[1370]. Lorsque les personnes sont détenues par le SNR, les avocats ne peuvent jamais les rencontrer avant qu'elles ne soient transférées au parquet[1371]. Au niveau de l'instruction par le parquet, l'avocat peut généralement être présent, mais la Commission a reçu un témoignage que, dans le cadre de dossiers politiques, certains se sont vus empêcher de faire leur travail correctement[1372].

(iii) Entraves à l'exercice des droits de la défense lors de la phase juridictionnelle

545. Une fois que le prévenu est transféré en prison sur décision de l'Officier du ministère public, les avocats se voient parfois refuser le droit de s'entretenir avec leurs clients afin de préparer la défense pour les audiences à venir. Dans certains cas, ils se voient imposer des conditions abusives par le directeur de la prison ou les détenus Imbonerakure qui contrôlent les prisons[1373], telles que devoir demander une autorisation spéciale et écrite du directeur ou devoir rencontrer leur client en présence de ces Imbonerakure[1374]. De plus, comme des prévenus sont transférés parfois arbitrairement dans des prisons éloignées et que le procès se déroule dans une autre juridiction que celle de leur résidence ou du crime allégué, cela complique un peu plus la préparation de la défense[1375].

546. Selon la loi burundaise, le parquet procède à l'instruction, à charge et à décharge, et à l'issue de l'instruction, saisit la juridiction compétente et transmet les pièces du dossier au président de cette juridiction s'il décide de poursuivre[1376]. La loi prévoit également que « l'inculpé et son conseil ont le droit de prendre connaissance du dossier de la procédure »[1377]. Néanmoins la Commission a reçu des témoignages selon lesquels dans les affaires considérées sensibles, les avocats ont souvent des problèmes pour consulter les dossiers de leurs clients et connaître les charges retenues et les éléments de preuve recueillis lors de l'instruction, ce qui est pourtant une condition de base pour préparer la défense. Bien souvent ces dossiers sont gardés dans les bureaux des présidents de juridiction et non aux greffes comme ils devraient l'être et les avocats doivent alors leur demander l'autorisation de les consulter, ce qui n'est pas toujours accordé[1378]. Parfois, les dossiers sont « égarés » au niveau des greffes, mais il n'est pas toujours possible de savoir si cela

[1367] MI-047, ZI-025.
[1368] Article 95 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1369] Voir également la partie III.C.2 du présent rapport.
[1370] XI-058, ZI-001, ZI-006.
[1371] ZI-001, ZI-005, ZI-006, ZI-015, ZI-020, ZI-033.
[1372] QI-193.
[1373] Voir partie III.C.3 du présent rapport.
[1374] QI-204, QI-222, QI-224, ZI-020.
[1375] JI-001, QI-193.
[1376] Articles 72 et 134 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1377] Ibid., article 95.
[1378] QI-193, QI-224, MI-009, MI-048, TI-076, XI-004, ZI-001, ZI-006, ZI-007, ZI-010, ZI-012, ZI-020.

est volontaire ou simplement dû aux dysfonctionnements des greffes et leur manque de moyens[1379].

547. Il est même arrivé, dans quelques procès d'opposants politiques, que de nouvelles charges soient ajoutées par le ministère public en cours d'audience alors qu'elles n'avaient pas été mentionnées au moment de l'instruction[1380]. Cela constitue une violation claire du droit à un procès équitable et du droit d'être informé dans le plus court délai « de la nature et de la portée de l'accusation »[1381]. Par exemple, le défenseur des droits de l'homme Germain Rukuki était poursuivi pour « atteinte à la sûreté intérieure de l'État » et « participation à la rébellion » et, lors de la première audience de son procès, le 13 février 2018, les charges d'« assassinat », de « coopération à un attentat dans le but de changer le régime constitutionnel » et d'« érection de barricades » ont été annoncées par la procureur alors qu'elles n'avaient jamais été soulevées pendant l'instruction. Dans le procès des prévenus accusés de la tentative de coup d'État du 13 mai 2015, le ministère public a ajouté lors de l'audience la charge d'assassinat à celle de tentative de renversement de régime constitutionnel. Chaque fois, les juges ont accepté ces nouvelles charges alors que les prévenus n'avaient pas eu l'opportunité de répondre sur ces points lors de l'instruction et n'en avaient pas été informés au préalable[1382].

548. De plus, les procédures pénales au Burundi sont généralement longues, et souvent celles contre les opposants traînent délibérément[1383]. Par exemple, des prévenus ont vu les audiences, durant leur passage en chambre du conseil ou lors de leur procès, être successivement reportées, les Officiers du ministère public alléguant qu'ils n'avaient pas leur dossier[1384]. Il est vrai que l'égarement des dossiers est facilité par le fait qu'au Burundi les dossiers changent de mains au fil des audiences. La Commission a aussi été informée que dans l'espoir que l'affaire échoue à l'un de leurs collègues, certains magistrats n'hésitent pas à faire traîner les procédures en reportant les audiences sous prétexte que le dossier est introuvable ou en demandant une expertise qui n'est jamais réalisée[1385]. Cela évite ainsi au magistrat de prendre une décision qui pourrait déplaire au Gouvernement et en même temps de condamner quelqu'un sans preuve. Le prévenu est alors maintenu en prison pour une longue période, ce qui est de toute manière fréquent au Burundi, et constitue une forme de punition qui satisfait le pouvoir[1386]. De tels retards constituent des violations des droits des prévenus, dont la plupart sont en détention préventive, à la liberté et à être jugés « dans un délai raisonnable »[1387].

(iv) Abus de la procédure de flagrance

549. La procédure de flagrance est prévue par le Code de procédure pénale[1388] qui dispose qu' « est qualifié de crime ou délit flagrant, le crime ou le délit qui est en train de se commettre ou qui vient de se commettre [… ou si] dans un temps très voisin de la commission de l'infraction, le suspect est trouvé en possession d'un objet ou présente une trace ou un indice laissant penser qu'il a participé à la commission du crime ou du délit »[1389]. Le nouveau Code de procédure pénale précise désormais que le délai maximum pour suivre cette procédure est de 24 heures entre la commission de l'infraction et l'appréhension du suspect, ce qui étend de manière significative la notion de flagrance[1390]. La garde à vue est alors limitée à 36 heures[1391] et l'instruction par l'Officier du ministère

[1379] ZI-001, ZI-010.
[1380] ZI-001, XI-004, XI-078, QI-193.
[1381] Article 14 (par. 3 a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
[1382] XI-004, QI-193.
[1383] ZI-001, ZI-005, ZI-010, ZI-019, QI-211.
[1384] JI-001, JI-028, ZI-001, QI-211.
[1385] JI-028, QI-186, ZI-001, ZI-010, ZI-008, TI-0035, MI-048.
[1386] ZI-025, JI-028.
[1387] Articles 9 (par. 3) et 14 (par. 3 c) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
[1388] Articles 21 à 30 et 209 à 221 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1389] Ibid., article 21.
[1390] Article 21 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 11 mai 2018.
[1391] La période maximale de garde à vue autorisée dans le cadre d'une procédure régulière est de sept jours renouvelable une fois.

public ne peut dépasser 15 jours, renouvelable une fois par un juge[1392]. Ensuite, la juridiction saisie « notifie immédiatement au prévenu et à son avocat le lieu et heure d'audience », et le délai de citation peut être réduit par rapport aux huit jours prévus normalement par la loi lorsque « la peine prévue par la loi ne dépasse pas cinq ans de servitude pénale ou ne consiste qu'en une amende »[1393].

550. La procédure de flagrance a été régulièrement utilisée pour des charges « d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État » ayant conduit à des condamnations à de lourdes peines (jusqu'à 30 ans de prison ou perpétuité) à l'issue de procès qui n'ont duré que quelques heures et se sont tenus dès le lendemain des crimes allégués, parfois les soirs ou les week-ends[1394]. Une telle procédure d'enquête et de jugement en flagrance limite *de facto* la jouissance des droits à la défense car les prévenus n'ont pas le temps ou l'occasion de trouver un avocat, ni de préparer leur défense[1395]. De plus, dans certains cas, la procédure de flagrance a même été utilisée abusivement alors que les personnes ont été arrêtées plusieurs semaines après le crime allégué[1396].

(v) Intimidation des avocats

551. Selon les standards internationaux, les avocats devraient jouir d'une totale protection dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne doivent pas être intimidés ou harcelés, être assimilés à leurs clients ou à la cause de leurs clients, et doivent bénéficier d'une immunité civile et pénale[1397]. Le Code pénal burundais interdit tout acte d'intimidation et de menace contre les avocats avec les mêmes peines que celles prévues dans les cas d'intimidation de magistrats[1398]. Selon les informations recueillies par la Commission, de nombreux avocats ont néanmoins fait l'objet de remarques plus ou moins explicites afin de les intimider et les faire renoncer à assurer la défense de certains prévenus. La plupart provenaient des magistrats eux-mêmes, de membres du Gouvernement ou d'Imbonerakure qui assistaient aux audiences. De nombreux avocats ont été menacés de poursuites judiciaires sous prétexte qu'ils entravaient le bon fonctionnement de la justice et ont été accusés d'avoir commis les mêmes crimes que leurs clients[1399]. En général cela se produit dans le cadre d'affaires politiques, mais parfois aussi dans des affaires où l'autre partie est un proche du Gouvernement. La situation est telle que beaucoup d'avocats ont peur et refusent de s'occuper des dossiers politiques, et les prévenus dans de tels dossiers ont du mal à trouver des avocats[1400]. Un avocat explique que dans un dossier d'opposants politiques :

> *« Pendant la plaidoirie en première instance, le ministère public se moquait de la défense car il savait que la décision était déjà prise. Il disait qu'il savait que la défense était derrière le Mouvement pour la solidarité et la démocratie et qu'il savait que nous n'avons rien à dire et qu'il connaît notre appartenance politique et ethnique »*[1401].

552. Les violations des droits à la défense et l'acharnement contre les avocats ont atteint leur paroxysme lors des procès des militaires hauts gradés accusés d'avoir participé à la tentative de coup d'État du 13 mai 2015. Des poursuites judiciaires ont été ouvertes contre les avocats de certains prévenus, qui étaient accusés d'être complices du coup d'État

---

1392 Articles 22 et 211 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1393 Ibid., Articles 145 et 212.
1394 ZI-007, TI-047, JI-027, ZI-024, TI-033, ZI-028, QI-079.
1395 TI-045, ZI-007.
1396 TI-045, XI-004, QI-186, TI-033, TI-051.
1397 Voir principes 16, 18 et 20 des Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.
1398 Article 409 du Code pénal révisé par la loi du 29 décembre 2017. Voir supra.
1399 ZI-001, ZI-007, ZI-019, ZI-021, ZI-022, ZI-025, ZI-026, ZI-031, PI-036, MI-088, TI-076, JI-032.
1400 ZI-010, ZI-015, ZI-021, ZI-024, ZI-027, QI-189, QI-199, QI-200, QI-205, QI-224, MI-048, TI-076, XI-022.
1401 ZI-026.

manqué. Même si ces dossiers ont été rapidement classés sans suite, les avocats ont été révoqués et se sont sentis menacés. Comme un témoin a raconté à la Commission :

> *« Les avocats, lors de la première audience publique au fond, [ont] demandé de consulter les dossiers mais cela a été refusé. Les avocats se sont alors retirés car il n'était pas possible de savoir de quoi leurs clients étaient accusés. Le procureur a alors demandé à la cour de constater que les avocats étaient seulement venus pour mettre des bâtons dans les roues et empêcher la justice de suivre son cours et il a voulu poursuivre certains avocats. La Cour suprême a accepté la demande du procureur d'écarter certains avocats spécifiques du dossier. Le Procureur général de la République a ordonné au procureur près de la cour d'appel de Bujumbura d'ouvrir un dossier pénal à charge contre ces avocats, seulement parce qu'ils avaient demandé de consulter les dossiers »*[1402].

553. Les militaires hauts gradés accusés du putsch ont donc perdu leurs avocats, et leurs demandes à la Commission nationale indépendante de droits de l'homme (CNIDH) de leur en fournir de nouveaux ont été rejetées, sous prétexte qu'ils avaient des moyens suffisants. La CNIDH a seulement accepté de fournir des avocats aux hommes de troupe[1403]. La Cour suprême a donc demandé aux bâtonniers de Bujumbura et de Gitega de trouver des avocats commis d'office pour les prévenus haut-gradés. Ces nouveaux avocats ont demandé du temps pour préparer leur défense et de consulter les dossiers afin de prendre connaissance des charges et des éléments de preuve. La cour a refusé et ne leur a accordé que quelques minutes pour préparer leurs plaidoiries et les a menacés de poursuites comme les précédents avocats s'ils refusaient de plaider. Ils ont donc conseillé aux prévenus de refuser leur assistance vu les conditions du procès et les généraux ont donc refusé les avocats désignés et ils ont été contraints de plaider eux-mêmes. Ils sont restés sans assistance juridique en deuxième instance et en cassation, où leur condamnation à de lourdes peines d'emprisonnement et au paiement d'importants dommages et intérêts a été confirmée. À l'issue de ce procès, certains des avocats ont quitté le pays, craignant pour leur sécurité[1404].

554. Le Barreau de Bujumbura est également dans l'impossibilité de protéger ses membres comme il devrait pouvoir le faire selon les standards internationaux en la matière[1405]. En effet, le 16 février 2017, la cour d'appel de Bujumbura a décidé de radier trois avocats du Barreau de Bujumbura et de suspendre un quatrième pour une année, conformément à la demande du procureur général près de cette cour. Or, le 28 septembre 2016, l'Ordre des avocats de Bujumbura siégeant en matière disciplinaire, avait décidé à l'unanimité de classer sans suite la demande de radiation du procureur général qu'il avait considéré infondée[1406].

555. La Commission a également reçu des témoignages faisant état de menaces contre l'intégrité physique d'avocats, soit de manière anonyme, soit par des Imbonerakure ou des membres des forces de l'ordre et de sécurité, simplement pour avoir fait acquitter ou libérer provisoirement certains de leurs clients considérés comme des opposants[1407]. « C*'est toi qui fais libérer les rebelles ? On va te lessiver [i.e. te tuer]…* »[1408] est un exemple de menace anonyme reçue par téléphone par un avocat de manifestants contre un nouveau mandat du Président Nkurunziza. Au-delà des menaces, de nombreux avocats ont appris qu'ils étaient recherchés par le SNR, la police ou les Imbonerakure, et craignant d'être arrêtés ou même

---

1402 ZI-033.
1403 ZI-027, ZI-024, ZI-033.
1404 ZI-033, ZI-024, ZI-025.
1405 Voir les Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990 et les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique.
1406 A/HRC/36/CRP.1, par. 662. Voir également la décision de l'Ordre des avocats de Bujumbura datée du 27 septembre 2016, disponible à : http://www.omct.org/files/2016/10/24011/decision_disciplinaire._burundi.pdf.
1407 TI-033, TI-083, TI-086, MI-048, XI-004, ZI-022.
1408 TI-083.

exécutés, ils ont quitté le pays[1409]. La Commission a même reçu des témoignages selon lesquels des avocats auraient été frappés par des policiers alors qu'ils ne faisaient que leur travail[1410].

(d) Violations des règles de la procédure pénale

556. Les règles de la procédure pénale sont établies afin de garantir le respect des droits de toutes les parties tout au long d'une affaire criminelle, depuis l'arrestation jusqu'à l'épuisement des voies de recours. Elles visent à établir un équilibre entre la liberté individuelle des personnes, notamment des prévenus, et le besoin de sécurité de la société nécessitant de sanctionner les criminels. Le respect des règles de la procédure pénale est donc l'essence même de l'État de droit. Cependant, au Burundi, des règles de procédure portant sur des points fondamentaux sont fréquemment violées. En outre, certaines de ces règles ne sont pas compatibles avec les standards internationaux applicables en la matière.

(i) Violations des délais et des procédures relatives à la détention préventive

557. Les cas d'arrestation arbitraire et illégale sont nombreux depuis avril 2015[1411]. De nombreuses personnes considérées comme des opposants au pouvoir ont été arrêtées sans mandat d'arrêt, par des agents de la police, du SNR et même des Imbonerakure, et ont ensuite été détenues en violation du Code de procédure pénale[1412]. Le rôle du système judiciaire est de faire respecter les lois, y compris les règles de procédure tout au long de la chaîne pénale. En conséquence, les Officiers du ministère public (OMP), et par la suite les magistrats du siège, devraient tenir compte de telles violations des procédures établies et en tirer les conséquences[1413]. Or, cela est rarement le cas.

558. La Commission note que, selon la loi n° 1/04 du 2 mars 2006 portant statut du SNR, celui-ci, dans l'exercice de ses missions en rapport avec l'atteinte à la sûreté de l'État, « a le devoir de mener des enquêtes sur des dossiers judiciaires qu'il soumet au ministère public pour instruction »[1414]. Les administrateurs, officiers et inspecteurs du SNR « ont la qualité d'Officier de police judiciaire à compétence générale pour toute infraction ayant un rapport avec les missions du SNR »[1415]. La Commission considère que, dans le cadre des enquêtes sur les dossiers judiciaires qui sont du ressort du SNR, celui-ci possède bien la compétence de police judiciaire, mais les agents restent soumis aux règles de la procédure pénale et les prévenus doivent bénéficier des garanties reconnues par la loi.

559. Au Burundi, la garde à vue est d'une durée de sept jours, renouvelable une fois avec l'accord d'un OMP, pour une période maximum de 14 jours[1416]. À la fin de la garde à vue, ou dès que l'Officiers de police judiciaire a suffisamment d'éléments pour procéder à l'inculpation, le prévenu doit être présenté à un OMP qui doit l'interroger sur le champ, et décider soit de le placer sous mandat d'arrêt, soit de le remettre en liberté[1417]. La Commission a reçu de nombreux témoignages d'arrestations et de détentions arbitraires dans les cachots de la police, les locaux du SNR, ou même des lieux de détention secrets, pour des périodes plus ou moins longues au-delà du délai légal de garde à vue[1418]. De plus,

---

1409 MI-088, XI-001, TI-033, ZI-022, ZI-025.
1410 MI-088, ZI-021.
1411 Voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 378 à 395 et la partie III.C.2 du présent rapport.
1412 Articles 9 et 30 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1413 L'article 52 du Code de procédure pénale prévoit que « les Officiers du ministère public […] lorsqu'ils constatent une détention ou rétention arbitraire ou illégale […] prennent toutes les mesures appropriées pour la faire cesser sur-le-champ ».
1414 Article 3 (par. a et b) et article 8 de la loi n°1/04.
1415 Article 13 de la loi n° 1 /05 du 2 mars 2006 relative au statut du personnel du SNR.
1416 Articles 32 et 38 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013. Il existe également une procédure de « garde à vue judiciaire » selon laquelle « la personne interpellée pour l'exécution d'un mandat de justice, d'une peine privative de liberté ou d'une contrainte par corps est immédiatement placée en garde à vue », qui est effectuée par un Officier de police judiciaire, et la personne doit donc être transférée « dans les plus brefs délais » devant l'autorité judiciaire compétente (article 39 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013).
1417 Articles 37, 38 et 111 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1418 JI-032, QI-268, QI-272.

les personnes détenues par le SNR se voient systématiquement nier les garanties procédurales de base, telles que le droit à être informées de leurs droits, le droit à un avocat, ou le droit à ne pas être torturées[1419]. Malgré ces violations flagrantes, les OMP reçoivent les dossiers qui leur sont transmis par les Officiers de police judiciaire ou le SNR, et ils acceptent de les instruire sans considérer la possible nullité de certaines procédures et l'obligation légale qui en découle de libérer immédiatement les prévenus[1420].

560. Selon le droit international des droits de l'homme, un encadrement strict de la détention est nécessaire pour garantir le respect du droit à la liberté et à la sécurité de toute personne. Toute détention dans le contexte d'une procédure criminelle doit être contrôlée par un juge judiciaire « dans les plus brefs délais » afin d'éviter les arrestations arbitraires, les détentions illégales, voire les disparitions forcées, et limiter le risque de torture et de mauvais traitements[1421]. Le Code de procédure pénale de 2013 prévoit que l'OMP doit présenter le prévenu à la chambre du conseil au plus tard 15 jours après la délivrance du mandat d'arrêt. Cette chambre, composée de trois magistrats du siège, exerce alors le premier contrôle juridictionnel de la détention et statue dans un délai de 48 heures sur le placement en détention préventive du prévenu ou sa remise en liberté « provisoire »[1422]. Le nouveau Code de procédure pénale révisé en 2018 allonge la procédure de 15 jours puisqu'il prévoit que « lorsque l'inculpé est mis sous mandat d'arrêt, le magistrat instructeur saisit le juge de la détention dans un délai ne dépassant pas quinze jours […] Le président de la juridiction organise, de son côté, l'audience dans un délai ne dépassant pas quinze jours à compter du jour de sa saisine »[1423]. Le prévenu peut donc rester incarcéré jusqu'à 29 jours selon le Code de procédure pénale de 2013 et jusqu'à 44 jours en vertu du nouveau Code de procédure pénale, avant d'être présenté aux juges judiciaires. De telles dispositions sont totalement incompatibles avec les standards internationaux qui prévoient un délai maximum de 48 heures[1424].

561. En tout état de cause, les prévenus sont souvent présentés à la chambre du conseil au-delà des délais légaux, après des semaines voire des mois de détention, sans que la chambre du conseil ne prenne en compte de telles violations de la procédure[1425], alors que le droit burundais dispose que « la mainlevée de la détention préventive est d'office prononcée par le juge en cas d'irrégularité de la détention »[1426]. La Commission a même reçu des témoignages selon lesquels certains détenus n'ont jamais comparu devant la chambre du conseil et sont restés en prison pendant des mois jusqu'à leurs libération, leur procès ou jusqu'à ce qu'ils parviennent à s'évader[1427].

562. La décision initiale de mise en détention préventive par la chambre du conseil est valable pour un mois et elle doit ensuite être prolongée chaque mois par la chambre, sans pouvoir dépasser une année dans le cadre d'une infraction sanctionnée par une peine de moins de cinq ans de servitude pénale, et trois ans maximum dans tous les autres cas[1428]. Cependant, de nombreux témoignages indiquent que les prévenus ne sont jamais présentés à nouveau devant la chambre pour prolonger leur détention préventive, même s'ils restent détenus pendant des mois dans l'attente de leur procès, voire des années[1429]. La

[1419] Articles 8 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1420] Ibid., article 52.
[1421] Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
[1422] Article 111 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013. La terminologie du droit burundais en la matière est très significative à ce sujet puisqu'il se réfère à la « détention préventive » et la « liberté provisoire » des prévenus, comme si la liberté était une mesure exceptionnelle pour une période limitée au cours de la procédure criminelle. Ceci est en contradiction flagrante avec le droit international et l'usage globalement acceptée de la terminologie de « détention provisoire ».
[1423] Article 155 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 11 mai 2018.
[1424] Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 35, sur l'article 9, CCPR/C/GC/35, par. 33.
[1425] QI-205, QI-206, MI-040, PI-015, PI-036, JI-028, TI-127, XI-085, ZI-007, ZI-010.
[1426] Article 112 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1427] MI-040, TI-031, TI-023, XI-072, XI-104, YI-003, QI-226, JI-033, JI-035.
[1428] Article 115 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1429] JI-018, ZI-001, ZI-006, MI-044, TI-021, QI-052, QI-046, ZI-010, QI-205.

Commission s'interroge donc sur la légalité de la plupart des détentions préventives au Burundi.

563. Au niveau des procès, les juges sont également compétents pour constater en début de procès les nullités qui peuvent affecter les procédures. De telles exceptions préliminaires peuvent être soumises par l'avocat avant toute défense au fond, ou les juges peuvent s'en saisir d'office, notamment en cas de violation des garanties fondamentales relatives au droit de la défense[1430]. La Commission a pourtant reçu des témoignages selon lesquels les juges demandent aux avocats de joindre leurs exceptions préliminaires à leurs considérations sur le fond de l'affaire, y compris celles relatives aux irrégularités de la procédure, ce qui est contraire à la loi, et ensuite les ignorent systématiquement dans le jugement final [1431].

(ii) Admission d'aveux obtenus sous la contrainte

564. Selon le Code de procédure pénale, la charge de la preuve incombe au ministère public qui peut utiliser « tout mode de preuve »[1432]. Le juge reste libre pour attribuer la force probante de chaque preuve, exception faite du procès-verbal auquel la loi accorde une force probante particulière, pourvu qu'il soit régulier en la forme et que son auteur ait « agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement »[1433]. Il existe néanmoins des catégories de preuves testimoniales qui ne doivent pas être prises en compte par les magistrats conformément au droit international[1434] et au droit burundais, à savoir « l'aveu […] s'il a été obtenu par contrainte, violence, menace »[1435].

565. Les juges burundais ont une nette tendance à privilégier les preuves testimoniales, pourtant considérées comme des « preuves imparfaites » ayant une force probante limitée qui sont laissées à l'appréciation du juge, et cela, même au détriment de preuves littérales écrites qui constituent des « preuves parfaites » ayant une force probante supérieure, qui doivent être obligatoirement prises en compte par le juge[1436]. La Commission a reçu de nombreux témoignages confirmant que les juges n'hésitent pas à condamner les prévenus sur la base de témoignages et des procès-verbaux d'aveux obtenus sous la torture, sans tenir compte des allégations à cet égard soulevées par leurs avocats, et alors même que les prévenus en présentaient des stigmates[1437]. De tels aveux devraient être écartés par les juges, ou tout du moins, ceux-ci devraient ordonner l'ouverture d'une enquête complémentaire comme l'exige le droit international[1438]. Des avocats ont raconté :

> *« En 2015, j'ai assisté un jeune […] qui avait été torturé avec des brûlures de cigarettes sur les avant-bras et le dos. […] Il a donc avoué ce qu'ils demandaient. Le jour de l'audience en chambre du conseil, les brûlures étaient toujours visibles et j'ai soulevé cela en demandant à mon client d'enlever son habit pour les montrer aux juges. Ceux-ci ont refusé qu'il le fasse et il a été décidé de le maintenir en détention »*[1439].
>
> « *Lors de l'audience […], pour un autre de mes clients qui avait été torturé par le SNR, […], j'ai également soulevé la question de la torture. J'ai présenté les certificats médicaux et fait montrer les cicatrices. Mais les juges ont refusé de les prendre en compte. Ils m'ont dit qu'ils voulaient des témoignages, soit de personnes ayant vu la torture, soit de personnes pouvant attester que les prévenus étaient en bonne santé avant l'arrestation afin de pouvoir conclure qu'ils ont été blessés*

1430 Article 158 à 161 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1431 ZI-001, ZI-007.
1432 Articles 171 et 172 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1433 Ibid., articles 177 et 178.
1434 Article 15 de la Convention contre la torture.
1435 Articles 74 et 180 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1436 ZI-005, ZI-007, ZI-012, ZI-022.
1437 ZI-001, ZI-007, ZI-010, ZI-020, ZI-033, TI-033, QI-028, TI-033, TI-033, TI-045, TI-047, TI-051.
1438 Article 13 de la Convention contre la torture.
1439 ZI-020.

pendant la détention et l'interrogatoire au SNR. Mon client a refusé que sa famille vienne témoigner et le juge a donc refusé d'écarter les aveux »[1440].

(iii) Des décisions judiciaires non respectées

566. Les décisions de justice ne sont pas systématiquement appliquées et respectées par les autorités, les agents de la police et du SNR, et même les Imbonerakure. La Commission a reçu des informations sur de nombreux cas où les décisions de libération provisoire et d'acquittement ne sont pas « acceptées » par le directeur de la prison, le parquet ou des agents de sécurité (policiers, militaires, agents du SNR) et les prévenus restent détenus[1441]. Il y a même de nombreuses personnes ayant purgé leurs peines ou bénéficié de la grâce présidentielle qui restent détenues pendant plusieurs mois supplémentaires car le directeur de la prison refuse de les libérer[1442]. La Commission a reçu des informations selon lesquelles des dizaines de personnes seraient ainsi détenues, principalement à la prison Mpimba de Bujumbura[1443]. Une personne a témoigné :

> « *La peine était d'une année et demie en prison mais je n'ai été relâchée que trois mois après avoir purgé ma peine. La raison qu'on me donnait pour ne pas me libérer était que j'avais été condamnée pour un crime grave* »[1444].
>
> Une autre personne a expliqué à propos d'un détenu : « *[J'ai…] eu la chance d'être parmi les heureux élus : c'est-à-dire parmi les prisonniers qui devaient être libérés. [J'ai…] reçu [mon] ordre d'élargissement, mais en traversant la porte de la prison, le directeur de la prison [m'] a encore arrêté* »[1445].

567. Il n'est pas rare que les gouverneurs de province, les administrateurs locaux ou les Imbonerakure, et même dans certains cas la police et le parquet, recherchent activement les personnes qui viennent d'être libérées provisoirement ou suite à un acquittement, et même certaines ayant bénéficié de la grâce présidentielle. En conséquence, la plupart des détenus libérés craignent d'être arrêtés de nouveau, maltraités ou tués, et préfèrent quitter le pays[1446]. Une personne qui a été libérée provisoirement suite à sa détention au SNR a expliqué à la Commission :

> *« Quand [l'agent du SNR] a appris ma libération, il a contacté mon frère et il lui a dit "si je venais à rencontrer ton frère à nouveau, même son cadavre vous n'allez pas le retrouver" […. L'agent du SNR] a envoyé des policiers chez moi et chez mon frère pour me chercher. [Il]a même donné de l'argent aux enfants du quartier pour trouver où j'étais »*[1447].
>
> Une autre personne a raconté ce qui lui est arrivé après avoir purgé sa peine : « *J'ai été libéré en octobre 2016 […] J'ai passé un mois avec ma femme mais ce n'était pas facile. J'étais menacé par des policiers qui disaient qu'ils ne comprenaient pas comment j'avais pu être libéré alors que j'avais soutenu le coup. Les Imbonerakure me suivaient de près. Nous sommes alors partis* »[1448].

1440 ZI-010.
1441 TI-021, TI-080, TI-152, MI-047, ZI-025, XI-057, PI-029, MI-052, JI-018, JI-028, PI-023, QI-006, QI-183, QI-207.
1442 PI-029, PI-036, ZI-026, QI-207, QI-203, PI-012, YI-054, YI-055, XI-051, XI-055, XI-063, XI-078, JI-028, JI-032, ZI-007.
1443 QI-222, JI-048.
1444 YI-054.
1445 QI-207.
1446 ZI-001, TI-021, TI-042, TI-088, TI-091, TI-095, TI-127, XI-071, XI-057, XI-070, XI-051, XI-078, XI-085, MI-048, JI-001, JI-025, JI-028, JI-033, PI-012, JI-025, QI-178, QI-200, QI-211, QI-223, QI-226, QI-274, YI-003, YI-054.
1447 JI-025.
1448 YI-003.

4. Absence de droit de recours utile pour les victimes et impunité pour les auteurs de graves violations des droits de l'homme et de crimes de droit international

568. Il est de la responsabilité de l'État de garantir l'existence de voies de recours utile à l'échelon national aux personnes qui allèguent que l'un de leurs droits fondamentaux a été violé[1449]. C'est une condition nécessaire à la jouissance effective des droits de l'homme et une obligation juridique à part entière pour les États[1450]. Le droit à un recours utile et accessible prend en principe la forme de mécanismes juridictionnels et administratifs appropriés qui ont la compétence et la capacité d'examiner les plaintes faisant état de violations des droits au niveau national et permettent aux victimes d'obtenir une réparation adéquate. La réparation inclut en général une indemnisation financière, mais elle peut aussi prendre « la forme de restitution, réhabilitation, mesures pouvant donner satisfaction (excuses publiques, témoignages officiels), garanties de non répétition et modification des lois et pratiques en cause aussi bien que la traduction en justice des auteurs de violations de droits de l'homme »[1451]. Le droit pénal burundais reconnaît le droit des victimes de porter plainte et de se constituer partie civile à un procès pénal[1452], même si le ministère public doit se saisir d'office lorsqu'il a connaissance d'infractions et ne peut se contenter d'agir seulement lorsqu'il reçoit une plainte[1453]. La Commission regrette qu'en matière de recours il n'y a eu aucun progrès notable depuis le premier de rapport de la Commission, les constats et analyses qu'il contient, restent malheureusement valables[1454].

(a) Impossibilité de porter plainte

569. Au Burundi, les victimes des violations des droits de l'homme commises par des agents de l'État ou avec leur complicité ou leur accord, notamment par des Imbonerakure, cherchent rarement à obtenir réparation. De nombreuses personnes ont expliqué à la Commission qu'elles n'ont pas confiance dans le système judiciaire du Burundi et qu'en tout état de cause il est inutile de déposer une plainte contre des Imbonerakure ou des agents de l'État, qui sont considérés comme intouchables, certains ayant même peur des possibles conséquences s'ils portaient plainte[1455]. En effet, de nombreux cas de menaces et de représailles afin de décourager les victimes ou leurs familles de porter plainte ont été rapportés à la Commission[1456]. L'absence de procédure officielle de protection des témoins et des victimes en dépit de l'adoption d'une loi à cet effet exacerbe les risques pour les victimes. Comme l'a raconté un témoin au sujet d'un cas de disparition forcée :

> « *La famille n'a déposé aucune plainte contre ceux qui ont violé les droits [du disparu]. L'interviewé précise que faire un dossier sur des policiers au Burundi relève de l'utopie. D'ailleurs, celui qui porterait plainte risque d'être lui-même arrêté* »[1457].

570. Les victimes d'arrestations ou de détentions illégales et arbitraires, quant à elles, s'estiment simplement chanceuses d'être libérées de manière provisoire ou d'être acquittées. Elles ne cherchent pas à obtenir réparation, mais se contentent de quitter le pays ayant peur d'être arrêtées à nouveau, battues ou être tuées[1458].

1449 Article 2 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1450 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 sur les obligations juridiques des États, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 15 et 16.

1451 Ibid., par. 16. Voir également l'Observation générale n° 3 (2012) du Comité contre la Torture, CAT/C/GC/3.

1452 Article 165 du 3 avril 2013 révisé par la loi du 3 avril 2013.

1453 Articles 64 et 71 du 3 avril 2013 révisé par la loi du 3 avril 2013. Voir aussi l'article 12 et 13 de la Convention contre la torture.

1454 A/HRC/36/CRP.1, par. 616 à 636.

1455 JI-007, JI-022, JI-034, XI-082, XI-105, QI-176, QI-177, QI-182, QI-184, QI-227, QI-228, QI-237, QI-238, QI-247, QI-254, QI-262, YI-008, YI-035, YI-043.

1456 JI-009, JI-018, JI-021, JI-042, YI-008, YI-010, YI-015, YI-016, YI-025, ZI-019, ZI-022, ZI-033, TI-074, TI-088, XI-082, XI-084, XI-095, XI-107, QI-255.

1457 QI-176.

1458 Voir supra., la section 3 (d) du présent chapitre.

(b) Absence de recours disponible contre l'inertie du ministère public

571. Dans les quelques cas où des plaintes ont été déposées auprès de la police ou du parquet par les victimes de violations des droits de l'homme ou des membres de leurs familles, des enquêtes n'ont pas toujours été ouvertes, et celles qui l'ont été ont rarement abouti[1459]. Au mieux une enquête a été officiellement ouverte, un numéro de dossier a été donné, mais aucun progrès n'a été fait. Les auteurs n'ont pas été trouvés, et ils n'ont même pas été interrogés lorsqu'ils avaient été identifiés par les victimes, et aucun des cas de disparition forcée notifiés aux autorités n'ont été résolus[1460]. Les rares agents qui avaient dans le passé été poursuivis pour torture ont rarement été sanctionnés, et, lorsque cela a été le cas, ont rapidement bénéficié de mesures de grâce présidentielle[1461].

572. Il est particulièrement préoccupant de noter que le ministère public se saisit rarement d'office des violations des droits de l'homme constitutives de crimes ou de délits, comme il y est pourtant obligé par la loi. Par exemple, selon le droit burundais, « [e]n cas de découverte d'un cadavre, qu'il s'agisse ou non d'une mort violente, mais si la cause en est inconnue ou suspecte, l'Officier de police judiciaire qui en est avisé en informe si possible le procureur de la République avant de se transporter sur les lieux et de procéder aux premières constatations […] Lorsque les circonstances de la mort sont restées inconnues, que l'infraction soit ou non constituée, le procureur de la République doit procéder à l'ouverture d'une instruction pour rechercher les causes de la mort »[1462]. La Commission a pourtant reçu des informations selon lesquelles lorsque des dépouilles de personnes visiblement assassinées sont retrouvées dans les rues, elles sont inhumées rapidement sans même procéder à l'identification des victimes[1463]. Comme mentionné précédemment, les allégations de torture qui devraient automatiquement entraîner l'ouverture d'une enquête sont négligées, et aucune action judiciaire n'est entreprise dans les nombreux cas d'exactions commis par des Imbonerakure, tels que ceux documentés par la Commission dans le présent rapport[1464].

573. Face à cette inertie du ministère public, l'une des seules possibilités prévues par la loi nationale qui s'offre aux victimes est la procédure de citation directe. Elle consiste à saisir directement le tribunal par la partie civile en démontrant cette carence du ministère public[1465]. C'est une procédure qui semble peu employée car elle implique que le procès se déroule sans que l'instruction n'ait été réalisée. De fait, la charge de la preuve pèse sur la partie civile, ce qui empêche le recours à cette procédure dans les cas complexes pour lesquels une enquête est nécessaire[1466]. La mise en cause de la responsabilité des magistrats en cas de déni de justice est également prévue par la loi[1467], mais aucun exemple d'utilisation de cette procédure n'a pu être documenté par la Commission. Vu le manque d'indépendance de la justice, il est également permis de douter de son utilité.

574. Pour ce qui est des autres formes de réparation pour les victimes de violations des droits de l'homme et des crimes internationaux, faute d'enquêtes et de poursuites promptes et impartiales, les victimes n'obtiennent pas de compensation. La possibilité de poursuivre l'État en responsabilité pour torture n'existe pas en droit burundais. Seuls les auteurs individuels des actes de torture peuvent être poursuivis et la victime doit se constituer partie civile pour espérer obtenir réparation si l'auteur est condamné. La loi prévoit en effet qu' « [e]n cas de torture par un préposé de l'État dans l'exercice de ses fonctions dûment constatée, et si la victime s'est régulièrement constituée partie civile, la réparation intégrale

---

1459 YI-35, YI-042, YI-046, QI-252, ZI-007, ZI-012, ZI-019, ZI-022, ZI-033. Voir également : A/HRC/36/CRP.1, par. 623 à 636.
1460 ZI-019, ZI-022, YI-015, YI-010, XI-004.
1461 ZI-024, ZI-006, ZI-007, ZI-033.
1462 Article 71 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1463 Voir partie III.C.1 (a) du présent rapport.
1464 Voir partie III.C du présent rapport.
1465 Article 350 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
1466 ZI-006, ZI-008.
1467 Article 148 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 - Code de l'organisation et de la compétence judiciaire.

du préjudice est supportée par l'État »[1468]. C'est donc très aléatoire au vu des nombreux dysfonctionnements du système judiciaire et de son manque d'indépendance. En tout état de cause, aucun fonds d'indemnisation pour financer des compensations aux victimes de torture n'a été établi[1469]. La réparation pour les victimes de torture, qui inclut les victimes de disparition forcée et leurs proches et certaines victimes de violences sexuelles, devrait aussi impliquer des mesures de réhabilitation adaptées comportant « une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux »[1470]. La Commission n'a pas connaissance que de telles prises en charge aient été offertes aux victimes par les autorités burundaises, y compris pour celles qui ont déposé une plainte. La Commission regrette une fois de plus le refus des autorités burundaises d'engager le dialogue avec elle, ce qui aurait pu permettre d'obtenir plus d'informations à ce sujet.

575. La Commission considère que les victimes des violations graves des droits de l'homme et leurs familles se voient donc privées de leur droit à un recours utile au niveau national. Paradoxalement, cette absence de voie de recours utile leur ouvre, en principe, la possibilité de faire recours, au niveau international, devant le Comité contre la torture et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dont le Burundi a accepté les compétences respectives pour considérer les plaintes individuelles alléguant des violations des droits garantis par la Convention contre le torture ou de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le faible nombre de décisions individuelles par ces instances concernant le Burundi fait cependant craindre que de tels moyens soient peu connus ou difficilement accessibles aux victimes, et, en l'état, ils n'offrent pas de voies de recours alternatives satisfaisantes pour les violations des droits de l'homme commises au Burundi.

576. Au regard du manque d'indépendance de la justice burundaise, de l'insuffisance des moyens accordés au système judiciaire, des graves dysfonctionnements au niveau de la chaîne pénale et l'absence de recours utile pour les victimes, la Commission considère que le système judiciaire burundais, en l'état actuel, ne peut être considéré comme un mécanisme satisfaisant pour traiter les violations des droits de l'homme et les crimes internationaux qui ont eu lieu dans le pays depuis avril 2015.

577. La situation est telle que la Commission est d'avis que le système judiciaire est en lui-même un outil de répression utilisé par le pouvoir exécutif contre toute forme de contestation ou d'opposition depuis avril 2015. Certains magistrats du siège et du parquet sont acteurs à part entière ou complice de certaines violations des droits de l'homme. Au lieu de remplir son rôle primordial de faire respecter les lois, garantir le respect des droits fondamentaux et de rétablir les torts, les institutions judiciaires servent à couvrir les crimes et les violations des droits de l'homme commis par des agents de la police et du SNR et les Imbonerakure, en leur offrant une impunité de fait. Les rares procédures criminelles ouvertes contre ceux-ci n'aboutissent pas souvent, y compris pour les cas très graves d'exécution arbitraire, de disparition forcée, de torture, de violence sexuelle et de viol, ainsi que d'arrestation et détention arbitraire.

578. La Commission est préoccupée par le fait que le nouveau Code de procédure pénale révisé en mai 2018 dispose que les Officiers de police judiciaire « qui dans le cadre de leur mission et en vue de la réussite de celle-ci ou afin de garantir leur propre sécurité ou celles d'autres personnes impliquées, commettent des actes répréhensibles », sont exemptés de poursuites judiciaires, et le magistrat qui autorise l' Officiers de police judiciaire à recourir à des mesures exceptionnelles est lui aussi exempté de poursuites judiciaires[1471]. Ces dispositions accordent donc une impunité *de jure* aux Officiers de police judiciaire et aux magistrats pour de possibles violations des droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions.

579. Finalement, la Commission prend note que la nouvelle constitution promulguée le 7 juin 2018 interdit désormais l'extradition des ressortissants burundais en cas de poursuite

[1468] Articles 289 et 290 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 3 avril 2013.
[1469] ZI-006, et voir également la Soumission conjointe pour le troisième cycle de l'Examen périodique universel, JS8, par. 8.
[1470] Comité contre la torture, Observation générale n° 3, CAT/C/GC/3, par. 11.
[1471] Articles 52 et 53 du Code de procédure pénale révisé par la loi du 11 mai 2018.

« par une juridiction pénale internationale pour crime de génocide, crime de guerre ou autres crimes contre l'humanité », qui était jusqu'alors le seul cas de figure permettant l'extradition d'un citoyen burundais[1472]. L'adoption d'une telle disposition quelques mois après l'ouverture d'une enquête par la Cour pénale internationale sur la situation au Burundi semble démontrer la volonté du Gouvernement burundais de renforcer l'impunité dont bénéficient ses agents et des Imbonerakure.

E. Violations des droits économiques et sociaux

580. Partie intégrante de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les droits économiques, sociaux et culturels sont garantis notamment par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[1473]. Ce traité de référence au niveau international, ratifié le 9 mai 1990 par le Burundi, garantit un certain nombre de droits parmi lesquels le droit au travail (article 6), le droit à des conditions de travail justes et favorables (article 7), la liberté d'association, le droit à appartenir à un syndicat et le droit de grève (article 8), le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour soi-même et pour sa famille, y compris à de la nourriture suffisante, des vêtements et un logement (article 11, alinéa 1), le droit d'être à l'abri de la faim et à la sécurité alimentaire (article 11, alinéa 2), le droit pour une personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle est capable d'atteindre (article 12), et le droit à l'éducation qui inclut la gratuité de l'enseignement primaire obligatoire pour tous et la gratuité progressive de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur (articles 13 et 14).

581. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que chaque État partie au Pacte « s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Le concept de « réalisation progressive » auquel fait référence cette disposition décrit un aspect central des obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels, telles qu'elles sont prévues par les traités internationaux[1474], à savoir : l'obligation de prendre des mesures appropriées en vue de la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au maximum des ressources disponibles d'un État. La référence aux « ressources disponibles » dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnait que la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels peut être entravée par un manque de moyens et de temps, la réalisation de ces droits nécessitant une durée plus ou moins longue. En outre, cela signifie que le respect par un État de son obligation de prendre des mesures appropriées est évalué à la lumière des ressources, financières et autres, dont il dispose.

582. Le concept de réalisation progressive ne doit toutefois pas être interprété comme déchargeant l'État de ses obligations aussi longtemps qu'il n'a pas suffisamment de ressources. Au contraire, le droit international des droits de l'homme impose une obligation immédiate de prendre des mesures appropriées en vue de la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Un manque de ressources ne peut justifier l'inaction ou le report indéfini des mesures de mise en œuvre de ces droits. Indépendamment des

[1472] Article 50 (par. 3) de la Constitution de 2005 et article 50 de la Constitution de 2018.

[1473] On trouve également des référence aux droits économiques, sociaux et culturels dans d'autres conventions internationales et régionales comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs, ainsi que sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et les directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de la Commission africaine.

[1474] Ce concept de « réalisation progressive » ne se limite pas au seul Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les Directives et Principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples y font également référence (Principes et Directives n° 13 à 15, in : http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/principles_and_guidelines_on_ecosoc_fra.pdf).

ressources à sa disposition, un État doit veiller en priorité à ce que tous ses administrés aient accès à un minimum de droits et cibler des programmes visant à protéger les personnes pauvres, marginalisées et défavorisées. L'engagement des États à « garantir que les droits qui sont énoncés [dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation », énoncé à l'article 2 alinéa du Pacte, est en effet d'application immédiate[1475]. Les États doivent interdire la discrimination dans les plus brefs délais, par exemple dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, sur les lieux de travail, ou dans l'accès au logement et à la terre. De même, un État ne peut invoquer des contraintes de ressources pour justifier son incapacité à assurer un niveau minimum de bien-être socio-économique à sa population, notamment en matière de lutte contre la faim, à moins de démontrer qu'il a utilisé toutes les ressources disponibles.

583. En outre, les droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, n'impliquent pas seulement une obligation de mise en œuvre, mais également deux autres obligations : celle de respecter et celle de protéger[1476]. L'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels exige que les États n'entravent pas l'exercice de ces droits. Les expulsions forcées, le fait de priver une personne ou une famille d'un toit, le non-respect du droit de former des syndicats ou de s'y affilier, le déni du droit de grève ou encore le manque de protection pour les enfants et les adolescents contre l'exploitation économique et sociale sont des exemples de violations qui ne sont pas dues à un manque de moyens, mais à un manque de cadre juridique ou de volonté politique[1477].

584. L'obligation de protéger consiste pour sa part à faire en sorte que nul n'entrave l'exercice des droits. Dans ce cadre, les États doivent protéger les individus et les communautés de leur ressort contre toute violation ou atteinte à leurs droits par des tiers. Ces tiers peuvent être aussi bien des agents de l'État ou des membres de groupes ou des bandes organisées, armées ou non, et des entreprises privées[1478].

585. Les crises politiques au Burundi ont depuis longtemps eu des conséquences directes sur la jouissance des droits économiques et sociaux de la population. L'accord d'Arusha a identifié l'insatisfaction des besoins de base des citoyens comme une des sources de violence au Burundi[1479]. La crise qui s'est ouverte en 2015 ne fait pas exception. Elle a

---

1475 De la même manière, les Directives et Principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples disposent : « Certaines obligations relatives à la réalisation progressive sont immédiates. Par exemple, les États ont une obligation de prendre des mesures concrètes et ciblées pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Les besoins essentiels des membres des groupes vulnérables et désavantagés devraient être privilégiés dans tous les processus d'allocation des ressources ».

1476 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels, Fiche d'information n° 33, p. 14 (in : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FS%20FAQ%20on%20ESCR-fra.pdf).

1477 Les Directives et Principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples disposent quant à elles : « L'obligation de respect requiert des États parties de s'interdire toute ingérence directe ou indirecte dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Cette obligation comprend le respect de la liberté des individus et des peuples d'utiliser toutes les ressources à leur disposition pour satisfaire leurs droits économiques, sociaux et culturels et leurs obligations. L'obligation de respect requiert également des États de prendre des mesures positives pour veiller à ce que tous les pouvoirs du gouvernement (législatif, exécutif et judiciaire) à tous les niveaux (national, régional et local) ainsi que tous les organes de l'État ne violent pas les droits économiques, sociaux et culturels ».

1478 Les Directives et Principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples soulignent pour leur part : « L'obligation de protection requiert que l'État prenne des mesures positives pour garantir que les acteurs non-étatiques comme les entreprises multinationales, les sociétés locales, les personnes privées et les groupes armés ne violent pas les droits économiques, sociaux et culturels. Cette obligation comprend la régulation et le contrôle des activités commerciales et autres des acteurs non-étatiques qui affectent l'accès des personnes à une jouissance égale des droits économiques, sociaux et culturels et la garantie de la mise en œuvre efficace de la législation et des programmes pertinents et d'offrir des recours pour ces violations ».

1479 Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, protocole III, article 2.

contribué à fragiliser encore plus une économie qui, comme on l'a vu, manque de diversification, reposant essentiellement sur une agriculture de subsistance, elle-même soumise aux aléas des exportations et du climat[1480]. Le déficit budgétaire de l'État a continué de se creuser depuis 2015 du fait de recettes insuffisantes et de la suspension d'une grande partie de l'aide extérieure en réponse à la détérioration de la situation des droits de l'homme et l'absence de mesures prises par le Gouvernement pour y répondre[1481].

586. Pour faire face à cette situation, l'État burundais a augmenté l'endettement intérieur du pays et eu recours à la planche à billets, ce qui a eu pour effet de créer une inflation forte et déprécier la monnaie nationale, entraînant une augmentation des prix, notamment de biens de première nécessité. Dans ce contexte, la population s'est davantage appauvrie. De pays en voie de développement, le Burundi est redevenu, à partir de 2016, un pays d'urgence humanitaire. Face à cette situation, le Gouvernement burundais a aggravé les difficultés économiques d'une majorité de la population et compromis son droit à un niveau de vie suffisant en augmentant les taxes, instaurant de nouveaux impôts et soumettant les Burundais à des contributions sans base légale et souvent perçues de force, comme la contribution pour les élections de 2020[1482].

587. L'État burundais n'a en outre pas réorienté le maximum de ses ressources internes vers des dépenses sociales dont la demande ne cesse d'augmenter. La mauvaise gouvernance et l'accaparement frauduleux de biens publics ont également contribué à détourner des ressources que l'État aurait dû consacrer à la satisfaction des droits économiques et sociaux de la population burundaise[1483]. La Commission a également reçu des informations montrant l'impact de la crise en particulier sur les droits à l'alimentation, à l'éducation et au travail des Burundais[1484].

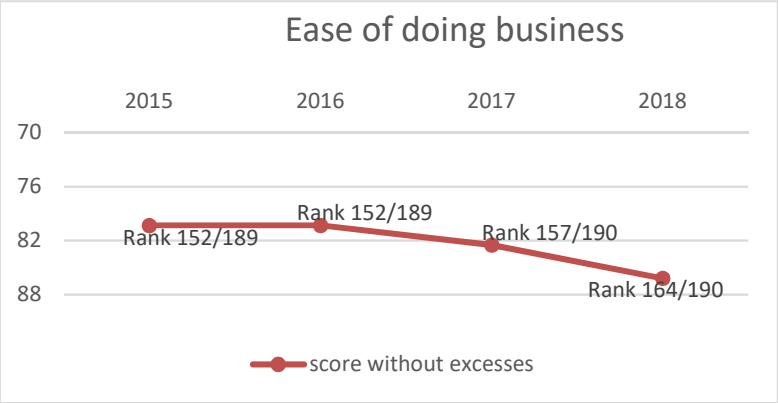
1. Crise politique et aggravation des problèmes économiques

588. La crise politique qui s'est ouverte en avril 2015 a aggravé la situation économique et sociale déjà fragile du Burundi qui figure parmi les pays les plus pauvres au monde, classé 184ème sur 187 dans le rapport des Nations sur le développement humain de 2015[1485]. Le PNUD, la Banque mondiale, le FMI ou encore la Banque africaine de développement (BAD) ont tous noté un renversement de la croissance économique du Burundi à partir de 2015. Selon les données du FMI[1486], entre 2004 et 2014, le PIB réel du Burundi a progressé en moyenne de 4,5 pour cent par an. En 2015, la croissance a plongé d'un coup et a atteint moins 4 pour cent, puis moins 1 pour cent en 2016 et 0 pour cent en 2017.

589. Le climat d'insécurité qui prévaut au Burundi depuis avril 2015 a d'abord eu une répercussion sur le chiffre d'affaire des entreprises du secteur privé qui, selon une étude conduite en 2016 par la Banque mondiale[1487], a baissé globalement de 15 pour cent. La baisse d'activité a été particulièrement prononcée dans certains secteurs, en particulier la construction[1488], l'hôtellerie et le tourisme, largement dépendants de financements extérieurs. La BAD note sur son site internet : « La crise sociopolitique et sécuritaire que traverse le Burundi est de nature à peser négativement et lourdement sur l'économie et le climat des affaires, comme l'illustre le rapport *Doing Business 2018* de la Banque mondiale, qui classe le pays en 164ème position sur 190 pays, un recul de sept places par rapport à 2016 »[1489]. Le projet « Doing Business » analyse la situation des petites et moyennes entreprises au niveau national et mesure la réglementation s'appliquant à celles-ci tout au

1480 Voir la partie II.B.3 (a) du présent rapport.
1481 Voir infra, section 1 du présent chapitre.
1482 Voir infra, section 2 du présent chapitre.
1483 Voir infra, section 3 du présent chapitre.
1484 Voir infra, sections 4, 5 et 6 du présent chapitre.
1485 PNUD, Human Development Report, 2016.
1486 Fonds mondial international (FMI), Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.
1487 Banque mondiale, Évaluation de la pauvreté au Burundi, novembre 2016.
1488 Voir notamment : Iwacu, Le secteur de construction en souffrance, 26 juillet 2018 (in: http://www.iwacu-burundi.org/le-secteur-de-construction-en-souffrance/).
1489 Voir : https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/.

long de leur cycle de vie[1490]. Le graphique ci-dessous montre l'évolution du classement du Burundi selon cet indicateur depuis 2015 :



Source : Banque mondiale, Projet « Doing Business », Rapports 2015 à 2018.

590. Le Forum économique mondial, dans son « Index de la compétitivité mondiale 2017-2018 », a identifié comme principaux obstacles pour faire des affaires au Burundi : les difficultés d'accès aux financements, la corruption, l'inflation, l'instabilité des politiques et l'instabilité du Gouvernement[1491]. L'investissement dans le pays est considéré comme très risqué[1492]. Contrairement à ce qu'ont déclaré les autorités[1493], la crise a eu un impact sur le montant global des investissements dans le pays. Selon les statistiques du FMI, l'« investissement total » (privé et public) au Burundi a chuté depuis 2015. De 15,9 pour cent du PIB du pays en 2014, il est passé à 11 pour cent en 2015,9 pour cent en 2016 et 7 pour cent en 2017. Le FMI prévoit que ce taux sera de 6 et 5 pour cent du PIB en 2018 et 2019 respectivement[1494].

591. La détérioration de la situation des droits de l'homme a par ailleurs entraîné la suspension de l'aide directe au Gouvernement d'un certain nombre de partenaires techniques et financiers du pays, comme cela est analysé plus bas dans ce rapport[1495]. La BAD a à cet égard souligné : « La baisse des aides et financements extérieurs dont dépend fortement l'économie burundaise devrait également affecter négativement la situation budgétaire. Par ricochet, cela devrait peser sur le financement des grands investissements publics avec, à la clé, un ralentissement de la croissance »[1496].

592. Ce ralentissement intervient dans un environnement peu propice, comme on l'a vu, à une croissance durable du fait notamment d'un manque de diversification de l'économie, dépendante du secteur agricole, lui-même soumis à la demande extérieure et aux aléas climatiques[1497]. La BAD a ainsi noté : « La forte dépendance de l'économie à l'égard du secteur agricole (représentant plus d'un tiers du PIB), des exportations de produits de base, et des importations de combustibles et produits alimentaires rend le pays extrêmement vulnérable aux chocs extérieurs, comme en témoigne l'impact sévère des aléas climatiques et des mesures commerciales restrictives sur les recettes d'exportations et la balance

1490 Voir : http://francais.doingbusiness.org/about-us.
1491 World Economic Forum, The Global Competitiveness Index 2017-2018 (in : http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/).
1492 The Economist, Burundi risk: Alert - Ratings changes, 8 June 2018 (in http://viewswire.eiu.com/index.asp?layout=RKArticleVW3&article_id=1086812092&country_id=110000011&refm=rkCtry&page_title=Latest%20alerts).
1493 La Tribune Afrique, Burundi : les investissements épargnés par la crise politique ?, 25 octobre 2017 (in : https://afrique.latribune.fr/finances/investissement/2017-10-25/burundi-les-investissements-epargnes-par-la-crise-politique-755467.html).
1494 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.
1495 Voir infra, section (c) du présent chapitre.
1496 Voir : https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/.
1497 Voir la partie II.B.3 (a) (i) du présent rapport.

commerciale »[1498]. Or, selon les données du FMI, les exportations de biens et de services n'ont pas cessé de diminuer depuis 2015, passant de 5,6 pour cent du PIB en 2015 à 5,1 pour cent en 2017. Le FMI prévoit que cette baisse continuera en 2018 et 2019, avec des taux de 4,8 et 4,5 pour cent du PIB, respectivement[1499]. La balance commerciale, déjà négative avant la crise, l'est par conséquent restée[1500].

593. Les prévisions de croissance pour 2018 et 2019 restent, selon le FMI, « faibles en raison de conflits internes, […] de difficultés politiques et de problèmes de gouvernance et de sécurité »[1501]. Le FMI a également souligné que « les perspectives économiques du Burundi […] sont compliquées par les niveaux élevés de la dette publique »[1502]. Dans ce contexte, la croissance au Burundi devrait être quasiment nulle en 2018 et 2019 avec des perspectives d'augmentation du PIB réel de 0,1 pour cent et 0,4 pour cent respectivement[1503].

(a) Hausse du déficit budgétaire

594. Le déficit du solde budgétaire global (dons compris) du Burundi est reparti à la hausse depuis 2015. Il était, selon les données du FMI, de moins 3,6 pour cent du PIB en 2014 et est passé à moins 5,3 pour cent en 2015, moins 6,2 pour cent en 2016 et moins 8,4 pour cent en 2017. Le FMI prévoit qu'il devrait s'élever à moins 9,3 et moins 9,6 pour cent du PIB en 2018 et 2019 respectivement[1504]. Ce déficit est passé d'un peu plus de 70 milliards de francs burundais (39,2 millions de dollars américains) en 2014 à 174 milliards de francs burundais (97,4 millions de dollars américains) en 2017, soit une augmentation de près de 60 pour cent en quatre ans.

595. Le budget de l'État pour 2018, tel qu'il a été adopté par la loi n° 1/28 du 31 décembre 2017[1505], prévoit quant à lui un déficit global autour de 164 milliards de francs burundais (91, 8 millions de dollars américains), même si les chiffres avancés dans la loi de finances sont à considérer avec prudence, après avoir notamment été remis en question par la Cour des comptes du Burundi[1506] comme n'étant basés ni sur des prévisions réalistes, ni sur un calcul juste des dépenses et des recettes[1507]. La loi de finances fixant le budget de l'État pour 2018 et 2019, adoptée le 30 juin 2018[1508], prévoit un déficit comparable à celui pour l'année 2018, s'élevant à 163,5 milliards de francs burundais (91,6 millions de dollars américains).

1498 Voir : https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/.

1499 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1500 Ibid.

1501 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, octobre 2017 : « La croissance s'affermit dans certains pays en situation fragile (…) Dans d'autres pays (Burundi, Soudan du Sud), les perspectives de croissance restent faibles en raison de conflits internes (…) Dans d'autres pays, les politiques et les réformes n'ont guère progressé en raison de difficultés politiques et de problèmes de gouvernance et, parfois, de sécurité (Burundi, Érythrée, République du Congo, République démocratique du Congo, Soudan du Sud et Zimbabwe) ».

1502 Ibid. Le FMI identifie trois secteurs où des progrès sont indispensables à l'avenir : le taux de change, le solde budgétaire, la supervision bancaire. Voir également infra, section (d) du présent chapitre.

1503 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1504 Ibid.

1505 Loi n° 1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018.

1506 Au Burundi, la Cour des comptes dépend du parlement et non de l'exécutif, ce qui lui garantit une indépendance.

1507 Cour des comptes de la République du Burundi, Commentaires sur la loi de budget général de l'État, exercice 2018, rapport approuvé en audience des Chambres réunies le 28 novembre 2017. On trouve les mêmes réserves dans les rapports de la Cour des comptes sur les lois de finances de 2017 et 2016.

1508 Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.

(b) Augmentation constante des dépenses de l'État

596. L'augmentation du déficit du budget de l'État s'inscrit dans une tendance d'hausse constante des dépenses de l'État par rapport aux recettes depuis plusieurs années au Burundi. Le bilan de mise en œuvre du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté - CSLP II (2012-2015), publié en décembre 2016, a ainsi souligné : « De façon globale, les dépenses ont été constamment plus élevées que les recettes, entraînant des besoins de financement de plus en plus accrus »[1509]. Cette tendance s'est confirmée depuis 2015 et a un impact direct sur les perspectives de croissance du Burundi. Dans une note technique de mai 2017, le PNUD a noté : « Le poids considérable des dépenses générales (sécuritaires et non sécuritaires) qui représentent le volume le plus important en 2017 avec 46,6 pour cent du total du budget, fait que les services économiques ne bénéficient que de la plus faible part du budget (15 pour cent), alors que c'est justement ce secteur qui devrait être le moteur de la croissance (agriculture, infrastructures de base telles que l'énergie et le transport, etc.) »[1510].

597. Les dépenses courantes de l'État sont passées de 692,4 milliards de francs burundais (393,3 millions de dollars américains) en 2014 à 868,6 milliards de francs burundais (493,4 millions de dollars américains) en 2018, soit une augmentation d'un peu plus de 20 pour cent en cinq ans. La loi de finances fixant le budget de l'État pour 2018 et 2019[1511] confirme la hausse constante des dépenses courantes de l'État qui devraient atteindre 881,1 milliards de francs burundais (500, 5 millions de dollars américains) pour le nouvel exercice budgétaire. Entre 2014 et 2018, les salaires sont restés le principal pôle de dépense dans les différents budgets annuels de l'État[1512]. Leur coût s'élevait à 322,3 milliards de francs burundais (180, 5 millions de dollars américains) en 2014. Ils sont de 409,5 milliards (229,4 millions de dollars américains) en 2018, soit une hausse de 21,2 pour cent. La loi de finances fixant le budget de l'État pour 2018 et 2019 prévoit quant à elle que 409,1 milliards de francs burundais (229,2 millions de dollars américains) seront affectés au paiement des salaires des fonctionnaires. La loi de finances de 2018, comme celles de 2016 et 2017, prévoit à cet égard un gel de tous les recrutements « sauf pour les secteurs de la défense, de la sécurité, de l'éducation, de la santé, du développement communal ainsi que de l'Office burundais des recettes (OBR) »[1513]. Cette disposition est confirmée dans loi de finance fixant le budget de l'État pour 2018-2019[1514].

598. Les subsides et subventions ont par ailleurs elles aussi nettement augmenté durant la période, passant de 130,7 milliards (73,2 millions de dollars américains) à 188,9 milliards de francs burundais (105,8 millions de dollars américains), soit une hausse de près de 31 pour cent. Le budget 2018 de l'État prévoit notamment l'octroi de 500 millions de francs burundais (280,1 millions de américains) de subvention à chaque commune[1515]. La nouvelle loi de finances confirme ces subventions ainsi que, plus généralement, la hausse des subsides et subventions qui devrait atteindre 201,8 milliards de francs burundais (113,1 millions de dollars américains) durant l'exercice budgétaire 2018-2019.

1509 Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016.

1510 PNUD, note technique, Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État, mai 2017, p. 4.

1511 Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.

1512 En 2017, le PNUD notait dans sa note technique « Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État » : « L'analyse des dépenses salariales montre que celles-ci absorbent annuellement près de 40 pour cent des recettes domestiques et qu'elles ont augmenté en moyenne de 5 pour cent par an ».

1513 Article 31 de la loi n° 1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018.

1514 Article 31 de la loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.

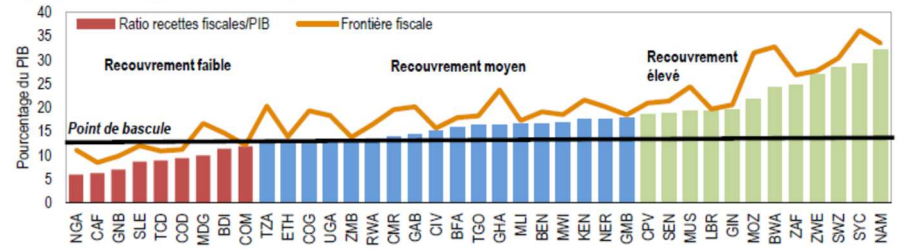
1515 Ibid., article 29. Disposition introduite en 2016 et reconduite en 2017. Cette somme n'est pas nécessairement dépensée à la fin de l'année fiscale. Les communes sont alors encouragées à dépenser ces sommes, comme le 2 mars 2018 à Makamba.
Voir : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3369.

(c) Recettes insuffisantes et contestables

599. Cette hausse des dépenses de l'État n'a pas été accompagnée d'une augmentation comparable des recettes. Pendant la période couverte par le présent rapport, celles-ci ont pourtant continué de progresser passant de 676,9 milliards de francs burundais (379,2 millions de dollars américains) en 2015 à 745,8 milliards (417,8 millions de dollars américains) en 2018, soit une hausse de 9 pour cent en quatre ans. La loi de finances fixant le budget de l'État pour 2018-2019[1516] confirme cette augmentation. Les recettes fiscales prévues s'y élèvent à 758,8 milliards de francs burundais (425,1 millions de dollars américains).

600. Le bilan du CSLP II, établi en 2016, a en effet souligné : « Dans un contexte de baisse continue des appuis extérieurs, des efforts très significatifs ont été déployés pour augmenter les recettes propres dont l'impact majeur [a été] l'augmentation du taux de couverture des dépenses totales par les ressources nationales qui a atteint plus de 52 pour cent en 2015 alors qu'il ne représentait que 35,6 pour cent en 2010. Cette bonne performance est principalement attribuable à l'amélioration du niveau de recouvrement des taxes sur biens et services et les impôts sur les revenus »[1517]. Les statistiques du FMI viennent pourtant nuancer ce constat[1518]. En 2018, elles placent le Burundi dans le peloton de queue des pays d'Afrique subsaharienne en matière de recouvrement fiscal, comme l'indique le tableau suivant :

Graphique 2.26. Afrique subsaharienne : pression fiscale et frontière fiscale



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; estimations des services du FMI.

601. En outre, les progrès réalisés en matière de perception des revenus fiscaux n'expliquent pas à eux seuls la hausse des recettes courantes. En examinant les lois de finances adoptées depuis 2015, il ressort que, d'une part, de nouvelles taxes et de nouveaux prélèvements ont été créés et, d'autre part, que certaines taxes existantes ont été majorées, ces évolutions intervenant dans un contexte économique qui n'a cessé de se détériorer tant pour les ménages que pour les entreprises privées déjà peu nombreuses et en butte à des difficultés pour trouver des financements avant la crise[1519].

602. Malgré ces nouvelles sources de revenus, la Cour des comptes a remis en cause, fin 2017, le calcul des recettes courantes tel qu'il est fait dans le budget général de l'État pour 2018, le jugeant selon les cas soit « erroné », soit « irréaliste ». La Cour des comptes a en outre relevé des erreurs comme le fait de présenter le montant des exonérations fiscales comme stables alors que « les rapports de l'Office burundais des recettes (OBR) montrent que sur un montant de 18 milliards de francs burundais [10,1 millions de dollars américains] [1520] qui avait été prévu en 2017, l'exécution au 30 septembre affichait un montant de 111,568 milliards de francs burundais [62,8 millions de dollars américains] soit un taux d'exécution de 619,9 pour cent ». Sans prendre en considération les observations de la Cour

[1516] Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.
[1517] Bilan de mise en œuvre du CSLP II 2012-2015, décembre 2016.
[1518] FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.
[1519] Voir infra, la section 2 (b) du présent chapitre.
[1520] Ce montant est le même montant depuis des années dans les différents budgets de l'État.

des comptes, la loi de finances fixant le budget de l'État pour 2018-2019[1521] prévoit toujours un montant total d'exonérations de 18 milliards de francs burundais.

603. La Cour des comptes a en outre relevé[1522] que « le ministère ayant les finances dans ses attributions n'a pas établi la date de mise en application de chaque nouvelle mesure fiscale pour qu'elle produise un impact sur le budget 2018 »[1523]. De manière générale, l'exécution du budget de l'État burundais est encore plus difficile à évaluer depuis 2015 du fait d'un manque accru de transparence. Le dernier rapport d'exécution du budget de l'État disponible sur le site internet du Ministère des finances, du budget et de la privatisation concerne l'exercice 2013[1524]. La Cour des comptes n'a de son côté pas publié de rapport d'exécution du budget de l'État au-delà de celui couvrant l'exercice 2014[1525].

(d) Baisse significative de l'aide extérieure

604. En outre, les « dons », ou « ressources extérieures », sur lesquels reposait plus de la moitié du budget de l'État burundais ont fortement diminué entre 2014, où ils s'élevaient à 707,8 milliards de francs burundais (396,5 millions de dollars américains), et 2018 où ils n'atteignent plus que 372, 2 milliards de francs burundais (208,5 millions de dollars américains), ce qui représente une baisse de 47,4 pour cent sur cinq ans[1526].

605. En 2015[1527], la Banque mondiale, l'Union européenne (UE) et la BAD apparaissent comme des contributeurs directs au budget de l'État, pour un montant total de 82,2 milliards de francs burundais (45,9 millions de dollars américains). Cette aide directe disparaît complètement en 2016 et dans les exercices budgétaires suivants. Cela s'explique notamment par la décision de l'UE d'appliquer l'article 96 de l'accord de Cotonou avec les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) du fait de la détérioration de la situation des droits de l'homme. À partir de 2016, ne subsistent que des dons sur des projets spécifiques, mais là encore alors que le montant de ces dons s'élevait à 617,3 milliards de francs burundais (348,5 millions de dollars américains) en 2015, il chute à 374,7 milliards de francs burundais (211,6 millions de dollars américains) en 2016, 366 milliards de francs burundais (206,7 millions de dollars américains) en 2017 avant de remonter légèrement à 372,2 milliards de francs burundais (208,5 millions de dollars américains) en 2018, soit une baisse totale de près de 40 pour cent entre 2015 et 2018. Les principaux contributeurs internationaux en 2018 sont la Banque mondiale (221 milliards de francs burundais, soit 123,8 millions de de dollars américains) et la Belgique (42 milliards de francs burundais, soit 23,5 millions de dollars américains). Cette situation ne devrait pas changer en 2019[1528].

(e) Recours excessif à l'endettement intérieur

606. Dans ce contexte, la dette publique burundaise n'a pas cessé d'augmenter. Après l'annulation de 830 millions de dollars américains de dettes en 2009 dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE)[1529], le taux d'endettement du Burundi est passé de 25,7 pour cent du PIB en 2009 à 35,8 pour cent en 2014, puis a grimpé à 45,3 pour

---

1521 Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.

1522 Cour des comptes de la République du Burundi, Commentaires sur la loi de budget général de l'État, exercice 2018, rapport approuvé en audience des Chambres réunies le 28 novembre 2017.

1523 « À titre d'exemple, si la date d'application pour la contribution spéciale de 5 pour cent du résultat net avant l'impôt à charge des institutions financières (article 28 du PLF 2018) n'est pas établie, cette contribution ne produira l'impact que pour le budget 2019 ».

1524 Voir : http://www.finances.gov.bi/index.php/rapports.

1525 Voir : http://www.courdescomptes.bi/.

1526 La loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019 confirme un montant total des « dons » à 372,2 milliards de francs burundais (208,5 millions de dollars américains).

1527 Loi n° 1/36 du 31 décembre 2014 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015.

1528 Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019

1529 Voir la partie II.B.3 (c) (i) du présent rapport.

cent en 2015, 47,2 pour cent en 2016, 56,7 pour cent en 2017[1530]. Le FMI a prévu un taux d'endettement de 65,1 pour cent du PIB en 2018 et de 69,4 pour cent en 2019[1531]. Ce déficit budgétaire est principalement financé par des bonds et des obligations du Trésor ainsi que des avances de la banque centrale – la Banque de la République du Burundi (BRB). Une disposition a ainsi été introduite dès 2016 dans les lois fixant le budget général de l'État stipulant que « dans le cadre de la gestion de la trésorerie de l'État et pour faire face aux décalages éventuels en cours d'exercice entre les recettes et les dépenses de l'État, le Ministre ayant les finances dans ses attributions est autorisé à : émettre des Bons du Trésor[1532] conformément à la convention du 22 juin 2006 signée entre le Ministre ayant les finances dans ses attributions et le Gouverneur de la Banque de la République du Burundi (BRB) ; recourir en dernier ressort aux avances de la BRB […] ».

607. Fort de cette possibilité, la dette publique intérieure a « explosé », comme l'a souligné le PNUD dans une note technique de mai 2017[1533], et le confirme une analyse des données disponibles sur le site internet de la BRB[1534]. Selon cette dernière, les encours totaux de la dette publique intérieure sont passés entre décembre 2015 et octobre 2017 de 1 070 572,8 millions à 1 518 484,7 millions de francs burundais, soit une hausse de 29,4 pour cent. Ces encours s'élevaient à 539 599,5 millions de francs burundais fin 2012. Dans son rapport sur la loi de finances de 2018, la Cour des comptes burundaise a noté : « l'État recourra aux avances de la BRB pour financer le déficit budgétaire à hauteur de 86,4 pour cent en violation de l'article 12 de la loi relative aux finances publiques qui dispose que « l'État ne peut pas être financé par des avances de la BRB » »[1535]. La Cour des comptes avait fait le même constat au sujet de la loi de finances de 2017[1536]. Comme l'a souligné un expert interrogé par la Commission :

> « *Avec l'explosion de la dette intérieure, on est face à une bombe à retardement* »[1537].

2. Crise politique et aggravation de la pauvreté

608. La détérioration de la situation économique du fait de la crise politique a eu un impact direct sur la population. Le contexte de grande pauvreté qui caractérise le Burundi s'est aggravé depuis avril 2015[1538]. Le PIB par habitant, qui enregistrait une croissance moyenne d'environ 1,5 pour cent par an depuis 2004, a chuté à moins 6,8 pour cent en 2015, moins 4,1 pour cent en 2016, moins 3,1 pour cent en 2017, et selon les prévisions du FMI devrait être à moins 2,8 pour cent en 2018 et à moins 2,5 pour cent en 2019[1539]. Le revenu national brut[1540] par habitant qui était de 290 dollars américains en 2014 a lui aussi diminué, passant à 280 dollars américains en 2015 et 2016, avant de remonter à 290 dollars américains en 2017[1541]. En comparaison, il était en 2017 de 450 dollars américains en RDC, 600 dollars américains en Ouganda, 720 dollars américains au Rwanda et de 905 dollars

---

1530 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1531 Ibid.

1532 Les intérêts sur les bons du Trésor sont exonérés d'impôts sur le revenu.

1533 PNUD, note technique, Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État, mai 2017, p. 3.

1534 Voir : https://www.brb.bi/fr/content/finances-publiques.

1535 Cour des comptes de la République du Burundi, Commentaires sur la loi de budget général de l'État, exercice 2018, rapport approuvé en audience des Chambres réunies le 28 novembre 2017.

1536 « Le projet de budget général de l'État prévoit le financement du déficit prévisionnel par les avances de la banque centrale en violation des articles 12 al.2 et 63 de la loi relative aux finances publiques ».

1537 RV-05.

1538 Voir la partie II.B.3 (a) (i) du présent rapport.

1539 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1540 Le revenu national brut est la somme de la valeur ajoutée produite par tous les résidents plus toutes les recettes fiscales (moins les subventions) non comprises dans la valorisation de la production plus les réceptions nettes de revenus (rémunérations des employés et revenus fonciers) provenant de l'étranger.

1541 Voir : https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?locations=BI.

américains en Tanzanie[1542]. La Banque mondiale estime qu'en 2018, 72,9 pour cent de la population du Burundi vit au-dessous du seuil de pauvreté[1543]. Les autorités burundaises continuent pour leur part d'utiliser le chiffre de 64,6 pour cent de la population en dessous du seuil de pauvreté[1544], fourni en 2014 par l'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi (ISTEEBU)[1545].

609. De pays en phase de développement, le Burundi est redevenu un pays d'urgence humanitaire. En février 2016, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) a rouvert un bureau au Burundi[1546]. Le même mois, l'équipe humanitaire pays des Nations Unies[1547] a lancé un premier « aperçu des besoins humanitaires »[1548]. Ce document a été actualisé en octobre 2016[1549] et complété en janvier 2017 par un « plan de réponse humanitaire » couvrant la période de janvier à décembre 2017[1550]. L'aperçu des besoins humanitaires a de nouveau été mis à jour en novembre 2017[1551]. Il a été suivi par la publication en février 2018 d'un nouveau plan de réponse humanitaire destiné à couvrir l'année 2018[1552]. Ce dernier prévoit un budget s'élevant à 141,8 millions de dollars américains, soit plus de deux fois supérieur à celui prévu pour l'année 2017.

610. Entre la première version de l'aperçu des besoins humanitaires de février 2016 et le lancement du plan de réponse humanitaire en janvier 2017, le nombre de Burundais dans le besoin en matière d'abris, d'eau, d'hygiène, d'assainissement, d'éducation, de nutrition, de protection, de santé et de sécurité alimentaire est passé d'1 million de personnes à 3 millions. Il est de 3,6 millions dans l'aperçu des besoins humanitaires de novembre 2017 et dans le plan de réponse humanitaire pour l'année 2018[1553]. L'aperçu des besoins humanitaires note que « les enfants et les femmes représentent le groupe le plus important de personnes dans le besoin d'assistance humanitaire »[1554]. Le Plan de réponse humanitaire pour l'année 2018 évalue que, parmi les 3,6 millions de personnes dans le besoin d'assistance humanitaire, figurent 951 000 filles contre 920 000 garçons, 805 000 femmes contre 778 000 hommes, et 76 000 femmes âgées contre 73 000 hommes âgés[1555].

611. En outre, alors que l'aperçu des besoins humanitaires de février 2016 indiquait que la majorité des besoins était concentrée autour de Bujumbura et principalement dans le secteur de la protection, la version d'octobre 2016 décrit une dégradation importante des besoins multisectoriels sur l'ensemble du territoire, avec un accent particulier sur les provinces de Bujumbura, Kirundo, Makamba et Rumonge. L'aperçu des besoins humanitaires de novembre 2017 insiste quant à lui sur la province de Muyinga qui compte le plus grand nombre de personnes dans le besoin d'assistance (388 000), tout en soulignant le degré important de vulnérabilité dans les provinces de Bubanza, Cankuzo, Kayanza,

---

1542 Voir : https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?end=2016&locations=BI-RW-UG-CD-TZ&name_desc=false&start=1962.

1543 Voir : http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview (mis à jour le 1er juin 2018).

1544 Voir par exemple : Enquête nationale sur la situation nutritionnelle et la mortalité, 2018, p. 10.

1545 ISTEEBU, Enquête sur les conditions de vie des ménages au Burundi (ECVMB), 2014.

1546 Voir : http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/11/09/ouverture-d-une-mission-ocha-au-burundi-une-complementarite-avec-l-action-du-pnud.html.

1547 Formée du HCR, de la FAO, d'OCHA, d'OIM, du PAM et d'UNICEF.

1548 Voir : https://reliefweb.int/report/burundi/burundi-aper-u-des-besoins-humanitaires-2016-février-2016.

1549 Voir : http://www.unocha.org/country/burundi.

1550 Ibid.

1551 Voir : https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burundi/document/burundi-apercu-des-besoins-humanitaires-2018.

1552 Voir : https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burundi/document/burundi-plan-de-reponse-humanitaire-2018. Le plan a été mis au point en lien avec le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2019-2023 qui est en train d'être élaboré.

1553 Sur ces 3,6 millions de personnes en besoin d'assistance humanitaire, 2,4 millions sont ciblées par le Plan de réponse humanitaire.

1554 Aperçu des besoins humanitaires 2018, novembre 2017, p. 13.

1555 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, p. 5.

Kirundo, Makamba, Muyinga, Rumonge et Ruyigi[1556]. Le Plan de réponse humanitaire pour l'année 2018 confirme que « l'action humanitaire se concentrera en priorité dans les régions de Kirundo, Rumonge, Makamba, Bujumbura rural, Gitega, ainsi que les provinces frontalières de l'Est du Burundi »[1557].

612. Au cours de l'année 2017, l'équipe humanitaire pays des Nations Unies a évalué l'ampleur des besoins humanitaires à travers le pays[1558]. En septembre 2017, une revue de mi-parcours du plan de réponse humanitaire a été rendue publique[1559]. Ce document a souligné que « le contexte politique, économique et social a mené à une plus grande détérioration des besoins humanitaires, dans un contexte de vulnérabilité extrême et chronique de la population burundaise »[1560]. Ainsi, le nombre de personnes en besoin de soins de santé, incluant des femmes enceintes, a été multiplié par deux, passant de 3 à 6 millions de personnes entre janvier et juillet 2017. De la même manière, le nombre de personnes en insécurité alimentaire est passé de 2,1 à 2,6 millions de personnes pendant la même période, soit un Burundais sur quatre, dans un pays qui reste au second rang des pays les plus affectés par la malnutrition chronique. 2,6 millions de personnes demeurent également en besoin d'eau et d'assistance en matière d'hygiène et d'assainissement.

613. Dans l'aperçu des besoins humanitaires de novembre 2017, les secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de la protection, de l'eau, l'hygiène et l'assainissement, l'éducation et des abris et articles non alimentaires comptent respectivement, et par ordre d'importance, 3 millions, 2,6 millions, 1,4 millions, 1,1 millions, 1,7 millions, 979 000, 458 000 et 400 000 personnes dans le besoin[1561]. Le Plan de réponse humanitaire pour l'année 2018 a confirmé ces chiffres[1562].

(a) Pénuries de biens et hausse des prix

614. Les difficultés économiques auxquelles font face la population burundaise sont en outre aggravées par la hausse des prix et la pénurie de certains biens, y compris de base. Comme on l'a vu, le déficit budgétaire ne cesse de se creuser depuis 2015, du fait d'une augmentation constante des dépenses de l'État et d'une baisse de ses ressources suite notamment à la diminution conséquente des aides extérieures[1563]. Un témoin interrogé par la Commission a souligné :

> « *[La diminution de l'] aide [extérieure], les coupes budgétaires ont affaibli la capacité économique du pays en général. Les conséquences de cette situation se font sentir notamment à travers l'inflation galopante, la dévaluation de la monnaie locale et le manque d'argent* »[1564].

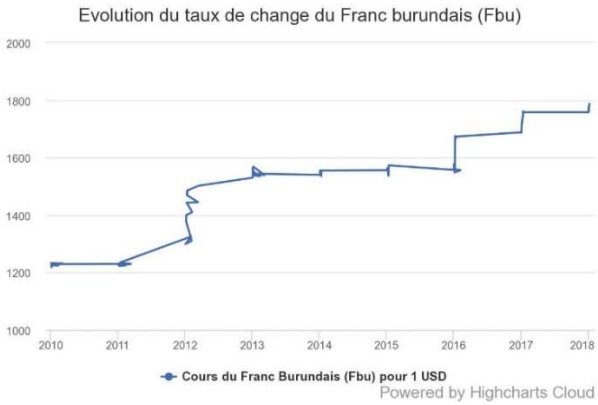
615. Pour faire face à cette situation, compliquée par un déficit structurel de la balance commerciale[1565], l'État burundais a, comme cela a déjà été mentionné, eu recours à la planche à billets à travers des avances de la banque centrale et des bons du Trésor auprès de banques commerciales[1566]. Cela a eu pour effet d'entraîner une augmentation de l'inflation. Cette dernière qui s'était maintenue autour de 5,5 pour cent par an en 2015 et 2016 a connu une hausse notable en 2017[1567]. Elle avoisine désormais les 18 pour cent, une

---

1556 Aperçu des besoins humanitaires 2018, novembre 2017, p. 14 et 15.
1557 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, p. 7.
1558 À travers différents outils et méthodes d'évaluation, dont l'Integrated Food Security Classification Framework (IPC), l'Emergency Food Security Analysis (EFSA), le Multisector Rapid Assessment (MIRA), the Demographic and Health Survey (DHS) et le Displacement Tracking Matrix (DTM).
1559 Voir : https://reliefweb.int/report/burundi/burundi-humanitarian-response-plan-2017-mid-year-update-january-july-2017.
1560 Burundi Humanitarian Response Plan 2017, mid-year update, septembre 2017, p. 1.
1561 Aperçu des besoins humanitaires au Burundi 2018, novembre 2017, p. 18 à 25.
1562 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, p. 16.
1563 Voir supra, la section 1 du présent chapitre.
1564 QI-194.
1565 Voir la partie. II.B.3 (a) (i) du présent rapport.
1566 Voir supra, la section 1 (d) du présent chapitre.
1567 Voir : https://www.brb.bi/fr/content/taux-dinflation.

situation dont s'est particulièrement inquiété le président de la configuration sur le Burundi de la Commission des Nations Unies de consolidation de la paix, l'Ambassadeur suisse Jürg Lauber, dans sa présentation au Conseil de sécurité en février 2018[1568].

616. Le recours à la planche à billets a également conduit à une dépréciation du franc burundais et à une pénurie de devises étrangères, ces dernières devenant plus chères. En octobre 2017, la Banque mondiale a souligné que « les pressions sur les taux de change se poursuiv[ai]ent »[1569]. Le journal Iwacu a publié le tableau suivant montrant l'évolution du taux de change du franc burundais par rapport au dollar américain. Alors qu'un dollar américain s'échangeait contre 1 549 francs burundais en janvier 2015, il s'échangeait contre 1 758 francs burundais en janvier 2018.



617. Toutefois, il s'agit là du taux de change officiel. Comme l'a souligné la Banque mondiale en octobre 2017 : « Les interventions de la banque centrale sur le marché des devises, y compris les injections de liquidités et les restrictions sur les opérations de change, limitent la dépréciation du taux de change officiel de 5 pour cent en 2016, mais le marché parallèle est passé de 25 pour cent des primes en 2015 à 60 pour cent en 2016 » [1570]. Cette différence notable entre le marché de change officiel[1571] et le marché parallèle a été confirmée à la Commission par des Burundais et des experts travaillant sur le pays[1572].

618. Cette situation est aggravée par la faiblesse des réserves de change. Les statistiques de la banque centrale burundaise montrent en effet que, depuis septembre 2015, les réserves internationales nettes sont négatives. Ces dernières sont passées de moins 33,6 milliards de francs burundais (18,6 millions de dollars américains) à moins 11,4 milliards de francs burundais (63,9 millions de dollars américains) entre septembre 2015 et octobre 2017[1573]. La Banque mondiale a souligné en juin 2018 : « Les réserves de change sont très faibles et restreignent considérablement les importations, même pour les produits que le Gouvernement considère comme prioritaires (carburant et médicaments, notamment) »[1574]. Cela a contribué à la pénurie de divers produits de base et de services. Ainsi, durant l'été 2017, le pays a subi une pénurie importante de carburant[1575]. Cette pénurie a perduré en

1568 Voir : http://www.un.org/fr/peacebuilding/doc_burundi.shtml#state.

1569 Voir : http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview (mis à jour le 31 octobre 2017).

1570 Voir : http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview (mis à jour le 31 octobre 2017).

1571 Le 22 juillet 2016, la Banque de la République du Burundi a décidé d'établir un taux de change officiel.

1572 RV-05.

1573 Voir : https://www.brb.bi/fr/content/monnaie-et-cr%C3%A9dit.

1574 Voir : http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview (mis à jour le 1er juin 2018).

1575 Voir notamment : TV5 Monde, Burundi : la pénurie de carburant paralyse le pays, 14 juin 2017 (in: https://information.tv5monde.com/afrique/burundi-la-penurie-de-carburant-paralyse-le-pays-23794) et Jeune Afrique, Burundi : quand Bujumbura tente de justifier la pénurie d'essence, 20 juin 2017 (in:

2018[1576]. En avril 2018, dans une lettre adressée au Ministre des finances qui a été publiée sur les médias sociaux, le directeur général d'Interpetrol a indiqué que, six mois après le début de la production d'énergie, l'entreprise n'avait toujours pas reçu les devises nécessaires pour payer ses fournisseurs et qu'en conséquence, la production pourrait être stoppée[1577].

619. La hausse significative de l'inflation, conjuguée à la pénurie de devises étrangères, a en outre renforcé la tendance d'augmentation des prix, y compris de biens de première nécessité, ce que le Secrétaire général des Nations Unies a relevé avec préoccupation dans son rapport présenté en février 2018 au Conseil de sécurité. « L'inflation, a-t-il souligné, s'est envolée, passant de 5,6 pour cent en décembre 2016 à 18 pour cent au début de décembre 2017. La pénurie de dollars des États-Unis a entraîné une augmentation des coûts des biens importés, notamment des vivres, des médicaments et de l'électricité, et partant une raréfaction de ces biens ainsi que la dépréciation de la monnaie nationale »[1578]. Dans la revue de mi-parcours du plan de réponse humanitaire pour l'année 2017, l'équipe humanitaire pays des Nations Unies avait déjà constaté : « Les indicateurs socio-économiques se sont encore détériorés : le franc burundais a poursuivi sa dépréciation, les prix des produits de base ont augmenté de 140 pour cent, les pénuries de devises affectent l'accès au carburant (y compris des partenaires humanitaires et affectent leur capacité opérationnelle) et la viabilité les entreprises privées, les taux d'inflation (estimés à 13,2 pour cent en juillet 2017) ainsi que les augmentations de taxes ont continué d'être enregistrés et, alors que les échanges atteignent des niveaux historiquement bas, les possibilités d'emploi se sont encore contractées »[1579]. Ce constat a été repris dans l'Aperçu des besoins humanitaires pour 2018[1580].

620. Le FMI a relevé une forte variation des prix à la consommation depuis 2015. La variation annuelle de ces prix, alors qu'elle était de 3,7 pour cent en 2014, a atteint 7,1 pour cent en 2015, 9,5 pour cent en 2016 et 10,5 pour cent en 2017[1581]. Ce phénomène devrait s'aggraver. Le FMI prévoit des taux de variation annuelle de 18,9 et 24,7 pour cent en 2018 et 2019[1582].

621. Les hausses des prix sont manifestes au quotidien. Selon les informations reçues par la Commission, le prix réglementaire du kilogramme de sucre est passé de 1 750 francs burundais (environ un dollar américain) en 2015 à 1 990 francs burundais (1,12 dollars américains) en 2016, 2 200 francs burundais (1,24 dollars américains) en 2017 et 2 400 francs burundais (1,36 dollars américains) en 2018[1583]. Selon l'Office de l'huile de palme, le prix du litre d'huile de palme est passé de 1 512 francs burundais (0,85 dollar américain) en 2015 à 1 193 francs burundais (0,67 dollar américain) en 2016, 1 690 francs burundais (0,96 dollar américain) en 2017 et 2 650 francs burundais (1,5 dollars américains) en

http://www.jeuneafrique.com/449601/economie/burundi-bujumbura-tente-de-justifier-penurie-dessence/).

1576 Iwacu, Bujumbura : Une pénurie de carburant de trop, 12 janvier 2018 (in: http://www.iwacu-burundi.org/bujumbura-une-penurie-de-carburant-de-trop/) et Iwacu, Carburant : une nouvelle pénurie inquiète, 6 avril 2018 (in: http://www.iwacu-burundi.org/carburant-une-nouvelle-penurie-inquiete/).

1577 SOS Médias Burundi, Bujumbura : Interpetrol alerte sur un probable arrêt de production d'électricité à la centrale thermique, 5 avril 2018, (in : https://www.facebook.com/sosmediasburundi/photos/a.914236618638378.1073741828.912887052106668/1788470237881674/?type=3).

1578 Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi (S/2018789), 25 janvier 2018, p. 5.

1579 Humanitarian Response Plan, Mid-Year Update from January to July 2017, publié en septembre 2017, p. 2 (traduction de la Commission).

1580 Ce dernier souligne : « D'autres indicateurs socio-économiques, notamment la dépréciation du francs burundais, la pénurie de devises ainsi que le taux d'inflation (13,2 pour cent en juillet 217) exacerbent [la] détérioration [de la situation socio-économique] » (Aperçu des besoins humanitaires 2018, novembre 2017, p. 8).

1581 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1582 Ibid.

1583 RV-09.

1018[1584]. L'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi impute les hausses de l'indice national des prix à la consommation aux augmentations des prix des produits alimentaires. Or, les données fournies mensuellement par cette institution montrent que des hausses importantes de prix ont également été enregistrées dans les domaines du logement, de l'eau, de l'électricité, de l'éducation et du transport[1585]. Les matériaux de construction ont également connu des augmentations importantes de prix[1586].

622. Cette situation, imputable en grande partie aux choix politiques et économiques du Gouvernement, a un impact direct sur la jouissance des droits économiques et sociaux de la population, tels que la santé, la nourriture, l'eau, l'éducation ou le logement, qui tous sont dépendants, entre autres, de la disponibilité des biens et des capacités financières des ménages à se les procurer[1587].

(b) Multiplication et hausse des taxes et autres prélèvements

623. La population burundaise doit également faire face depuis 2015 à la création de nouvelles taxes qui affectent la capacité financière des individus et des ménages et le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant. Ont ainsi été institués en 2015[1588] : un système de taxation spécifique sur les cigarettes contenant du tabac de « 22 francs burundais [0,012 dollar américain] par tige de cigarette », une taxe spécifique de téléphonie mobile sur le trafic national de 42 francs burundais (0,02 dollar américain) par minute[1589] et un prélèvement forfaitaire au titre d'acompte d'impôt sur le revenu sur toutes les importations destinées à la revente de 3 pour cent sur la valeur en douane de ces importations[1590]. En 2017[1591], une taxe « spécifique et ad-valorem anti-pollution » sur les véhicules âgés de 10 ans de 2 millions de francs burundais (1 130 dollars américains) [1592] et sur les sachets en plastique importés de 50 pour cent de leur valeur a été introduite. En 2018[1593], une contribution spéciale équivalente à 5 pour cent du résultat avant l'impôt à charge des institutions financières[1594] et une redevance administrative pour la délivrance de la carte d'agrément en qualité d'agence de transport aérien, terrestre et maritime ont pour leur part été créées.

624. Ces nouvelles taxes viennent s'ajouter à des impôts qui existaient dans les lois de finances antérieures à 2015[1595]. Ces impôts ne sont pas forcément recouverts de manière effective, comme cela a déjà été mentionné[1596]. Le FMI a ainsi noté qu'en 2018, le Burundi

---

1584 RV-09.

1585 Voir les rapports de l'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi sur l'Indice national des prix à la consommation des ménages disponible (in : http://www.isteebu.bi/index.php/publications/indices-des-prix/ipc).

1586 Iwacu, Le prix du ciment atteint son pic historique, 1 novembre 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/le-prix-du-ciment-atteint-son-pic-historique/)

1587 Le Plan de réponse humanitaire pour l'année 2018 a ainsi noté : « L'inflation galopante contribue à aggraver la vulnérabilité de ménages » (p. 6).

1588 Loi n° 1/36 du 31 décembre 2014 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015.

1589 Cette taxe a été rehaussée à 52 francs burundais (0,029 dollar américain) dans la dernière loi de finance. Il est également prévu une redevance téléphonique de 0,16 dollar américain par minute sur les appels internationaux entrants.

1590 Le carburant en est exclu.

1591 Loi n° 1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017.

1592 La taxe sur les véhicules existait avant sous une autre forme et pour un montant d'1,5 millions de francs burundais.

1593 Loi n° 1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018.

1594 Destinée à financer des projets de développement.

1595 Voir la liste de ces impôts fournie chaque année dans les lois de finances (« Tableau A : Recettes et dons »). Ils se répartissent en trois catégories : les « impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital », les « impôts sur les biens et services » et les « impôts sur le commerce extérieur et les transactions ».

1596 Voir supra, la section 1 (c) du présent chapitre.

a un taux de recouvrement effectif de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en proportion de son assiette potentielle autour de 30 pour cent, ce qui le place dans le peloton de queue des pays d'Afrique subsaharienne[1597]. Or, au lieu d'introduire des réformes destinées à améliorer l'efficience de son système de recouvrement fiscal, comme le recommande notamment le FMI[1598], le Gouvernement burundais a préféré augmenter, entre 2015 et 2018, une série de taxes existantes qui affectent directement la vie quotidienne de la population.

625. Pendant cette période, la taxe sur le sucre est ainsi passée de 400 à 600 francs burundais par kilogramme (de 0,23 à 0,34 dollar américain, soit une hausse de 33 pour cent), celle sur la bière de 36 000 à 39 600 francs burundais par hectolitre (de 20 à 22 dollars américains, soit une hausse de 9 pour cent), et celle sur le carburant et les lubrifiants de 10 à 210 francs burundais par litre (0,005 à 0,12 dollar américain, soit une hausse de 2 000 pour cent). La taxe spécifique de téléphonie mobile sur le trafic national est passée de 42 à 52 francs burundais par minute en 2017[1599] (de 0,024 à 0,029 dollar américain, soit une hausse de 19 pour cent). Le coût du permis de conduire ordinaire est quant à lui passé de 40 000 à 50 000 francs burundais (de 23 à 28 dollars américains, soit une hausse de 20 pour cent) et celui du permis international de 60 000 à 135 000 francs burundais (de 34 à 76 dollars américains, soit une hausse de 55,5 pour cent).

626. Des « surtaxes » ou des « taxe additionnelles » ont également été mises en place depuis 2015, comme « une surtaxe de 20 pour cent sur les tôles ondulées et les clous importés sur le territoire burundais qui ne remplissent pas les critères de transformation définis par les règles d'origine communautaire »[1600], une « taxe additionnelle de 20 pour cent sur les tissus importés » calculée sur la valeur en douane de la marchandise importée[1601], une « taxe additionnelle de 20 pour cent sur les eaux minérales et les eaux gazéifiées »[1602] et une « surtaxe de 30 pour cent sur la valeur en douane du lait importé en liquide »[1603]. L'État a également institué de nouvelles amendes comme, en 2018[1604], une amende de 30 dollars américains par mois en cas de retard de renouvellement de la carte d'entrée ou une amende de 20 pour cent de la valeur des biens livrés ou de la prestation de services pour tout commerçant ou prestataire de services qui ne fournit pas une facture conforme au modèle établi par l'administration fiscale.

627. Aux nouvelles taxes et à la hausse de taxes existantes s'ajoutent en outre des prélèvements qui ne sont pas reflétés dans les lois de finances. Ainsi, plusieurs sources ont fait état de sommes d'argent perçues par le Gouvernement sur les salaires reçus par les soldats burundais envoyés en mission de maintien de la paix, particulièrement au sein de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)[1605]. Or, suite à sa décision de

---

1597 En comparaison, l'Afrique du Sud et la Namibie ont un taux de recouvrement supérieur à 60 pour cent. Voir : FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018.

1598 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018, p. 44.

1599 Loi n° 1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017.

1600 Loi n° 1/36 du 31 décembre 2014 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015.

1601 Ibid.

1602 Loi n° 1/22 du 31 décembre 2015 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2016.

1603 Loi n° 1/20 du 31 décembre 2016 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2017.

1604 Loi n° 1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018.

1605 L'armée burundaise est engagée depuis décembre 2007 au sein de l'AMISOM et est aujourd'hui le second pays contributeur de troupes de cette mission avec 5 432 militaires, soit un peu plus du cinquième des effectifs de la Force de défense nationale du Burundi. L'envoi de contingents en Somalie constitue une forme de récompense pour les militaires burundais qui voient alors leurs indemnités considérablement augmenter. En moyenne, les hommes du rang perçoivent l'équivalent de 80 dollars américains par mois, les sous-officiers 100 dollars américains, les officiers subalternes 200 dollars américains, les officiers supérieurs 250 dollars américains et les officiers généraux 300 dollars américains. Avant 2016, les primes mensuelles versées aux militaires de l'AMISOM

suspendre toute aide budgétaire directe au Gouvernement burundais à compter du 14 mars 2016[1606], l'Union européenne (UE) avait demandé à l'Union africaine (UA) de payer directement les soldats burundais engagés en Somalie, sans que les fonds transitent par la banque centrale du Burundi. Faute d'un accord entre les deux organisations et le Gouvernement du Burundi, les salaires des militaires burundais n'avaient pas été payés pendant plusieurs mois. Le 8 décembre 2016, le Burundi avait menacé, dans une lettre envoyée à la Commission de l'UA, de retirer ses troupes de Somalie. Un compromis avait finalement été trouvé en janvier 2017 en vertu duquel l'UA transfèrerait directement les salaires des soldats burundais sur des comptes bancaires personnels ouverts à leur nom dans une banque privée burundaise[1607].

628. Un expert interrogé par la Commission a néanmoins souligné que les autorités burundaises continuaient à prélever une partie des salaires versés aux soldats de l'AMISOM[1608]. Ce constat est corroboré par un article de Radio France internationale (RFI) datant du 23 juin 2017[1609], selon lequel les indemnités des troupes burundaises engagées en Somalie étaient bien versées sur des comptes individuels mais ouverts à la Coopérative d'épargne et de crédit pour l'auto-développement (CECAD), une coopérative militaire gérée par le Ministère burundais de la défense. Certains soldats ont témoigné qu'ils ne recevaient que 80 pour cent de leur allocation sur ces comptes. Interrogé par RFI, le porte-parole de la Force de défense nationale du Burundi (FDNB), le Colonel Gaspard Baratuza, a répondu que les soldats acceptaient volontairement de verser 20 pour cent de leurs indemnités « pour permettre aux opérations de maintien de la paix en Somalie de se poursuivre »[1610]. Dans un entretien accordé au journal en ligne Iwacu le 16 février 2018[1611], le Colonel Baratuza a également confirmé qu'une partie du salaire des troupes burundaises en Somalie continuait à être prélevée par le Gouvernement. Il a noté que les indemnités versées par l'UE ayant été revues à la baisse, la part prélevée par le Gouvernement a elle aussi diminué. « Auparavant le militaire touchait autour de 800 dollars, mais actuellement il touche ce montant déduit de 20 pour cent. Par conséquent, même la participation du militaire est passée de 200 à 166 dollars par mois », a-t-il déclaré[1612].

629. Durant les deux termes de son mandat, la Commission a également reçu plusieurs témoignages mentionnant l'obligation, depuis 2016, pour les habitants de quartiers de Bujumbura d'être en possession et de tenir à jour des « cahiers de ménage »[1613]. Les chefs

s'élevaient à 1 032 dollars américains. Sur cette somme, le Gouvernement ponctionnait 200 dollars américains pour ses frais généraux (in : International Crisis Group, « Au cœur de la crise burundaise IV : la rente du maintien de la paix en question », 11 juillet 2017).

1606 Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays des États d´Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 122 et la section 1 (d) du présent chapitre.

1607 Selon une source interrogée par la Commission (RV-08), l'UE a accepté ce compromis notamment pour éviter tout risque de déstabilisation du pays si les troupes burundaises engagées en Somalie rentraient au pays. L'International Crisis Group a également souligné dans un rapport de 2017 : « La suspension des paiements de l'UE, consécutive à la crise burundaise, a mis en évidence la fragilité financière de l'institution militaire. Si les militaires subissent comme d'autres professions l'onde de choc socio-économique de la crise politique et se sentent déclassés, cela peut les conduire à réévaluer leur soutien au régime et mener à de nouvelles turbulences » (in International Crisis Group, « Au cœur de la crise burundaise IV : la rente du maintien de la paix en question », 11 juillet 2017).

1608 RV-05.

1609 Burundi: le pouvoir prélève encore 20 pour cent sur les salaires des soldats de l'AMISOM, RFI, 23 juin 2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20170623-burundi-pouvoir-preleve-encore-20-salaires-soldats-amisom).

1610 Ibid.

1611 La faute aux procédures administratives, Iwacu, 16 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/la-faute-aux-procedures-administratives/).

1612 L'ONG burundaise OLUCOME a également récemment relevé : « Le Gouvernement burundais retire mensuellement depuis 2010 sur le salaire de chaque policier en mission en Haïti, en Côte d'Ivoire, etc., une somme de 200 dollars américains. L'Observatoire se demande où vont ces montants. La somme totale évaluée par l'OLUCOME est de 40 milliards de francs burundais par an » (in : OLUCOME, rapport annuel d'activités 2017, mars 2018, p. 60).

1613 MI-072, TI-030, TI-061, TI-062, ZI-028. La Commission a reçu des copies de ces cahiers de ménage.

de ménage sont tenus d'inscrire sur ces cahiers toutes les personnes à leur charge ainsi que leurs visiteurs. Ces cahiers, comme cela a déjà été mentionné[1614], font régulièrement l'objet de contrôles[1615]. Un témoin interrogé par la Commission a précisé :

> « *[Un cahier de ménage] coûte 2 000 francs burundais [un peu plus d'un dollar américain]. Si on change de quartier, on doit racheter un nouveau cahier de ménage* »[1616].

> Un autre témoin a relaté : « *Ces cahiers sont chers pour seulement 24 pages et doivent être achetés via le chef de quartier. C'est un système pour traquer les opposants et aussi un système de corruption car il y a 50 000 francs burundais [28 dollars américains] « d'amende » (et pas de reçu) pour ne pas être arrêté pour défaut de cahier (et il y a une pénurie de cahiers). Cependant, les fouilles et inspections peuvent avoir lieu tous les jours – surtout à Bujumbura* »[1617].

(c) Multiplication des « contributions »

630. La Commission a par ailleurs constaté et reçu de nombreux témoignages faisant état d'une multiplication des « contributions » en tout genre depuis le début de la crise politique en 2015. Ces contributions viennent s'ajouter à la pression financière à laquelle les Burundais sont soumis.

Une pratique ancienne

631. Des analystes ont tracé l'origine de cette pratique à l'époque de la guerre civile lorsque la rébellion CNDD-FDD imposait des contributions en nature ou financières aux populations des zones où elle était implantée[1618]. Plusieurs témoins interrogés par la Commission ont confirmé qu'ils avaient été obligés de verser diverses contributions avant 2015[1619]. Certains ont fait remonter cette pratique aux années 2000[1620]. D'autres ont souligné que le niveau des contributions n'a cessé d'augmenter depuis lors[1621].

632. La plus ancienne forme de contribution à la connaissance de la Commission recouvre celles qui sont destinées au développement local[1622]. Elles peuvent consister en des travaux physiques d'intérêt général[1623] ou des contributions financières. Dans ce dernier cas, leur montant varie d'une province à une autre, voire même d'une localité à une autre. Leur objet peut être bien défini. Un témoin[1624], ayant occupé des fonctions politiques au niveau local notamment, a ainsi mentionné la mise en place à partir de 2008 d'une contribution communautaire volontaire afin de construire des écoles secondaires dans sa commune pour accueillir les enfants d'anciens réfugiés. Il a également mentionné une initiative similaire lancée avant le début de la crise en 2015, destinée à bâtir une université. Ce type de contribution continue à être perçu jusqu'à aujourd'hui[1625]. Cependant, la plupart des témoins interrogés par la Commission ont exprimé leurs doutes sur leur destination

---

1614 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 610 à 612 et la partie III.C.5 (d) du présent rapport.
1615 QI-189, QI-197, QI-219, QI-220, TI-030, TI-061, TI-062, TI-063, YM-001, ZI-019.
1616 TI-061. Selon l'ONG SOS médias, le montant des cahiers de ménage serait passé de 2 000 à 3 000 francs burundais en mai 2018 (in : https://www.facebook.com/sosmediasburundi/photos/a.914236618638378.1073741828.912887052106668/1925796684149028/?type=3).
1617 ZI-028.
1618 Voir notamment, le rapport de l'International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, 21 mars 2012, p. 4 : « Outre les contributions fiduciaires et en nature qu'elle recevait, la rébellion a également taxé les commerces situés dans sa zone d'influence ». Voir aussi : TI-158.
1619 JI-003, JI-009, JI-024, TI-089, TI-097, TI-100, TI-110, TI-112, TI-113, YI-007, YI-012.
1620 TI-110, TI-112, TI-113.
1621 JI-003, TI-129, YI-012.
1622 JI-005, TI-089, TI-112, TI-113, XI-063, YI-008.
1623 Voir par exemple : Agence Bujumbura News, Pierre Nkurunziza : « Les travaux communautaires ont sauvé le Burundi », 13 février 2017 (in : https://bujumburanewsblog.wordpress.com/2017/02/13/pierre-nkurunziza-les-travaux-communautaires-ont-sauve-le-burundi/).
1624 RV-07.
1625 JI-021, XI-063, ZI-004.

réelle. Un ancien commerçant a rapporté[1626] que les Imbonerakure de la localité où il exerçait ses activités avaient pris l'habitude de percevoir 50 000 francs burundais (28,5 dollars américains) par mois pour le « *développement de la province* ». Or, comme il l'a souligné :

> « *On sait très bien que cet argent [des contributions] était partagé entre eux. Je le sais parce que les Imbonerakure eux-mêmes se vantaient en disant : « Cet argent que vous nous donnez, c'est notre salaire ; vous nous payez notre salaire ». Je les ai entendus dire cela pendant qu'ils prenaient de la bière dans mon cabaret à un autre client du bar qui leur avait dit : « On voit que les impôts continuent à augmenter ».* ».

633. Le même témoin a en outre mentionné que, face à cette pression financière continue, il s'était associé à d'autres commerçants pour se plaindre auprès des autorités locales. Ils ont alors eu une réunion avec l'administrateur adjoint communal qui leur a intimé l'ordre de payer au motif que les Imbonerakure veillaient « *à la sécurité des biens et des marchandises dans la commune* ». Cet entretien met l'accent sur le fait que les contributions pour le développement qui étaient « volontaires » à l'origine sont devenues obligatoires avec le temps et ont ainsi pris le caractère de taxes. Cette tendance a été confirmée par la majorité des personnes interrogées par la Commission[1627]. Or, le principe de légalité de l'impôt est garanti par la Constitution et la loi n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques[1628]. Les contributions pour le développement qui n'ont pas de base légale tout en ayant les critères de l'impôt[1629] sont donc anticonstitutionnelles. Le flou de leur objet favorise par ailleurs, comme le montre également le témoignage cité plus haut, une forme d'arbitraire.

Multiplication des contributions en tout genre et sans fondement légal

634. La Commission a ainsi documenté dans l'ensemble du Burundi[1630] une multiplication des contributions sans fondement légal : par exemple des contributions pour couvrir les événements et travaux décidés par le Président de la République[1631] ou des contributions exigées du fait de la possession d'un bétail[1632]. Certaines contributions donnent lieu à des pratiques contraires aux libertés publiques, comme celles qui sont demandées à des commerçants sous peine de fermeture de leurs magasins ou de renvoi du marché[1633]. Un ancien marchand a témoigné :

> « *Dès notre arrivée au grand marché et lorsque tout le monde avait exposé sa marchandise, les Imbonerakure [accompagnés du chef de la colline] arrivaient et nous demandaient de payer 500 francs burundais [0,29 dollar américain] […] Il fallait payer cette somme à chaque fois que tu allais au marché, c'est-à-dire que si tu allais vendre ta marchandise tous les jours, tu devais payer tous les jours. Moi j'y allais le mercredi et le dimanche et à chaque fois il fallait que je paie les 500 francs burundais. D'autres jours, j'allais au petit marché et là je devais payer 300 francs burundais [0,17 dollar américain] […] La contribution était obligatoire parce que si tu ne payais pas tu étais chassé du marché* »[1634].

1626 JI-005.
1627 JI-005, JI-021, TI-112, TI-113, TI-156, XI-063, YI-008, ZI-004.
1628 Article 159 (par. 5) de la Constitution et article 3 de la loi organique n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques.
1629 En droit public, il est courant de caractériser l'impôt par trois critères : son caractère monétaire, la régularité avec laquelle il est perçu et sa force obligatoire.
1630 Les témoignages recueillis par la Commission couvrent les provinces de Bujumbura Mairie, Bubanza, Bururi, Cankuzo, Cibitoke, Gitega, Kayanza, Karuzi, Kirundo, Makamba, Muyinga, Mwaro, Ngozi, Rumonge, Rutana et Ruyigi.
1631 JI-003.
1632 XI-073, YI-007.
1633 JI-003, JI-005, JI-015, TI-129.
1634 JI-015.

635. La Commission a également recueilli de nombreux témoignages[1635] faisant état de contributions prélevées de force afin de financer des activités du CNDD-FDD – réunions internes, rassemblements publiques, permanences, venue d'un haut responsable, etc. –, et ce alors que le contributeur n'était pas nécessairement membre du parti présidentiel. Un témoignage a même fait état d'une portion du salaire de fonctionnaires prélevée à la base afin de contribuer au fonctionnement du CNDD-FDD[1636]. Cette tendance illustre la confusion qui existe aujourd'hui au Burundi entre les ressources de l'État et celle du parti présidentiel. Des agents de l'État au niveau local, comme des chefs de quartier et de colline ou même des responsables du SNR, peuvent ainsi se retrouver à percevoir des contributions pour le compte du CNDD-FDD[1637] et, inversement comme on l'a vu, des Imbonerakure à collecter des contributions pour le développement local ou d'autres formes de prélèvement prétendument en faveur de la collectivité[1638].

636. De manière générale, les Imbonerakure opèrent avec la complicité active ou tacite des pouvoirs publics. Ils sont parfois utilisés par ceux-ci comme auxiliaires afin de faire pression sur les personnes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas payer[1639]. Dans d'autres cas, ils perçoivent eux-mêmes les contributions en présence d'agents de l'État ou en toute impunité, sans être inquiétés par ces derniers[1640]. Plusieurs témoignages recueillis par la Commission mentionnent en outre des reçus délivrés par des Imbonerakure après la collecte des contributions[1641]. La remise de reçus officiels par les Imbonerakure ou par des autorités publiques[1642] renforce l'idée d'une pratique autorisée ou tolérée par l'État alors même qu'elle ne repose sur aucun texte législatif.

La contribution pour les élections de 2020

637. À ces diverses contributions, qui pour la plupart existaient avant 2015, s'ajoute un nouveau prélèvement en vigueur depuis l'année dernière. Le 11 décembre 2017, le Ministre de l'intérieur et de la formation patriotique et le Ministre des finances, du budget et de la privatisation ont promulgué conjointement l'ordonnance n° 530/540/1772[1643] fixant les montants de la contribution qui est due pour l'organisation des élections présidentielle, législatives et municipales prévues en 2020[1644]. La légalité de cette nouvelle contribution a été contestée. Un expert interrogé par la Commission[1645] a ainsi considéré qu'elle était en contradiction avec deux articles de la Constitution du Burundi : l'article 70-4 qui ne prévoit une contribution extraordinaire des citoyens qu'en cas de « calamités naturelles et nationales » et l'article 159-5 qui précise que la « définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes » est « du domaine de la loi » et ne peut dès lors être décidée par voie d'ordonnance. L'article 3 de la loi organique n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques dispose lui-aussi que « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ne peuvent être créés, supprimés ou modifiés que par une loi de finances ».

638. La contribution introduite par l'ordonnance n° 530/540/1772 vient en outre s'ajouter à une provision budgétaire dite « provision aux élections de 2020 » apparue dans la loi de finances de 2017 et que la Cour des comptes du Burundi avait à l'époque jugée cohérente avec « la recherche progressive de l'indépendance financière du pays afin de sauvegarder

1635 JI-003, MI-026, QI-050, QI-088, QI-102, QI-106, QI-107, QI-108, TI-100, TI-112, TI-116, YI-009, YI-010, YI-012, YI-031, YI-042.
1636 PI-024.
1637 JI-003, QI-102, TI-112, YI-010.
1638 JI-005, JI-021, TI-089.
1639 JI-003, TI-100, TI-129.
1640 JI-005, JI-015, JI-021, JI-024, JI-034, MI-026, QI-088, TI-089, TI-116, YI-007, YI-009, YI-012.
1641 JI-005, JI-015, JI-021, JI-034, YI-009.
1642 TI-116, YI-008.
1643 Voir : http://burundi.gov.bi/spip.php?article3082.
1644 Cette contribution n'aurait pas servi à financer le référendum, comme l'a assuré le Président de la Commission électorale nationale indépendante le 8 mars 2018 (in : http://www.bujumbura.be/).
1645 RV-05.

la souveraineté nationale »[1646]. Cette provision qui s'élevait à 6,2 milliards de francs burundais (3,5 millions de dollars américains) en 2017 a doublé en 2018 pour atteindre 12,5 milliards de francs burundais (7,1 millions de dollars américains)[1647]. Elle atteint à 33,2 milliards de francs burundais (18,8 millions de dollars américains) dans la dernière loi de finances couvrant la période 2018-2019[1648].

639. Au titre de l'ordonnance n° 530/540/1772, pour « les citoyens non-salariés qui vivent de l'agriculture ou d'un simple métier qui ne génère pas de salaire mensuel, la contribution sera de 2 000 francs burundais [1,14 dollars américains] par an et par ménage et 1 000 francs burundais [0,57 dollar américain] par an pour les élèves et les étudiants en âge de voter »[1649]. Là encore, la Commission a reçu des témoignages selon lesquels des Imbonerakure sont en charge de collecter les contributions des ménages et même habilités à délivrer des reçus officiels[1650].

640. L'ordonnance n° 530/540/1772 prévoit par ailleurs que les fonctionnaires auront 10 pour cent en moyenne de leur salaire, voire plus pour les hauts revenus[1651], prélevé à la source chaque mois pendant deux ans à partir de janvier 2018. Comme l'a souligné un témoin interrogé par la Commission[1652], cette retenue à la source est faite sur un salaire qui n'est « *pas en soi suffisant* » et vient s'ajouter aux impôts qui « *s'élèvent en moyenne entre 20 et 30 pour cent du salaire mensuel* ». La Convention n° 95 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la protection du salaire indique par ailleurs que « des retenues sur les salaires ne [sont] autorisées que dans des conditions et limites prescrites par la législation nationale ou fixées par une convention collective ou une sentence arbitrale »[1653]. Or, ces trois éléments font défaut dans le cas des retenues sur salaires des fonctionnaires au titre de la contribution pour les élections de 2020.

641. À cet égard, l'application de l'ordonnance n° 530/540/1772 n'est pas allée sans contestation. Se faisant l'écho de fonctionnaires opposés au prélèvement de la contribution à la source, la Confédération des syndicats du Burundi (COSYBU) et la Confédération des syndicats libres du Burundi (CBS) ont appelé, dans une lettre du 8 janvier 2018 adressée aux Ministres de l'intérieur et des finances, à l'ouverture d'un dialogue avec le Gouvernement sur les contributions volontaires aux élections de 2020[1654]. Une rencontre a été organisée le 25 janvier 2018 entre les Ministres de l'intérieur, des finances et de la

---

1646 Cour des comptes du Burundi, Commentaires sur le projet de budget général de l'Etat, exercice 2017, p. 2.

1647 Loi n° 1/28 du 31 décembre 2017 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018.

1648 Loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019.

1649 Voir : http://burundi.gov.bi/spip.php?article3082.

1650 JI-018, JI-021, YI-002.

1651 « Pour la catégorie des fonctionnaires, […] leur contribution mensuelle sera déterminée en fonction de leurs salaires. Le salaire qui va jusqu'à 50 000 francs burundais la contribution par mois est de 500 francs burundais, entre 50 001 et 100 000 francs burundais, la contribution est de 1 000 francs burundais. Entre 100 001 et 200 000 francs burundais, la contribution est de 2 000 francs burundais. De 200 001 à 500 000 francs burundais, la contribution est de 5 000 francs burundais. Entre 500 001 et 1 000 000 francs burundais la contribution est de 30 000 francs burundais. Ceux qui touchent un salaire de plus d'un million, leur contribution sera d'un mois de salaire par an » (in : http://burundi.gov.bi/spip.php?article3082).

1652 JI-018.

1653 Article 8 (par. 1) de la Convention n° 95 de l'OIT. Notons cependant que le Burundi n'a pas ratifié cette Convention. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a insisté sur la légalité et la prévisibilité des retenues sur salaires sont des éléments importants (OIT, Protection of wages, Standards and safeguards relating to the payment of labour remuneration, General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n° 95) and the Protection of Wages Recommendation (n° 85), 1949, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), 91st session, 2003, p. 121).

1654 La Commission a eu copie de cette lettre. Le Président de la CNIDH a également appelé à l'ouverture d'un dialogue entre les syndicats de fonctionnaires et le Gouvernement (voir : https://www.youtube.com/watch?v=08BDiQG15k8).

fonction publique et plus de 35 syndicats des travailleurs et l'association des employeurs du Burundi pour trouver une issue à la contribution des fonctionnaires et de tous les travailleurs du Burundi. Durant cette réunion, le Ministre de l'intérieur aurait déclaré que ceux qui ne veulent pas contribuer n'avaient qu'à le signaler à l'autorité compétente. « Il n'y a rien qui est contraire aux droits de l'homme, aurait-il dit. Celui qui ne veut pas cotiser, il va s'exprimer […] Celui qui aura zéro franc sur son salaire, il ne va pas contribuer tout simplement »[1655]. Le 29 janvier 2018, le Ministre des finances a également déclaré dans un entretien au journal Iwacu que « ceux qui ne veulent pas contribuer n'ont qu'à le faire savoir »[1656].

642. En dépit de ces déclarations, les témoignages recueillis par la Commission montrent que les contributions des fonctionnaires ont continué à être prélevées à la source sans que leur avis ne soit pris en compte. S'agissant par exemple de l'armée, le porte-parole de l'armée, le Colonel Gaspard Baratuza, a déclaré, dans un entretien accordé au journal en ligne Iwacu le 16 février 2018[1657], que la contribution aux élections « sera retenue sur les salaires locaux de tous les militaires ». En outre, la Commission a eu la confirmation[1658] que plusieurs ministères obligeaient leurs agents à cotiser à une enveloppe commune destinée à constituer la contribution du ministère aux élections de 2020. La presse burundaise a rapporté l'existence de cette pratique[1659] qui n'est pourtant pas prévue par l'ordonnance n° 530/540/1772. Un fonctionnaire a témoigné :

> « *Si quelqu'un refuse de payer […], il risque de perdre sa vie car on sait ce qui se passe dans notre pays* »[1660].
>
> Un enseignant, qui dans un premier temps ne voulait pas cotiser, a rapporté qu'un collègue est venu le trouver pour lui dire : « *« Monsieur [X], je viens vous conseiller de donner cet argent. C'est pour votre intérêt, vous ne savez pas ce qui est caché derrière. C'était à 8 heures du matin et je dispensais un cours [...] À 9 heures, j'ai donné cet argent. Vers 13 heures, en cours de route vers la maison, un autre collègue m'a approché pour me confier un message du directeur de notre école, il me disait : « Monsieur [X], je vous demande de cesser de faire des commentaires et*

1655 Voir : https://www.voaafrique.com/a/reunion-sur-la-prochaine-taxe-des-focntionnaires-pour-les-elections-de-2020/4224828.html. En outre, l'ordonnance n° 530/540/1772 prévoit qu'« un dialogue social sera organisé pour l'explication du processus » de collecte des contributions. À la connaissance de la Commission, aucune autre réunion avec les syndicats de fonctionnaires n'a eu lieu après
janvier 2018.

1656 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/argent-ou-lettre/.

1657 La faute aux procédures administratives, Iwacu, 16 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/la-faute-aux-procedures-administratives/).

1658 JI-018, TI-120, TI-156, XI-055, ZI-004.

1659 - #Burundi Via leur ministre, le personnel du ministère de la Justice et de la Protection civique a déposé 39 millions [22 274 dollars américains] à la Banque de la République du Burundi (BRB) pour contribuer aux élections de 2020 (in : https://twitter.com/LeRenouveauBdi/
status/994119314281287680) ;
- Le ministère des affaires étrangères vient de contribuer une somme de près de 70 millions de FBU [39 977 dollars américains] pour les élections (in : http://www.bujumbura.be/) ;
- Le Sénat du Burundi et le Ministère de l'environnement déposent à la BRB leurs contributions aux élections de 2020 (in http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/151). S'agissant du Ministère de l'environnement, il s'agit de 28 millions de francs burundais (15 991 dollars américains) ;
- Deux Ministères déposent à la BRB leurs contributions pour les élections de 2020 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/24). Il s'agit de la contribution du ministère en charge de l'éducation à hauteur de 132 306 670 de francs burundais (75 561 dollars américains) et de celle du ministère de l'agriculture à hauteur de 31 962 630 francs burundais (18 254 dollars américains) ;
- Le Ministère des transports contribue pour les élections de 2020 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/1/216). Il s'agit d'une somme de 20 millions de francs burundais (11 422 dollars américains).

1660 JI-018.

d'accepter de donner cette contribution » […] J'ai répondu à cet émissaire du directeur que j'avais donné cet argent via l'économe de notre école »[1661].

643. Cette pratique touche également des institutions autres que les ministères, comme celle de l'Ombudsman[1662], l'Assemblée nationale[1663], le Sénat[1664], les deux Vice-Présidences[1665], ou des universités[1666], alors même que leurs dotations respectives ont diminué du fait du contexte politico-économique. Des personnalités politiques de premier plan ont également contribué à titre personnel comme le Président de la République qui a versé 9 millions de francs burundais (5 140 dollars américains)[1667] à la banque centrale, le Second Vice-Président qui a contribué à hauteur de 21 millions de francs burundais (1 142 dollars américains)[1668] et le Président de l'Assemblée nationale pour un montant de 4,8 millions de francs burundais (2 741 dollars américains)[1669], ce qui représente des sommes importantes dans un pays où le revenu national brut par habitant est de 290 dollars américains.

644. Au total, comme l'a souligné un expert interrogé par la Commission[1670], un fonctionnaire au Burundi est désormais soumis à cinq niveaux de prélèvement en vue des élections de 2020 : le prélèvement à la base sur le salaire chaque mois, la participation à la contribution versée par son ministère ou son institution de tutelle, la contribution au titre de la provision budgétaire pour les élections prévue dans les lois de finances, la contribution annuelle demandée aux ménages et, lorsqu'il a un ou des enfants à charge scolarisés et en âge de voter, celle qu'il doit verser pour eux. Tous ces degrés de contribution ont, comme on l'a vu, un impact direct sur le niveau de vie des fonctionnaires, mais plus généralement de la population dans son entier. La Commission a ainsi reçu le témoignage d'une personne ayant été forcée, du fait de la pression financière, de diminuer le nombre de repas pour elle et sa famille[1671], ainsi que celui d'un parent dans l'impossibilité de payer les frais de scolarité de leur enfant[1672].

645. Le contexte dans lequel ces diverses contributions sont établies et prélevées favorise en outre les violations des droits de l'homme. La Commission d'enquête a ainsi reçu plusieurs témoignages faisant état de barrages érigés à travers le pays par des Imbonerakure afin de vérifier si les habitants de la région étaient bien en possession des reçus prouvant

---

1661 XI-055.

1662 « #Burundi Dépôt à la BRB, par l'Ombudsman du Burundi, Edouard Nduwimana, d'une somme de 9 millions 900 mille francs burundais [5 654 dollars américains] pour la contribution du personnel de l'institution de l'Ombudsman aux élections générales de 2020 » (in : https://twitter.com/LeRenouveauBdi/status/991008408538140672).

1663 Contribution de l'Assemblée nationale aux élections de 2020 (in : http://www.bujumbura.be/). Il s'agit d'un montant de 130 millions de francs burundais (74 243 dollars américains).

1664 Le Sénat du Burundi et le Ministère de l'environnement déposent à la BRB leurs contributions aux élections de 2020 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/151). S'agissant du Sénat, il s'agit de 50 millions de francs burundais (28 555 dollars américains).

1665 Les travailleurs des deux Vice Présidences de la République du Burundi ont versé à la BRB, une somme de 22 280 000 de francs burundais, soit 12 591 dollars américains (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/110).

1666 L'université Ntare Rugamba contribue aux élections de 2020 à hauteur de 4 millions de francs burundais (2 284 dollars américains) (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/3/150).

1667 Autofinancement des élections de 2020 au Burundi: son excellence Pierre Nkurunziza dépose sa contribution (in https://www.presidence.gov.bi/2017/08/08/autofinancement-des-elections-de-2020-au-burundi-son-excellence-pierre-nkurunziza-depose-sa-contribution/) ; Le Président de la République donne pour la deuxième fois sa contribution aux élections de 2020 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/225).

1668 La famille du 2ème Vice-président de l'AN donne sa contribution aux élections de 2020 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/213).

1669 Election 2020 : le Président de l'AN dépose sa contribution à la BRB (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/1/151).

1670 RV-05.

1671 JI-003.

1672 JI-009.

qu'ils s'étaient acquittés de leurs contributions[1673]. Ces barrages portent atteinte à la liberté de mouvement et de circulation de la population et donnent lieu à du racket. La Commission a également documenté des cas de mauvais traitements[1674], d'arrestation et de détention illégale[1675], de menace, d'intimidation ou de persécution[1676], en lien avec le refus ou l'incapacité des victimes de payer leurs contributions. Ces cas sont majoritairement le fait d'Imbonerakure[1677]. Plusieurs personnes ont souligné que les menaces ou la pression qu'elles avaient subies suite à leur refus ou leur incapacité de verser leurs contributions les avaient poussées à fuir le Burundi[1678].

646. Dans son discours prononcé le 7 juin 2018, jour de la promulgation de la nouvelle Constitution, le Président de la République a appelé les Burundais « à poursuivre [leurs] efforts de contribution » aux élections de 2020 qui, à ses dires, se font « sur base de volontariat, sans contrainte aucune ». Deux jours plus tôt, le Ministre des finances, Domitien Ndihokubwayo, avait déclaré lors d'une conférence de presse[1679] que 17,2 milliards de francs burundais (9,8 millions de dollars américains) avaient été collectés jusqu'au 31 mai 2018 et que le Gouvernement comptait verser à nouveau 12,5 milliards de francs burundais (7,1 millions de dollars américains) au titre de la ligne budgétaire prévue dans la loi de finance 2018. Il a par ailleurs noté que le Gouvernement avait évalué le budget total des élections de 2020 à 70 milliards de francs burundais (40 millions de dollars américains) tout en précisant que ce budget était « indicatif » et allait être réévalué, la CENI ayant « utilisé du matériel et des équipements lors de la préparation du référendum constitutionnel ». Cela signifie qu'en 2019 et jusqu'aux échéances électorales de 2020, le Gouvernement burundais devra encore collecter au minimum 40 milliards de francs burundais (22,8 millions dollars américains), une somme très importante dans un pays pauvre et à la croissance économique quasi nulle. Afin de rassembler une telle somme, le volontariat, contrairement à ce qu'a déclaré le Chef de l'État, ne devrait pas suffire. C'est à nouveau l'ensemble des Burundais qui risque d'être mis de force à contribution.

(d) Impact des violations des droits civils et politiques sur la situation socio-économique des femmes et enfants de victimes

647. Les violations des droits civils et politiques qui touchent majoritairement des hommes et qui ont été documentées dans le présent rapport et le précédent rapport de la Commission, en particulier les exécutions sommaires, les détentions arbitraires et les disparitions forcées, ont eu, comme on l'a vu, un impact non seulement sur les victimes mais aussi sur leurs familles. Outre les menaces, violences ou traumatismes dont ces dernières ont souffert, elles ont également, pour la plupart d'entre elles, eu à subir une détérioration de leur situation socio-économique.

648. L'absence des hommes qui sont détenus, ont été enlevés ou été exécutés, laisse souvent, quand il s'agit de chefs de famille, leurs épouses et leurs enfants dépourvus du jour au lendemain. Comme cela a été souligné plus haut dans ce rapport, les femmes à la tête de ménages sont davantage exposées au risque de tomber dans la pauvreté du fait des discriminations qu'elles subissent et de leur plus faible statut socio-économique[1680]. La Commission a reçu de nombreux témoignages d'épouses d'hommes qui ont été détenus, enlevés ou exécutés, ou qui ont fui le Burundi par crainte d'être victimes de violations de leurs droits civils et politiques, faisant état des difficultés économiques qu'elles ont eu à affronter en se retrouvant seules à répondre aux besoins essentiels de leur famille, comme la couverture des frais médicaux, de logement, d'alimentation, d'habillement et d'éducation des enfants[1681].

1673 JI-010, JI-015, XI-066, YI-009.
1674 JI-021, QI-088, YI-013, YI-042.
1675 JI-010, JI-021, QI-050, YI-010, YI-012.
1676 TI-120, QI-129, XI-055, YI-007.
1677 Voir infra., la section 5 du présent chapitre.
1678 QI-088, QI-106, QI-225, TI-120, XI-073, YI-007.
1679 Voir : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/4/99.
1680 Voir la partie II.B.3 (a) (ii) du présent rapport.
1681 JI-001, JI-014, JI-024, JI-031, JI-034, TI-071, XI-070, XI-089, XI-094, YI-004, YI-025, YI-028,

649. Dans plusieurs cas documentés par la Commission, les épouses qui sont restées seules avec une famille à charge vivaient dans la précarité avant même que leurs conjoints ne soient victimes de violations des droits de l'homme ou aient dû fuir le pays. À titre d'exemple, une femme a décrit la situation économique de sa famille avant l'enlèvement de son mari en ces termes :

> *« Mon mari avait travaillé pour un salaire modeste en cultivant la terre d'autres gens. L'argent était utilisé pour manger et payer le loyer. Il n'en restait pas pour mettre de côté »*[1682].

650. Dans d'autres cas, les deux époux étaient parvenus à faire vivre leur famille avec leurs revenus combinés. La plupart des épouses interrogées par la Commission ont mentionné qu'elles vivaient principalement de l'agriculture[1683], qui dans la majorité des cas est une agriculture de subsistance. Beaucoup également tiraient leurs revenus de petits commerces comme la vente de fruits et légumes et d'autres produits alimentaires[1684], avec des marges de profit modestes.

651. L'absence du conjoint a aggravé cette précarité économique. Selon certains témoignages, des cultivatrices ont réduit leurs activités dans les champs, par crainte pour leur sécurité suite aux violences et menaces subies par leur famille[1685]. Selon l'une d'entre elles :

> *« La situation financière après le départ de mon mari était difficile. Mon mari m'avait laissé des poules que je pouvais vendre mais sinon rien. Il fallait que je me débrouille toute seule avec les enfants pour subvenir à nos besoins [...] J'avais peur de me rendre à mon lopin de terre. Quand je voyais des gens s'approcher et traîner autour de mon lopin de terre, je rentrais pour éviter des problèmes »*[1686].

652. Dans d'autres cas, des femmes ont été contraintes de réduire leurs activités économiques pour pouvoir assurer la garde des enfants en l'absence de leur conjoint, comme dans le cas d'une commerçante qui a témoigné de l'enlèvement de son mari en début de l'année 2017 :

> *« Ma situation économique a été très difficile après le départ de mon mari. [...] Avant [...] je passais beaucoup de temps à l'intérieur du pays pour m'approvisionner. J'ai dû arrêter les voyages après que mon mari soit parti parce que je ne pouvais pas laisser les enfants seuls à la maison. Par conséquent, mon pouvoir d'achat a diminué parce que je ne vendais plus autant qu'avant »*[1687].

653. Plusieurs épouses sans travail[1688] ont dû, en l'absence du revenu de leur conjoint, dépendre de l'assistance de leur propre famille[1689], ou de bienfaiteurs dans leur entourage, souvent issus de communautés religieuses[1690], et/ou en survivant grâce à de petits travaux informels[1691]. Une femme a ainsi témoigné :

> « *Après le départ de mon mari, je n'avais tout simplement plus à manger, du jour au lendemain [...] Je suis orpheline et je n'ai pas de frères et sœurs, donc je n'avais pas de famille qui pouvait me soutenir […] J'ai demandé un hébergement chez une maman âgée qui a accepté de me loger. Elle a vu que [...] je n'avais nulle part où aller et elle a eu pitié avec moi. [...] Vu la situation d'insécurité, et vu que moi et*

YI-029, YI-033, YI-034, YI-035, YI-041, YI-052.

1682 YI-052.

1683 JI-034, TI-095, TI-113, XI-070, XI-089, YI-008, YI-025, YI-028, YI-034.

1684 XI-094, YI-029, YI-033, YI-035, YI-041.

1685 TI-095, YI-028.

1686 YI-028.

1687 YI-035.

1688 JI-014, JI-024, JI-031, YI-004, YI-052.

1689 XI-070, JI-014, YI-035.

1690 TI-071, XI-094, YI-033.

1691 TI-071, YI-034.

mon enfant on n'avait pas suffisamment à manger, j'ai décidé de quitter mon pays »[1692].

654. Plusieurs femmes ont indiqué qu'en raison du manque de ressources pour assurer la survie de leur famille du fait de l'absence de leurs conjoints, elles ont été contraintes de réduire la quantité et/ou la qualité de la nourriture qu'elles donnaient à leurs enfants. Plusieurs témoignages ont fait état de difficultés pour ces femmes à générer suffisamment de revenus pour assurer un minimum de nourriture[1693]. Certaines familles ont ainsi réduit le nombre de repas par jour à un seul[1694]. Une femme a témoigné :

> *« Je vivais mal l'arrestation et l'absence de mon mari [...] Quand mon mari est parti, je [...] mangeais une fois par jour [...] Mon enfant tombait souvent malade car il ne mangeait pas beaucoup »*[1695].

655. Le manque d'accès à une nourriture suffisante et de qualité a des conséquences particulièrement graves et souvent irréversibles surtout pour les enfants en bas âge[1696]. Au-delà du droit à l'alimentation, l'absence du chef de famille a souvent un impact sur d'autres droits économiques et sociaux des enfants, comme le droit à l'éducation. Certains enfants de pères ciblés pour leurs orientations politiques supposées ont parfois été eux-mêmes victimes de harcèlement et/ou de menaces au point d'être retirés de l'école, leurs familles craignant pour leur sécurité[1697]. Dans d'autres cas, des enfants ont dû abandonner l'école parce qu'en l'absence du père, les moyens économiques de la famille ne suffisaient plus pour couvrir les coûts liées à l'éducation[1698].

656. Ne pouvant assurer leur propre survie et celle de leur famille et devant faire face à une insécurité croissante, voire à des menaces ou des attaques, beaucoup de femmes devenues chefs de familles à la suite de l'absence de leur conjoint ont fini par fuir le Burundi. Une mère de sept enfants a ainsi déclaré :

> « *Après l'attaque, je ne vivais pas bien. On était dans une maison qu'on louait et on nous avait tout volé […]. Je faisais des petits travaux pour les voisins pour subvenir à nos besoins […] À un moment, je n'en pouvais plus. Je ne me sentais pas en sécurité, ni moi ni pour mes enfants. Je pensais qu'ils pouvaient revenir à tout moment pour m'attaquer à nouveau* »[1699].

> Une commerçante, dont le mari s'était réfugié hors du pays en 2016, a témoigné qu'en 2017 des Imbonerakure avaient brûlé sa boutique et l'avaient violée. Ayant perdu son moyen de subsistance et contracté le VIH, elle a fui le pays avec ses cinq enfants[1700].

657. Pour les femmes qui restent seules avec des enfants à charge, quitter le pays est pourtant plus compliqué à organiser que pour des hommes partant seuls, et entraîne des risques particuliers pour leur sécurité et celle de leurs enfants, ainsi qu'un risque élevé d'être refoulées, car fuir en groupe attire davantage l'attention[1701]. Des femmes ont témoigné qu'elles avaient dû laisser des enfants à la garde d'autres personnes afin d'éviter de les mettre en danger ou de diminuer les chances de réussite de leur fuite[1702].

658. Plusieurs femmes qui sont restées seules avec des enfants à charge ont également indiqué qu'elles avaient dû quitter leur maison, soit parce que cette dernière avait été

1692 YI-052.
1693 JI-001, XI-094, YI-052. Une autre femme a raconté qu'elle n'avait plus les moyens d'acheter des fruits ou du lait et se contentait d'acheter du riz et des haricots (JI-031).
1694 JI-014, JI-034, JI-042, YI-035.
1695 JI-034.
1696 Voir infra., la section 4 du présent chapitre.
1697 YI-004, JI-014.
1698 JI-024, JI-042.
1699 YI-034.
1700 YI-035.
1701 YI-004, YI-021, XI-094.
1702 YI-004, YI-010.

partiellement ou entièrement détruite pendant des attaques[1703], par peur qu'elles n'y subissent d'autres attaques ou violations des droits de l'homme[1704], ou par manque de moyens pour payer le loyer[1705]. Une femme a raconté à la Commission :

> *« Quand on a arraché la porte de ma maison, à peu près deux mois après l'arrestation de mon mari, j'ai déménagé chez ma sœur avec mon fils »*[1706].

Une autre femme a témoigné : « *Après l'enlèvement de mon mari, nous avons vécu avec beaucoup de peur à la maison avec les enfants. Pour cette raison nous dormions ailleurs. Nous cherchions des endroits où il y avait beaucoup de monde parce qu'on ne se sentait plus en sécurité* »[1707].

Une femme qui avait cinq enfants à sa charge ainsi qu'une sœur mineure, et dont le mari s'était réfugié à l'étranger en 2016, a décrit sa situation financière : « *Il y a eu une grande différence dans ma situation après que mon mari était parti. [...] J'ai continué à travailler [mais] ... [j]'ai fini par quitter la maison comme je n'arrivais plus à mobiliser les moyens pour payer le loyer* »[1708].

3. Crise politique et accaparement des ressources

659. Dans ce contexte d'appauvrissement général de la population et de crise humanitaire, l'État burundais n'a pas réorienté le maximum de ses ressources vers des dépenses destinées à garantir les droits économiques et sociaux de sa population, comme l'exige notamment le Pacte international relatif aux droits, économiques, sociaux et culturels. En outre, la mauvaise gouvernance économique et la persistance de cas d'accaparement frauduleux de biens publics grève davantage les ressources que l'État devrait consacrer au bien-être de sa population.

(a) Baisse des ressources consacrées aux services de base

660. Le déficit budgétaire et la baisse des ressources de l'État, notamment des aides extérieures, ont eu un impact direct sur les dépenses et investissements consacrés aux services de base et, par extension, sur la jouissance des droits économiques et sociaux au Burundi. Déjà, en octobre 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels avait déploré « la faible mobilisation des ressources internes destinées à financer des programmes visant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels »[1709]. Le PNUD, de son côté, a noté en mai 2017 que « les domaines de l'énergie, des routes, de l'agriculture, de l'éducation et de la santé, qui englobent plus de 82 pour cent des dépenses d'investissement, sont financées à plus de 75 pour cent par les ressources extérieures »[1710]. Or, la diminution significative des « dons » depuis 2016 dans le budget de l'État[1711] burundais n'a pas entraîné une réorganisation notable des dépenses de l'État en faveur des services de base. Au contraire, les ressources internes affectées en matière de défense et de sécurité ont nettement augmenté tandis qu'elles n'ont connu qu'une légère hausse ou ont enregistré une nette baisse s'agissant des services de base[1712].

1703 JI-034, YI-047.
1704 JI-031, YI-008, YI-036.
1705 YI-033, YI-052.
1706 JI-034.
1707 YI-036.
1708 YI-033.
1709 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 13.
1710 PNUD, note technique, Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État, mai 2017, p. 5.
1711 Voir supra, la section 1 (d) du présent chapitre.
1712 En 2008 déjà, un rapport commun de la Banque mondiale et des autorités du Burundi avait noté : « Le niveau des dépenses de défense et de sécurité est le principal obstacle à une réallocation des ressources publiques en faveur des secteurs économiques et sociaux prioritaires » (in : République du Burundi et Banque mondiale, Revue de la Gestion des

661. En effet, si au total (ressources internes et externes comprises) les dépenses en matière de défense et de sécurité prévues dans les lois de finances[1713] ont diminué passant de 201,4 (115 millions de dollars américains) à 192,4 milliards de francs burundais (109 millions dollars américains) entre 2015 et 2018, elles ont en part de ressources internes investies augmenté sensiblement. Afin d'avoir une image juste de l'évolution de ces dépenses, il faut retrancher les dons reçus par le Ministère de la sécurité publique qui gère la Police nationale burundaise (PNB) et par le Ministère de la défense dont dépend la Force de défense nationale du Burundi (FDNB). Ces ressources externes ont cessé à partir de 2016 en ce qui concerne la PNB et ont sensiblement diminué (moins 79,6 pour cent) entre 2015 et 2018 s'agissant de la FDNB[1714]. Ceci pris en compte, il apparaît qu'entre 2015 et 2018 les dépenses dans le secteur de la défense et de la sécurité ont augmenté de 12,1 pour cent pour celles qui relèvent directement de la Présidence de la République, comme le Service national de renseignement (SNR), la Brigade spéciale d'appui aux institutions (BSPI) et l'Unité d'appui aux institutions (API) dont les budgets ont respectivement connu une hausse de 12, 13,3 et 47,6 pour cent. Durant la même période, les budgets affectés aux Ministères de la sécurité publique et de la défense ont augmenté de 12,3 et de 10,5 pour cent respectivement[1715].

662. En comparaison, les dotations budgétaires en valeur totale (ressources internes et externes comprises) des ministères de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; de la santé publique et de la lutte contre le sida ; de l'agriculture et de l'élevage ; de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ont diminué respectivement de 18,2, 28,4, 36,4 et 81,6 pour cent entre 2015 et 2018. Ces fortes baisses sont principalement dues à la diminution significative des aides extérieures qui, durant cette période, a atteint moins 95,7 pour cent pour le Ministère de l'éducation, moins 38,9 pour cent pour celui de la santé, moins 26,4 pour cent pour le Ministère de l'agriculture et moins 81,6 pour celui de l'eau et de l'environnement.

663. Les ressources internes affectées à l'éducation ont quant à elles augmenté de 16,7 pour cent entre 2015 et 2018, la plus nette hausse, faisant du Ministère de l'éducation l'institution gouvernementale la mieux dotée budgétairement. Comme l'a noté le PNUD en mai 2017 : « les dépenses du secteur de l'éducation (le volume le plus important par secteur) ont augmenté en moyenne de plus de 6 pour cent par an. Cette augmentation substantielle de la masse salariale dans le secteur de l'éducation s'explique par la poursuite de la mise en œuvre des réformes entreprises par le Gouvernement, conformément à l'engagement mondial relatif à « Tout enfant à l'école », et le recrutement de nouveaux enseignants en vue d'améliorer l'encadrement dans le primaire »[1716]. Toutefois, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes burundaise fin 2016 : « le budget prévu pour le Fonds commun de l'éducation en 2017 s'élève à 4600 000 000 francs burundais [2,6 millions de dollars américains] contre 12 842 721 309 francs burundais [7,3 millions de dollars américains] en 2016, soit une diminution sensible de 8 242 721 909 francs burundais »[1717]. Ce budget est

Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEMFAR), avril 2008, in : http://www.page.bi/IMG/pdf/pemfar08.pdf).
La version définitive est de juin et en Anglais
https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7830

1713 Obtenues en additionnant les lignes budgétaires ayant trait à la sécurité et la défense dans le budget de la Présidence de la République (à savoir les dépenses liées aux cabinets militaires et en charge de la police, au SNR, à la Brigade spéciale de protection des institutions (BSPI), à l'unité d'appui aux institutions (API) et au Conseil national de sécurité) aux budgets du Ministère de la sécurité publique et du Ministère de la défense.

1714 Le seul appui externe à l'armée burundaise est, depuis 2018, un projet de l'Organisation mondiale de la santé sur la prévention du sida.

1715 Tous les pourcentages présentés dans cette section du rapport ont été réalisés par la Commission sur la base d'une analyse des lois de finances adoptées depuis 2015.

1716 PNUD, Note technique, Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État, mai 2017, p. 4.

1717 Cour des comptes du Burundi, Commentaires sur le projet de budget général de l'Etat, exercice 2017, p. 50.

toujours de 4,6 milliards de francs burundais (2,6 millions de dollars américains) en 2017, provenant de ressources extérieures.

664. Durant la même période, les ressources internes allouées au Ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida n'ont augmenté que de 3 pour cent. La Cour des comptes burundaise l'a souligné fin 2015 : « une diminution du budget alloué aux ministères sociaux risque de compromettre les acquis de la politique sociale initiée par le Gouvernement, notamment la gratuité des soins pour les moins de cinq ans et les mères qui accouchent »[1718]. Les ressources internes affectées au Ministère de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement du territoire n'ont pour leur part augmenté que de 7 pour cent alors que l'accès à l'eau et l'impact écologique sur les terres arables disponibles sont parmi les principaux défis du pays. De la même manière, les ressources internes consacrées au Ministère de l'agriculture et de l'élevage ont diminué de 27,4 pour cent dans un contexte de crise alimentaire et d'accès inéquitable aux ressources agricoles. La dotation budgétaire du Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement a également diminué, entre 2015 et 2018, de 57,8 pour cent en valeur totale et de 3,6 pour cent s'agissant des seules ressources internes, ce qui aura sans nul doute un impact sur un pays peu développé en infrastructures et souffrant d'enclavement[1719].

665. La diminution des ressources internes a également affecté le Ministère des droits de la personne humaine, des affaires sociales et du genre, dont le budget, hors dons extérieurs, a diminué de 24 pour cent entre 2015 et 2018[1720]. Les ressources extérieures allouées à ce ministère ont, pendant la même période, baissé de 35 pour cent. Il est néanmoins à noter que, mise à part une légère baisse des fonds alloués à la direction de la promotion et de l'autonomisation de la femme (moins 7 pour cent), ceux affectés à la direction générale de la promotion de la femme et de l'égalité de genre et à la direction de l'égalité et du genre ont augmenté de 22 et de 48 pour cent, respectivement. Le budget total du Ministère des droits de la personne humaine, des affaires sociales et du genre, hors dons extérieurs, ne représente toutefois que 1,8 pour cent du total des ressources internes de l'État.

666. La baisse des ressources internes de l'État consacrées aux services de base s'inscrit en outre dans une tendance plus profonde d'augmentation de la demande dans ces domaines, elle-même causée par le phénomène d'explosion démographique au Burundi, déjà souligné dans ce rapport[1721]. En mai 2017, le PNUD a ainsi souligné : « En ce qui concerne le secteur social, il faut rappeler que l'offre en matière d'éducation, de santé, d'assainissement, de logement et d'assistance sociale reste très faible par rapport à une demande sans cesse croissante, et ce malgré les ressources relativement élevées (38,4 pour cent du budget total) qui lui sont affectées annuellement. En effet, selon les projections démographiques de l'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi (ISTEEBU), la population totale est passée de 9,2 millions d'habitants en 2013 à environ 10,1 millions en 2016, soit un taux de croissance annuel moyen de 3 pour cent (équivalant à un doublement tous les 25 ans) et une densité démographique qui se rapproche de plus en plus des 400 habitants au km^2 »[1722].

667. La diminution des ressources consacrées aux services de base a inévitablement un impact disproportionné sur les femmes, notamment par rapport aux secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'eau et de l'assainissement[1723]. Comme on l'a vu, les femmes dépendent particulièrement de l'agriculture pour leur survie et accomplissent, selon le rôle assigné à leur genre, la plupart des travaux non-rémunérés, qui incluent notamment l'approvisionnement de la famille en eau et le soin pour les personnes malades[1724]. La baisse

[1718] Cour des comptes du Burundi, Commentaires sur le projet de budget général de l'Etat, exercice 2016, p. 36.
[1719] Cette baisse se confirme encore dans la loi de finances pour 2018/2019.
[1720] Ce budget diminue encore dans la loi de finances pour 2018/2019.
[1721] Voir la partie II.B.3 (a) (ii) du présent rapport.
[1722] PNUD, note technique, Perspectives de croissance de l'économie burundaise et analyse du budget 2017 de l'État, mai 2017, p. 4.
[1723] Voir : True, Jacqui, *The Political Economy of Violence Against Women*, Oxford Studies in Gender and International Relations, p. 101 et suivantes.
[1724] Voir la partie II.B.3 (a) (ii) du présent rapport.

des ressources dans ces domaines accroît donc leur charge de travail davantage que celle des hommes. Les femmes ont en outre des besoins de services spécifiques à leur sexe notamment dans le domaine de la santé. À titre d'exemple, la mortalité maternelle au Burundi reste très élevée[1725] et le taux des femmes qui vivent avec le sida est le double de celui des hommes[1726]. Par conséquent, les femmes sont affectées par un effet cumulatif de la baisse des ressources dans le financement des services de base.

668. En outre, la Cour des comptes du Burundi a, comme on l'a vu[1727], à plusieurs reprises pointé le fait que les montants des exonérations fiscales, après exécution des budgets, étaient bien supérieurs à ce qui était prévu dans les lois de finances. Le Gouvernement, pourtant, ne prend pas en considération cette donnée et maintient les mêmes prévisions d'exonération chaque année. Dans un article en date du 7 juin 2018, le journal Iwacu a publié certaines conclusions du rapport d'exécution budgétaire pour le premier trimestre 2018, que le Gouvernement avait refusé de rendre public[1728]. Ce rapport fait état d'un taux d'exécution des exonérations fiscales de 255,5 pour cent, ces dernières atteignant après trois mois un montant de 46 milliards de francs burundais (26 millions de dollars américains), contre les 18 milliards (10,1 millions de dollars américains) prévus par la loi de finances pour 2018. Le rapport mentionne en outre que les principaux bénéficiaires de ces exonérations – à hauteur de 57,44 pour cent – sont la « Présidence, les membres du Gouvernement, les parlementaires, la police et l'armée ». En comparaison, les « médicaments et produits pharmaceutiques », les « ONG » et les « intrants agricoles » ne représentent que 5,31, 1,34 et 0,07 pour cent respectivement des exonérations fiscales pour le premier trimestre 2018. En avril 2018, le FMI a lui aussi souligné que « le Burundi […] applique des seuils d'exonération très généreux, trois fois supérieurs à [son] PIB par habitant »[1729]. Cette pratique capte également une part importante des ressources de l'État qui aurait pu être consacrée à des services de base.

(b) Persistance de la mauvaise gouvernance et d'accaparements frauduleux de biens publics

669. Malgré la difficulté depuis 2015 de mener des enquêtes du fait notamment des entraves à la liberté des médias et de la société civile et de l'absence d'indépendance du système judicaire[1730], des cas de mauvaise gouvernance et d'accaparement frauduleux de biens publics ont continué à être révélés[1731]. La persistance de tels cas contribue à détourner davantage de ressources que l'État devrait consacrer à la réalisation des droits économiques et sociaux de la population.

670. L'opacité dans la conception et l'exécution des budgets de l'État continue d'être constatée et régulièrement dénoncée. Le fait, comme cela a été mentionné[1732], qu'aucun rapport d'exécution budgétaire n'ait été rendu public depuis 2013 renforce cette opacité. Le dépassement fréquent des exonérations fiscales a ainsi été révélé par la Cour des

---

1725 Le FNUAP estime le taux de mortalité maternelle à 392 morts pour 100 000 naissances, selon un rapport de la RTNB, Le Burundi enregistre des progrès en matière de la santé de la reproduction, du 9 juillet 2018, ce taux était estimé à 334 selon l'EDSB III 2016-17 (p. 333).

1726 1,2 pour cent pour les femmes, comparé à 0,6 pour cent des hommes (EDSB III 2016-17, p. 283).

1727 Voir supra, la section 1 (c) du présent chapitre.

1728 Voir : http://www.iwacu-burundi.org/rapport-budgetaire-letat-face-au-probleme-de-tresorerie/.

1729 FMI, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, Ajustement budgétaire et diversification économique, avril 2018. La pratique des exonérations fiscales a également été dénoncée par des ONG et des médias. Voir notamment : Communiqué de presse n° 12/OLUCOME/06/2018 portant sur le dépassement volontaire et exagéré des exonérations prévues dans les budgets de l'État depuis 2011 par le Gouvernement burundais, 18 juin 2018 (in: http://olucome.bi/IMG/pdf/-131.pdf) ; Iwacu, Désormais, les exonérations sont cautionnées!, 8 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/desormais-les-exonerations-sont-cautionnees/) ; Iwacu, Exonérations : Niche de plus de 80 milliards de francs burundais dans le vent, 16 mai 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/exonerations-niche-de-plus-de-80-milliards-de-fbu-dans-le-vent/).

1730 Voir les parties III.C.5 et III.D du présent rapport.

1731 Pour les cas de corruption antérieurs à 2015, voir la partie II.B.3 (c) (ii) du présent rapport.

1732 Voir supra, la section 1 (b) du présent chapitre.

comptes et les médias[1733], sans que le Gouvernement ne fournisse des explications sur les raisons des exonérations accordées au-delà des prévisions budgétaires.

671. Les chiffres officiels des recettes fiscales ont également soulevé des interrogations. Le Ministre de l'énergie et des mines a ainsi affirmé en février 2018 avoir dépassé l'objectif budgétaire avec des recettes s'élevant à 4,2 milliards de francs burundais (2,4 millions de dollars américains) pour l'exercice 2017, alors que seuls 3 milliards de francs burundais (1,7 millions de dollars américains) étaient prévus[1734]. Or, des calculs effectués par le journal Iwacu sur les volumes des exportations minières et des taxes relatives ont obtenu un chiffre plus proche de 6 milliards de francs burundais (3,5 millions de dollars américains)[1735]. Dans son rapport de 2018, la Cour des comptes n'indique aucun chiffre sous la rubrique « réalisations des produits exceptionnels de 2013 au 30 septembre 2017 » par l'Office burundais des mines et carrières[1736]. Pour l'organisation de la société civile Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), « lorsque l'on consulte le rapport de la Cour des comptes sur les commentaires du projet de budget général de l'État pour l'exercice 2018, il est clair que, depuis 2013, le Ministère de l'énergie et des mines n'a jamais versé aucun franc au Trésor public. Cet argent a peut-être été encaissé, mais pas par le Trésor public »[1737].

672. La même opacité a été constatée au niveau des « recettes exceptionnelles » de l'État qui ont connu une nette hausse entre 2015 et 2018, passant de 7,5 milliards (4,2 millions de dollars américains) à 44,6 milliards de francs burundais (25 millions dollars américains), soit une augmentation de 83 pour cent[1738]. Cette augmentation n'est pas due aux revenus perçus du fait de la participation des troupes burundaises aux missions de maintien de la paix qui, pendant la période, sont restés constants dans les lois de finances, soit 3 milliards de francs burundais (1,7 millions de dollars américains) chaque année, même si cette stabilité apparente a, comme cela été mentionné, été remise en cause par plusieurs témoins et observateurs qui ont mis en avant le fait que ce montant n'incluait pas les ponctions effectuées par le Gouvernement sur les salaires des soldats burundais déployés dans les missions de maintien de la paix[1739]. L'augmentation des recettes fiscales exceptionnelles provient essentiellement de l'ajout de nouvelles lignes comptables comme les « recettes des collectivité locales » et les « recettes de l'Office burundais des mines et carrières » qui ont respectivement vu le jour en 2016 et 2018 dans le budget général de l'État. L'apparition de ces nouvelles recettes, sans autre explication, a été relevée fin 2017 par la Cour des comptes burundaise qui a demandé que le Gouvernement lui fournisse des informations supplémentaires[1740], chose qu'il n'a pas faite. Plus généralement, le recours à des recettes exceptionnelles échappe à tout contrôle véritable et remet en cause le principe de l'unicité budgétaire.

673. De la même manière, des comptes extrabudgétaires, sans base légale et échappant à tout contrôle, continuent, comme on l'a vu, d'apparaître dans les lois de finances en dépit

---

1733 Voir supra, la sous-section (a).

1734 Iwacu, Secteur minier: un bilan contesté, 2 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/secteur-minier-un-bilan-conteste/).

1735 Iwacu, Plus de 6 milliards de francs burundais de recettes minières, 14 mars 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/plus-de-6-milliards-de-fbu-de-recettes-minieres/).

1736 Tableau 7 intitulé ; « Évolution des réalisations des produits exceptionnels de 2013 au 30 septembre 2017 et les prévisions de 2018 ». Cour des comptes, Commentaires sur le projet de loi de budget général de l'état, exercice 2018, Rapport approuvé en audience des Chambres Réunies du 28 novembre 2017, p. 19 (in : http://www.courdescomptes.bi/assets/images/commentairesbudget2018.pdf).

1737 Iwacu, Secteur minier : un bilan contesté, 20 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/secteur-minier-un-bilan-conteste/).

1738 La loi n° 1/013 du 30 juin 2018 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2018/2019 prévoit pour sa part un montant total de « produits exceptionnels » de 44 651 095 000 francs burundais (25 014 619 dollars américains).

1739 Voir supra, la section 2 (b) du présent chapitre.

1740 Cour des comptes de la République du Burundi, Commentaires sur la loi de budget général de l'État, exercice 2018, rapport approuvé en audience des Chambres réunies le 28 novembre 2017.

des critiques de la Cour des comptes[1741]. C'est le cas du compte « appui aux bonnes initiatives », géré directement par la Présidence de la République. Sa dotation s'élevait à 2 milliards de francs burundais (1,1 millions de dollars américains) en 2015, 1,2 milliards de francs burundais (685 608 de dollars américains) en 2016, 1,2 milliards de francs burundais en 2017 et 2,3 milliards de francs burundais (1,3 millions de dollars américains) en 2018[1742]. Dans un communiqué en date du 15 novembre 2017, l'OLUCOME a affirmé que des sociétés étrangères versaient des sommes d'argent sur ce compte pour pouvoir opérer au Burundi[1743].

674. La mauvaise gouvernance a en outre continué d'être dénoncée par certains partenaires techniques et financiers du Burundi. À titre d'exemple, en 2017, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a décidé de ne plus faire transiter les fonds alloués au Burundi par le Gouvernement, mais à travers du PNUD[1744]. Dans une lettre datée du 12 octobre 2017, le Fonds a indiqué : « Les cinq subventions mises en œuvre au Burundi ont été notées B2 au terme de l'année 2016, c'est-à-dire que les résultats programmatiques et financiers ne sont pas à la hauteur des cibles contenues »[1745]. Le Fonds mondial catégorise les performances comme suit : A1 (« Au-delà des attentes »), A (« bonne performance »), A2 (« Selon attente ») ; B (« adéquat »), B2 (« Inadéquat mais des potentialités ont été démontrées ») et C (« inacceptable »). Le site internet du Fonds mondial indique que la dernière subvention destinée au Burundi a été notée C[1746]. Dans sa lettre, le Fonds mondial a précisé qu'il était obligé de recourir à la « politique de sauvegarde additionnelle », qu'il avait évoquée auprès des autorités burundaises en 2016, et qu'il ne pouvait accepter, comme ces dernières l'avaient proposé, « la mise en place d'une unité de gestion de projet au sein du Ministère de la santé ».

675. Des cas de malversation ont également été mis à jour depuis 2015. Ainsi, par décret présidentiel promulgué en 2009[1747] et révisé en 2016[1748], le site de Gasenyi dans la Commune Mutimbuzi (province de Bujumbura) a été déclaré provisoirement d'utilité publique pour installer les bâtiments de la Présidence de la République et des infrastructures connexes sur une surface de 200 hectares. Cette décision a conduit à la démolition de maisons individuelles[1749]. Or, les habitations ont été détruites avant que des indemnités

---

1741 Voir la partie II.B.3 (c) (ii) du présent rapport.

1742 Voir la partie la section 1 du présent chapitre.

1743 Communiqué de presse n° 029/OLUCOME/11/2017 sur l'octroi en cascade des permis d'exploration et d'exploitation des ressources minières au Burundi à des firmes étrangères sans aucune augmentation de revenus issus de ce secteur dans le budget général de l'Etat; 15 novembre 2017 (in : http://olucome.bi/IMG/pdf/-102.pdf). L'organisation a cité les cas des sociétés Rainbow Rare Earth, African Mining Metallurgical (AMMG), Flemish Investment Burundi, Minergy Resources Ltd. et Surestream Petroleum.

1744 RFI, Sida: le Burundi sanctionné par le Fonds mondial contre le Sida, 16/10/2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20171016-sida-burundi-autorites-perdent-gestion-fonds-mondial-sida?ref=tw_i).

1745 Lettre du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à Dr. Josiane Nijimbere, Ministre de la sante publique et de la lutte contre le Sida, datée du 12 octobre 2017 et intitulé « État des lieux et accords de mise en œuvre pour 2018-2020 ».

1746 Voir : http://www.aidspan.org/fr/page/subventions-du-fonds-mondial-par-pays.

1747 Décret n° 100/ 192 du 13 novembre 2009 portant déclaration provisoire d'utilité publique de la zone destinée à accueillir les infrastructures des services de la présidence de la république.

1748 Décret n° 100/128 du 23 juin 2016 portant révision du décret n°100/192 du 13 novembre 2009 portant déclaration provisoire d'utilité publique de la zone destinée à accueillir les infrastructures des services de la présidence de la République.

1749 Gouvernement du Burundi, Dégagement autour du site qui va abriter le palais présidentiel à Gasenyi, 20 mars 2017 (in : http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article2122) ; Agence Bujumbura News, Gasenyi : Le bras de fer entre le gouvernement et les occupants de parcelles autour du palais présidentiel se durcit, 23 mars 2017, (in : https://bujumburanewsblog.wordpress.com/2017/03/23/gasenyi-le-bras-de-fer-entre-le-gouvernement-et-les-occupants-de-parcelles-autour-du-palais-presidentiel-se-durcit/) ; Deutshe Welle, Le palais présidentiel burundais créé des remous, 28 mars 2017 (in : https://www.dw.com/fr/le-palais-pr%C3%A9sidentiel-burundais-cr%C3%A9%C3%A9-des-remous/a-38155853).

n'aient été versées et que des solutions de relogement n'aient été trouvées[1750]. Certaines familles n'ayant pas les moyens de louer une habitation ont dû revenir sur leurs parcelles et construire des huttes pour ne pas se retrouver à la rue[1751]. Le calcul des indemnisations a été contesté et les versements tardent à venir[1752]. La Deutsche Welle a rapporté que, lors d'une conférence publique le 29 septembre 2017, le porte-parole du Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Omer Niyonkuru, a reconnu l'existence de malversations. Il a déclaré : « Le Gouvernement a débloqué les frais d'indemnisation pour les 40 hectares. Quand il a réclamé la somme d'argent, il a été constaté qu'elle était insuffisante. Preuve que l'argent a été détourné, on ne peut pas le nier. Nous rappelons que le dossier est devant la justice. En attendant, que les intéressés s'en remettent à l'administration, nous sommes à leurs côtés »[1753]. En mars 2018, la question des indemnisations n'était toujours pas réglée[1754].

676. L'utilisation de terrains publics au profit du CNDD-FDD[1755] a également été constatée, afin de construire des monuments à la gloire du parti[1756], des permanences du parti[1757] ou d'autres bâtiments à l'usage du parti. Un décret présidentiel de juillet 2018 a ainsi attribué près de trois hectares d'un terrain appartement à l'État, situé au centre de Gitega, au CNDD-FDD pour la construction d'un centre de culte, de conférences et d'autres évènements[1758]. L'utilisation de véhicules de l'État et de fonds étatiques pour disséminer les messages du CNDD-FDD durant la campagne référendaire a également été dénoncée par des organisations de la société civile[1759].

(c) Accaparements d'autres biens

677. Dans un contexte d'impunité généralisée, la distinction entre les raisons politiques et criminelles motivant l'accaparement de biens, y compris fonciers, est difficile à établir. Comme on l'a vu, l'État, du fait de la liberté d'action et l'impunité qu'il laisse aux

---

1750 Iwacu, Gasenyi I: ils regardent leurs maisons se faire détruire pour un palais, 12 avril 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/gasenyi-i-ils-regardent-leurs-maisons-se-faire-detruire-pour-un-palais/); French.china.org.cn, Démarrage de la démolition des habitations illégales au périmètre du palais présidentiel, 12 avril 2017 (in : http://french.china.org.cn/foreign/txt/2017-04/12/content_40609746.htm)

1751 Iwacu, Des huttes sur le site du palais présidentiel, 29 mai 2017(in : http://www.iwacu-burundi.org/des-huttes-sur-le-site-du-palais-presidentiel/) ; Iwacu, Site du Palais présidentiel : les familles expropriées reviennent, 30 mai 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/site-du-palais-presidentiel-les-familles-expropriees-reviennent/).

1752 Iwacu, Gasenyi I : les habitants dénoncent une «spoliation», 14 avril 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/gasenyi-i-les-habitants-denoncent-une-spoliation/).

1753 Deutshe Welle, Construction d'un nouveau palais présidentiel, des Burundais expropriés attendent toujours, 23/10/2017 (in : https://www.dw.com/fr/construction-dun-nouveau-palais-pr%C3%A9sidentiel-des-burundais-expropri%C3%A9s-attendent-toujours/a-41072323).

1754 Iwacu, Les expulsés de Gasenyi attendent toujours l'acquisition des nouvelles parcelles. 1 mars 2018 (in : https://www.youtube.com/watch?v=FqoPJ-uUNcE).

1755 Cette pratique semblait avoir déjà lieu avant 2015. Voir par exemple, Iwacu, A Cibitoke, le CNDD-FDD implante sa permanence dans un espace domanial, 1er octobre 2014 (in : http://www.iwacu-burundi.org/a-cibitoke-le-cndd-fdd-implante-sa-permanence-dans-un-espace-domanial/)

1756 VOA, Polémique autour des monuments à la gloire du parti au pouvoir au Burundi, 13 juin 2017 (in : https://www.voaafrique.com/a/erection-des-monuments-aux-insignes-du-parti-au-pouvoir-dans-plusieurs-villes-burundaises/3898481.html)

1757 Iwacu, Cibitoke : grogne suite aux contributions obligatoires, 2 mars 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/cibitoke-grogne-suite-aux-contributions-obligatoires/) ; RFI, le CNDD-FDD exige des habitants de Citiboke le paiement d'une taxe, 4 avril 2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20170404-burundi-cndd-fdd-exige-habitants-citiboke-taxe-permanence-racket)

1758 Décret n° 100/080 du 19 juillet 2018 portant attribution de terrain se trouvant au centre-ville de Gitega au parti CNDD-FDD pour la construction d'un centre de culte, de conférences et autres grands évènements. Voir également : Iwacu, Polémiques autour de l'attribution d'une parcelle, 24/07/2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/polemiques-autour-de-lattribution-dune-parcelle/).

1759 OLUCOME, Communiqué de presse n° 005/OLUCOME/05/2018 portant sur l'utilisation illégale des véhicules et des fonds de l'État lors de la campagne référendaire de la constitution au Burundi, 4 mai 2018 (in : http://olucome.bi/IMG/pdf/-125.pdf).

Imbonerakure, exerce un « contrôle effectif général » sur ces derniers, si bien que leurs actes illicites peuvent être caractérisés de violations pour lesquelles l'État est responsable en droit international des droits de l'homme[1760]. Dans ce cadre, la responsabilité de l'État burundais pourrait être engagée pour des cas de conflits familiaux, de voisinage et d'héritage, ainsi que des cas d'accaparement de terres, dans lesquels, selon plusieurs témoignages recueillis par la Commission[1761], des Imbonerakure sont impliqués.

678. Une veuve a ainsi témoigné qu'un de ses cousins avait obtenu une décision judiciaire en sa faveur lui garantissant un droit d'usufruit sur une partie des terres de son père défunt, héritées de son oncle paternel. Ce cousin a été assassiné en août 2016 par des Imbonerakure, apparemment sur ordre de l'oncle paternel[1762]. Une autre personne a décrit trois attaques, y compris à la grenade et par effraction de domicile, subies par sa famille en 2017 à cause d'un conflit foncier avec ses deux beaux-frères qui sont des chefs locaux des Imbonerakure[1763]. Une autre personne, ayant fui le Burundi en 2017, a témoigné de l'accaparement de sa maison, dont elle possède l'acte de propriété, et de son attribution par l'administrateur collinaire à une personne, membre du CNDD-FDD[1764].

4. Impact de la crise sur les droits à une nourriture suffisante et à être à l'abri de la faim

679. Le droit à une nourriture suffisante est garanti par l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et les articles 24 et 26 de la Convention des droits de l'enfant. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer »[1765]. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a quant à lui définit le droit à l'alimentation comme « le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne »[1766]. Ainsi, la réalisation de ce droit inclut quatre éléments principaux : tout d'abord, la « disponibilité » qui implique que la nourriture soit disponible en quantité suffisante à partir de ressources naturelles, soit par la production d'aliments (comme la culture et l'élevage), soit par d'autres moyens d'obtenir des aliments (comme la pêche et la chasse) ou proposés à la vente sur les marchés et dans les magasins ; ensuite « l'accessibilité physique » qui exige que la nourriture soit accessible à tous, y compris les personnes qui pourraient avoir des difficultés physiques à s'approvisionner (comme les malades, les personnes handicapées ou les personnes âgées et les personnes vivant dans des régions isolées) ; l'« accessibilité économique » qui veut que les denrées nécessaires soient d'un coût abordable pour assurer un régime alimentaire adéquat sans compromettre la satisfaction des autres besoins élémentaires (notamment les frais médicaux, de scolarité, ou le loyer) ; et enfin l'« adéquation » en vertu de quoi les denrées doivent satisfaire aux besoins alimentaires des consommateurs compte tenu de leur âge, de leurs conditions de vie, de leur état de santé, de leur profession, et de leur sexe notamment. Par exemple, l'alimentation des enfants doit contenir les éléments nutritifs nécessaires à leur développement physique et mental. Les aliments doivent également être salubres, exempts de substances nocives (contaminants, pesticides, etc.) et culturellement acceptables (habitude alimentaire d'un groupe ou interdit religieux).

1760 Voir la partie III.C.1 (a) (ii) du présent rapport.
1761 JI-015, TI-114, YI-022, YI-016.
1762 YI-022.
1763 YI-016.
1764 JI-015
1765 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, Le droit à une nourriture suffisante (article 11), E/C.12/1999/5, par. 6.
1766 E/CN.4/2001/53, par. 14.

680. Le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim est prévu à l'article 11 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce droit est intimement lié à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissant le caractère inhérent du droit à la vie. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, « le droit à la vie [...] ne peut pas être entendu de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, le Comité des droits de l'homme estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies »[1767].

681. À la différence d'une analyse en termes de « besoins » alimentaires d'une population comme peuvent le faire les organisations humanitaires, toute analyse centrée sur le droit à l'alimentation, la malnutrition et la faim implique d'aller au-delà des chiffres de production ou d'importation. Elle nécessite d'évaluer, sur la base des différents éléments du droit à l'alimentation tels qu'ils viennent d'être exposés, en quoi l'action ou l'inaction de l'État a eu un impact sur la mise en œuvre de ses obligations et de mettre en perspective ces données avec la situation politique, économique et des droits de l'homme dans le pays examiné.

(a) Insécurité alimentaire et crise humanitaire

Aggravation de l'insécurité alimentaire

682. La crise politique qui a débuté en 2015 a eu de graves répercussions sur le droit à l'alimentation et le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim en amplifiant les problèmes préexistants d'insécurité alimentaire dans le pays[1768]. Les risques sécuritaires et de violations des droits de l'homme ont provoqué des déplacements de population et ont perturbé les moyens de subsistance des Burundais, ce qui a accru l'insécurité alimentaire[1769]. De même, l'instabilité politique et la mauvaise gouvernance ont compromis les échanges commerciaux à la fois à l'intérieur du pays et avec l'étranger et contribué à augmenter les prix des denrées alimentaires[1770], réduisant la disponibilité des aliments de base notamment[1771]. La Commission a à cet égard entendu plusieurs témoignages sur la faim et le manque de nourriture endurés, en particulier par les familles de victimes de violations des droits de l'homme depuis 2015[1772].

683. Depuis avril 2015, le nombre de personnes nécessitant une aide humanitaire a sensiblement augmenté, aussi bien en période de récolte que d'après-récolte[1773]. Les données des agences humanitaires ont montré l'aggravation de l'insécurité alimentaire et le nombre de personnes nécessitant une aide humanitaire, c'est-à-dire en phases 2 (« Sous

---

1767 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6, HRI/GEN/1/Rev.1, par. 5.

1768 Pour que les gens soient en sécurité alimentaire, la nourriture doit être disponible en quantité suffisante, être accessible et avoir un impact nutritionnel positif sur les personnes. Ces trois « piliers » de la sécurité alimentaire doivent être stables à long terme. A contrario, l'« insécurité alimentaire » fait référence au manque d'accès sécurisé à des quantités suffisantes d'aliments sains et nutritifs pour une croissance normale et le développement, ainsi qu'une vie active et saine. L'« insécurité alimentaire aiguë » et la « malnutrition », quant à elles, sont des manifestations d'insécurité alimentaire, dans un lieu et à un moment donné, d'une gravité telle qu'elles menacent des vies ou les moyens de subsistance. Elles sont très dépendantes de changements ou de chocs soudains.La « malnutrition » est caractérisée par le manque d'apport en protéines, d'énergie et de micronutriments et par des infections et maladies fréquentes. Faute de nutrition adéquate, les personnes affectées peuvent présenter des déficits de poids ou de taille par rapport à leur âge et des infections banales, comme la rougeole ou la diarrhée, peuvent leur être mortelles (in : Food Security Information Network (FSIN), Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017, mars 2017, p. 11 et 12. Voir également : https://fr.wfp.org/faim/faq).

1769 Food Security Information Network (FSIN), Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017, mars 2017, p. 9 (in : http://www.fao.org/3/a-br324f.pdf).

1770 Voir supra., la section 2 (b) du présent chapitre.

1771 FSIN, Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017, mars 2017, p. 9.

1772 JI-001, JI-014, JI-031. Voir également la partie III.B.2 (d) du présent rapport.

1773 FSIN, Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017, mars 2017, p. 9.

pression »), 3 (« Crise ») et 4 (« Urgence ») selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC)[1774]. Ainsi, durant la période de juin à septembre 2014, 30 pour cent de la population étaient en phase 1 de l'IPC, 56 pour cent en phase 2 et 14 pour cent en phases 3 et 4 (soit environ 1 300 000 personnes)[1775]. En aout 2016, 33 pour cent de la population étaient en phase 1 de l'IPC, 48 pour cent en phase 2 et 19 pour cent ont été en phases 3 et 4 (soit environ 1 460 000 personnes)[1776]. Entre 2016 et 2017, l'équipe humanitaire pays a constaté un passage progressif d'une vulnérabilité chronique à une vulnérabilité aigüe de la population ; une détérioration de l'accès aux services de base et un non-respect des droits de l'homme[1777]. En avril 2017, un burundais sur quatre était en phase humanitaire d'insécurité alimentaire aiguë (phase 3 et 4 de l'IPC), soit 2,6 millions de Burundais, représentant 26 pour cent de la population rurale. 700 000 d'entre eux étaient en besoin d'aide d'urgence[1778].

684. Durant la période de mars à mi-avril 2018, 6,63 millions de Burundais ont été considérés en insécurité alimentaire minimale (phase 1 de l'IPC), 3,57 millions en stress (phase 2) et 1,46 million en crise (phase 3)[1779]. Toutefois, dans une évaluation datée du 19 juillet 2018, OCHA a noté : « Le contexte humanitaire au Burundi s'est légèrement amélioré depuis le début de 2018, mais la situation reste cependant précaire notamment avec un niveau élevé de vulnérabilité. Le nombre de personnes en insécurité alimentaire est passé de 2,6 millions en juillet 2017 à 1,67 millions en avril 2018 (15 pour cent de la population). Des facteurs climatiques favorables et par conséquence une amélioration de l'accès à l'alimentation sont les principaux facteurs de cette amélioration »[1780]. Cette amélioration reste donc précaire car dépendante de facteurs extérieurs comme les conditions météorologiques. Seuls des progrès en matière de gouvernance et de droits de l'homme peuvent avoir un impact positif à long terme sur la situation socio-économique du pays.

1774 Selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) et le Cadre harmonisé (CH), les différentes phases sont décrites comme suit. La Phase 1 (minimal) est décrite ainsi: « *Le groupe de ménages est capable de couvrir ses besoins alimentaires et non alimentaires essentiels sans recourir à des stratégies inhabituelles, insoutenables pour avoir accès à la nourriture et aux revenus, ni dépendre de l'aide humanitaire*. » En Phase 2 (sous pression) « *Même avec une aide humanitaire, le groupe de ménages a une consommation alimentaire d'adéquation minimale, mais peut se permettre certaines dépenses non alimentaires essentielles, sans recourir à des stratégies d'adaptation irréversibles* ». La phase 3 (crise) est décrite ainsi: « *Même avec une aide humanitaire, le groupe de ménages a des déficits alimentaires et souffre de malnutrition aiguë à des taux élevés ou supérieurs à la normale; OU Le groupe de ménages est à peine capable de couvrir le minimum de ses besoins alimentaires en épuisant les avoirs relatifs aux moyens d'existence, ce qui conduira à des déficits de consommation alimentaire*. » Dans la phase 4 (urgence), « *Même avec une aide humanitaire, le groupe de ménages a des déficits alimentaires extrêmes, ce qui se traduit par des taux de malnutrition aiguë très élevés et une mortalité excessive OU le groupe de ménages subit une perte extrême des avoirs relatifs aux moyens d'existence qui entraînera de profonds déficits de consommation alimentaire à court terme*. » (in : FSIN, Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017, mars 2017, p. 16).

1775 IPC, Burundi, juin-septembre 2014 (in http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/Rapport%20IPC%20Ins%C3%A9curit%C3%A9%20alimentaire%20aigue%20-%20ao%C3%BBt%202014.pdf).

1776 IPC, juillet-septembre 2016 (in : http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Burundi_AcuteFI_Situation_2016JulySept.pdf).

1777 Equipe Humanitaire Pays et partenaires, Burundi, Aperçu des besoins humanitaires, Novembre 2017, p.5 (in : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_burundi_2018_fr.pdfc).

1778 OCHA, Burundi, publication 03, avril 2017 (in : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/burundi_bulletin_humanitaire_avril_2017_vf_0.pdf).

1779 IPC, Analyse de l'insécurité alimentaire aiguë, Rapport n° 22, 27 Avril 2018 (in : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1_IPC_Burundi_AcuteFI_Situation_2018April_FR.pdf).

1780 OCHA, Burundi, Humanitarian Snapshot, 19 juillet 2018.

Entraves au travail des organisations humanitaires

685. Le travail des organisations humanitaires s'est heurté à plusieurs obstacles depuis 2015. En janvier 2018, l'Équipe humanitaire pays des Nations Unies a mentionné des problèmes d'accès à certaines zones, ainsi que des procédures d'obtention de visa aléatoires, ayant notamment entraîné l'annulation en 2017 de missions venant de l'extérieur du pays et compliqué l'arrivée de nouveaux employés. Ces obstacles ont limité la capacité des organisations humanitaires à être opérationnelles[1781]. L'Équipe humanitaire pays des Nations Unies a également noté que les lois sur les ONG étrangères et les associations nationales sans but lucratif (ASBL), adoptées en janvier 2017[1782], avaient ajouté « une strate de difficulté supplémentaire pour les partenaires, laissant peser une incertitude sur leur indépendance d'action dans le respect des principes humanitaires »[1783]. Or, ces entraves sont intervenues dans une période d'accroissement des besoins humanitaires, comme on l'a vu.

686. Les enjeux politiques qu'impliquent les questions de sécurité alimentaire et d'urgence humanitaire ont été sources de tensions régulières entre le Gouvernement et les agences humanitaires[1784]. Le Gouvernement burundais a ainsi critiqué certaines conclusions, particulièrement en matière de sécurité alimentaire, présentées dans la première version de l'aperçu des besoins humanitaires publiée en février 2016[1785]. Les autorités burundaises ont néanmoins participé, en janvier 2017, au lancement de la seconde mouture du même document, organisée conjointement avec celle du plan de réponse humanitaire pour l'année 2017[1786]. En revanche, alors que certains de ces représentants avaient pris part à la présentation d'un nouveau plan de réponse humanitaire le 19 février 2018 à Bujumbura[1787], le Gouvernement burundais a rejeté en bloc ce document et appelé à l'élaboration d'« un rapport consensuel et fiable »[1788]. Ces tensions récurrentes ont également eu un impact sur la capacité des organisations humanitaires à travailler au Burundi.

(b) Obligations de l'État en matière de droit à l'alimentation

Obligation de mettre en œuvre

687. Comme expliqué plus haut dans ce rapport[1789], la population burundaise est en très grande majorité rurale[1790], exploitant la terre avec des méthodes traditionnelles. L'atomisation des propriétés foncières, qui s'aggrave avec la forte croissance démographique, diminue le nombre de jachères et entraîne une surexploitation des sols non-viables à long terme avec une diminution des rendements agricoles[1791]. La production

---

1781 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, janvier 2018, p. 14.

1782 A/HRC/36/CRP.1, par. 564 à 569.

1783 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, janvier 2018, p.14.

1784 RFI, Burundi: polémique autour de la crise alimentaire, 22 février 2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20170222-burundi-politiques-alertent-famine-crise-alimentaire).

1785 Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20170222-burundi-rapport-humanitaire-alarme-crise-alimentaire, http://www.rfi.fr/afrique/20170222-burundi-politiques-alertent-famine-crise-alimentaire.

1786 Voir supra, la section 2 du présent chapitre.

1787 Iwacu, Burundi : 3,6 millions de personnes ont besoin d'une aide, 20 février 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/burundi-36-millions-de-personnes-ont-besoin-dune-aide/).

1788 Communiqué du Gouvernement à la suite du rapport du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires concernant le plan de réponse humanitaire pour le Burundi 2018, 21 février 2018, (in : https://www.presidence.gov.bi/2018/02/21/communique-du-gouvernement-a-la-suite-du-rapport-du-bureau-des-nations-unies-pour-la-coordination-des-affaires-humanitaires-concernant-le-plan-de-reponse-humanitaire-pour-le-burundi-2018/).

1789 Voir la partie II.B.3 (b) du présent rapport.

1790 En 2015, la population urbaine était estimée à environ 1 million de personnes contre environ 9 million de personnes en milieu rural (Banque mondiale, Pays-Bas et ZOA, La Gouvernance foncière au Burundi, Évaluation avec le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), sous la coordination de Louis-Marie Nindorera, septembre 2017, p. 28).

1791 "Communities are trapped in a vicious cycle in which the coping strategies they use to deal with shocks further exacerbate their vulnerabilities" (Monitoring food security in countries with conflict

agricole est insuffisante pour répondre aux besoins d'une population sans cesse grandissante[1792]. En insécurité alimentaire constante et tributaire des aléas climatiques, le Burundi est l'un des pays les plus touchés par la faim. En 2015, le Comité des droits, économiques, sociaux et culturels avait constaté « avec préoccupation que malgré la mise en œuvre de la Stratégie nationale agricole et du Plan national d'investissement agricole, l'insécurité alimentaire touch[ait] une grande partie de la population ». Le Comité s'était également inquiété « des taux élevés de malnutrition infantile chronique »[1793]. La situation n'a pas changé depuis. Selon le Bulletin humanitaire du mois de juillet 2018 d'OCHA, la malnutrition chronique est de 57 pour cent chez les enfants âgés de moins de cinq ans selon la méthodologie SMART[1794] et de 56 pour cent selon la troisième Enquête démographique et de santé au Burundi (EDSB-III) couvrant la période 2016-2017 dépassant le seuil critique de 40 pour cent de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[1795]. La même enquête indique que le taux d'insuffisance pondérale des enfants burundais à la naissance est de 30 pour cent, alors que le seuil d'acceptabilité de l'OMS est fixé à 10 pour cent[1796].

688. Le concept de « sécurité alimentaire », auquel la section précédente fait référence, est l'une des conditions préalables au plein exercice du droit à l'alimentation, mais pas la seule. Comme l'a affirmé l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, « le droit à l'alimentation n'est pas avant tout le droit d'être nourri en situation d'urgence. C'est le droit à ce que soient mis en place, pour tous, des cadres juridiques et des stratégies qui favorisent la concrétisation du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme reconnu en droit international »[1797].

689. Dans cette perspective, la Commission note que le secteur de l'agriculture ne semble pas avoir reçu l'attention ni les moyens nécessaires pour garantir à la population la jouissance du droit à l'alimentation. Malgré des appels répétés qui pour certains datent bien avant 2015[1798], la part du budget de l'État allouée à l'agriculture reste insuffisante. Les 10

situations, A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council, January 2018, ISSUE n° 3, in : http://www.fao.org/3/I8386EN/i8386en.pdf).

1792 Voir la partie II.B.3 (a) (ii) du présent rapport. Environ 65 pour cent des besoins, moins de 50 pour cent pour les céréales et légumineuses. Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), Aperçu de la situation d'insécurité alimentaire chronique, Burundi, 2016 (in : https://reliefweb.int/report/burundi/aper-u-de-la-situation-dins-curit-alimentaire-chronique-burundi-2016).

1793 E/C.12/BDI/CO/1, par. 49.

1794 SMART (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions – Suivi et évaluation standardisés des urgences et transitions) est une initiative inter-agences humanitaires lancée en 2002 qui préconise une approche systématisée auprès de nombreux partenaires pour obtenir des données fiables. Il est à noter que dans l'étude citée plus haut, « les camps de déplacés et de réfugiés qui ne correspondent pas à une situation normale et qui sont appelés à disparaître, n'ont pas été pris en compte » (in : Enquête nationale sur la situation nutritionnelle et la mortalité basée sur la méthodologie smart, 2018, http://www.isteebu.bi/images/enquetes/ensnmb_rapport_final_bdi_2018.pdf).

1795 OCHA, Bulletin humanitaire Burundi, Publication 14, juillet 2018 (in : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/burundi_bih_final.pdf)

1796 OCHA, Bulletin humanitaire Burundi, Publication 14, juillet 2018 (in : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/burundi_bih_final.pdf)

1797 Note d'information du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, n° 1, mai 2010 (in : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/BN1_SRRTF_RtFframework_FRENCH.pdf).

1798 QI-225. Voir également : Collectif stratégie alimentaire (CSA), Aide alimentaire au Burundi et faiblesse du budget agricole ou comment décourager les agriculteurs burundais, 16 octobre 2010 (in : http://www.csa-be.org/spip.php?article745) ; Isanganiro, L'OAG réclame plus de moyens pour l'agriculture au Burundi, 21 juin 2013 (in : http://www.isanganiro.org/spip.php?article4517) ; Commission Justice et Paix Belgique et Entraide et Fraternité, Burundi : État des lieux de la situation politique et Répercussions sur la situation agricole, Février 2018 (in : https://www.entraide.be/IMG/pdf/document_plaidoyer_burundi.pdf) ; French China.org.cn, Burundi : appel à l'épanouissement des femmes rurales via le renforcement de l'investissement dans le secteur agricole, 9 mars 2018 (in: http://french.china.org.cn/foreign/txt/2018-03/09/content_50687022.htm).

pour cent du budget que la Déclaration de Maputo « sur l'agriculture et la sécurité alimentaire » demande aux États membres de l'Union africaine de consacrer à l'agriculture n'a été atteint au Burundi qu'une seule fois depuis 2003, l'année où ladite déclaration a été adoptée, et ce antérieurement à la crise qui s'est ouverte en 2015[1799]. Depuis lors, la part des ressources internes annuelles du Burundi consacrées au Ministère de l'agriculture se limite autour de 4 pour cent[1800]. En outre, le budget alloué au Ministère de l'agriculture avant 2015 était en grande partie constitué de dons extérieurs. Or, comme cela a déjà été mentionné[1801], ces dons ont diminué de 26,4 pour cent entre 2015 et 2018, sans que cette perte ne soit pour autant compensée par une allocation plus grande de ressources internes. Ces dernières ont chuté de 27,4 pour cent durant la même période, si bien que la dotation budgétaire du Ministère de l'agriculture a baissé, dons compris, de 36,4 pour cent.

Obligation de respecter

690. Alimentation, pauvreté et emploi sont liés[1802]. L'Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi (ISTEEBU) estime que 64,6 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté[1803] et que les Burundais consacrent en moyenne 72,7 pour cent de leurs dépenses à l'alimentation, alors que les sources de revenus sont limitées et très peu diversifiées[1804]. L'augmentation des prix des produits alimentaires de base, dont la hausse avait déjà été supérieure à 40 pour cent entre 2006 et 2016, s'est accentuée suite à la crise de 2015 limitant l'accès aux aliments[1805] et réduisant la capacité d'accès des familles à la diversification alimentaire[1806].

691. Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale sur le droit à l'alimentation, « l'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès »[1807]. Dans cette perspective, il est important que l'État burundais prenne non seulement des mesures pour résorber la crise économique et alimentaire que connait le pays, mais aussi qu'il s'abstienne d'intervenir d'une manière qui priverait la population de moyens et de stratégies de subsistance, alors que le Cadre intégré de classification de la sécurité

1799 Voir les données fournies par ReSAKSS (Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System) : « Burundi has not met CAADP's 10-percent spending target. The country's average agricultural spending share increased from 2.2 percent per year in 1995–2003 to 3.7 percent per year during 2003–2008, before decreasing slightly to 3.6 percent per year during 2008–2014. This reflects average yearly changes of –13.9, 29.2, and 4.5 percent, respectively, during the three periods reported » (in : http://www.resakss.org/node/3). Voir également : Isanganiro, L'OAG réclame plus de moyens pour l'agriculture au Burundi, 21 juin 2013 (in : http://www.isanganiro.org/spip.php?article4517).

1800 Commission Justice et Paix Belgique et Entraide et Fraternité, Burundi : État des lieux de la situation politique et Répercussions sur la situation agricole, février 2018 (in : https://www.entraide.be/IMG/pdf/document_plaidoyer_burundi.pdf).

1801 Voir supra, partie III.B.3 (a) du présent rapport.

1802 « Dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux » (in : « La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 4 mai 2001, E/C.12/2001/10).

1803 Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages au Burundi (ECVMB) de 2014. Ce chiffre a continué à être utilisé en 2018 par les autorités (voir par exemple l'Enquête Nationale sur la situation nutritionnelle et la mortalité, 2018, p.10), bien qu'il ait dû augmenter en raison de la crise économique.

1804 IPC, Aperçu de la situation d'insécurité alimentaire chronique Burundi, 2016.

1805 Ibid.

1806 Plan de réponse humanitaire, janvier-décembre 2018, janvier 2018, p. 7. Sur la hausse des prix en général, voir supra, la section 2 (b) du présent chapitre.

1807 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, Le droit à une nourriture suffisante (article 11), E/C.12/1999/5, par. 15.

alimentaire (IPC) estime qu'en 2018, près de 20 pour cent des ménages ont adopté des stratégies de crise et environ 5 pour cent d'entre eux des stratégies d'urgence[1808].

692. Dans ce contexte, les rafles policières contre les vendeurs ambulants, la destruction ou la confiscation de leurs produits et les contributions diverses demandées à la population, telles qu'elles sont rapportées depuis 2015, constituent des entraves imposées aux Burundais en situation de vulnérabilité pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille[1809]. De même, l'emprisonnement des mendiants, en particulier des veuves et des personnes âgées[1810], constituent des mesures qui empêchent ces personnes de sortir du besoin[1811].

693. La Commission est également préoccupée par la politique du Gouvernement visant à faire disparaître le phénomène des enfants des rues et/ou ayant recours à la mendicité, en les appréhendant et les remettant ensuite à leurs familles ou à des centres de réinsertion communautaire[1812]. Le Gouvernement justifie cette politique par l'application de dispositions du Code pénal sur le vagabondage et l'exploitation de la mendicité[1813]. L'article 524 du Code pénal prévoit en effet qu'« est vagabond, toute personne qui erre sans exercer de profession ou de métier, sans posséder de moyens de subsistance et qui ne justifie pas d'un domicile certain » et puni les individus entrant dans cette catégorie « d'une servitude pénale de quatorze jours à deux mois et d'une amende de cinq à dix mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement ». L'article 525 dispose quant à lui que « toute personne valide qui exploite la charité comme mendiant de profession ou celle qui, par fainéantise, ivrognerie ou dérèglement de mœurs vit en état habituel de mendicité est punie de quatorze jours à deux mois [de servitude pénale] et d'une amende de cinq à dix mille francs burundais ou d'une de ces peines seulement ».

694. Dans un contexte de pauvreté accrue depuis 2015, l'application de ces dispositions pose problème[1814]. La criminalisation des conséquences de la pauvreté n'a jamais servi à éliminer les causes de cette dernière, ni à trouver des solutions pour y remédier. Il en va de même des mesures prises par le Gouvernement burundais pour éradiquer le phénomène des enfants des rues[1815]. En pratique, les opérations visant ces derniers se sont traduites depuis

---

1808 IPC, Analyse de l'Insécurité Alimentaire Aiguë, Rapport n° 22, 27 avril 2018 (in : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1_IPC_Burundi_AcuteFI_Situation_2018April_FR.pdf).

1809 Iwacu, Les vendeuses de fruits et légumes désormais à l'abri des rafles policières?, 26 juillet 2018 (in : https://www.youtube.com/watch?v=8m5UgT3BRrI). L'OLUCOME a mentionné un cas de suicide suite aux harcèlements et demande de pots-de-vin dans son rapport présenté à l'occasion du troisième Examen périodique universel du Burundi (« Quelques informations pour l'Examen périodique universel sur les violations des droits humains au Burundi », in : https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=4683&file=EnglishTranslation)

1810 Iwacu, Ngozi-ville : Des Batwa mendient malgré l'interdiction, 3 juillet 2018, (in : http://www.iwacu-burundi.org/ngozi-ville-des-batwa-mendiant-malgre-linterdiction/).

1811 Iwacu, Ngozi-ville : Des Batwa mendient malgré l'interdiction, 3 juillet 2018, (in : http://www.iwacu-burundi.org/ngozi-ville-des-batwa-mendiant-malgre-linterdiction/), Iwacu, Bujumbura veut en finir avec la mendicité, 19 avril 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/bujumbura-veut-en-finir-avec-la-mendicite/) ; Burundi Eco, Le Burundi veut en découdre avec la mendicité, 27 avril 2018 (in : http://burundi-eco.com/le-burundi-veut-en-decoudre-avec-la-mendicite/#.W32QrOgzbct).

1812 Bujumbura News, Les enfants en situation de rue et les mendiants bientôt chassés des centres urbains, 11 avril 2018 (in : http://bujumburanews.over-blog.com/2018/04/les-enfants-en-situation-de-rue-et-les-mendiants-bientot-chasses-des-centres-urbains.html).

1813 Dispositions sur le vagabondage et l'exploitation de la mendicité : articles 524 à 527 du Code pénal adopté par la loi n° 1/27 du 29 décembre 2017 (in: http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article3545).

1814 Ministère de l'intérieur : dernier avertissement aux mendiants de la rue (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/3/74).

1815 RNTB, La réinsertion des enfants en situation de la rue, une préoccupation de tous, 10 avril 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/3/26), RNTB, Les mendiants toujours dans la rue malgré la mise en garde, 20 avril 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/3/87), RNTB, Les

le début de l'année 2018 par de nouvelles arrestations collectives[1816] de ces enfants par la police[1817]. De pareils rafles, sans aucun accompagnement social des enfants, avaient déjà eu lieu dans le passé[1818], et n'avaient pas permis d'éradiquer le phénomène[1819]. La solution à ce problème nécessite en premier lieu de se baser sur une analyse qui différencie les situations, notamment celles des vendeurs de rue, des mendiants, des victimes de violences, des veuves, des personnes âgées, des personnes handicapées, des enfants des rues, des déplacés et des sans-terres, en ne confondant pas ces personnes vulnérables avec des délinquants[1820] ou des terroristes[1821].

695. Il y a en outre lieu de rappeler que l'article 17 de la Constitution du Burundi fait obligation à l'État de garantir à tous la possibilité de vivre au Burundi à l'abri de la faim[1822]. L'article 27 prévoit de son côté que « l'État veille, dans la mesure du possible, à ce que tous les citoyens disposent de moyens pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». Aussi, si l'État n'est pas en mesure de mettre certains de ses citoyens à l'abri de la faim et d'une existence non-conforme à la dignité humaine, il ne peut par ailleurs les empêcher d'essayer de s'en sortir par leurs propres moyens.

696. De la même manière, certaines actions de l'État, comme les expulsions forcées[1823], mettent les personnes qu'elles visent en situation d'illégalité par rapport à la loi. À titre d'exemple, les personnes, déplacées à l'intérieur du pays, qui ont été expulsées en janvier 2017 par les autorités du site de Carama, au nord de Bujumbura, se sont retrouvées sans abri et sans moyen de subvenir à leurs besoins[1824]. Cette communauté de 800 personnes avait déjà été expulsée des bords du lac Tanganyika en mars 2014, alors qu'elle n'avait nullement l'intention de regagner sa province d'origine[1825].

697. Dans tous ces cas, souvent les autorités avancent comme argument que les personnes visées – enfants des rues, mendiants et personnes déplacées à l'intérieur du pays, expulsées de leurs lieux de vie – doivent rentrer chez elles. Or, selon l'article 12 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ». Ce principe est repris par l'article 33 de la Constitution burundaise qui dispose que « tous les citoyens burundais ont le droit de circuler et de s'établir n'importe où sur le territoire national, ainsi que de le quitter et d'y revenir ».

---

opérations de retrait des enfants et adultes de la rue nécessitent l'implication de tous, 9 septembre 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/28).

1816 YI-055.

1817 Iwacu, Mendicité : 450 personnes raflées, la Fenadeb s'inquiète, 25 avril 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/mendicite-450-personnes-raflees-la-fenadeb-sinquiete/).

1818 Deutsche Welle, Bujumbura, ville sans mendiants?, 30 juin 2016 (in : https://www.dw.com/fr/bujumbura-ville-sans-mendiants/a-19368241), IWACU WEB TV, Des rafles au centre-ville de Bujumbura, 30 juin 2016 (in : http://www.iwacu-burundi.org/des-rafles-au-centre-ville-de-bujumbura/).

1819 Iwacu, Les « gavroches », indésirables en ville, 16 décembre 2016 (in : http://www.iwacu-burundi.org/les-gavroches-indesirables-en-ville/).

1820 Iwacu, Bujumbura décidé d'en finir avec la mendicité, 25 juillet 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/bujumbura-decide-den-finir-avec-la-mendicite/).

1821 Burundi AGnews, Burundi : La Police a aidé à réinsérer en trois mois 1 031 mendiants, 27 juillet 2018 (in : https://burundi-agnews.org/securite/burundi-la-police-a-aide-a-reinserer-en-3-mois-1-031-mendiants/).

1822 L'article 17 de la Constitution du Burundi dispose : « Le Gouvernement a pour tâche de réaliser les aspirations du peuple burundais, en particulier de guérir les divisions du passé, d'améliorer la qualité de la vie de tous les burundais et de garantir à tous la possibilité de vivre au Burundi à l'abri de la peur, de la discrimination, de la maladie et de la faim ».

1823 Voir la partie II.B.3 (b) (v) du présent rapport.

1824 All Africa, Burundi : Le sort incertain des déplacés de Carama, 23 décembre 2016 (in : https://fr.allafrica.com/stories/201612230678.html) et Deutsche Welle, Les déplacés de Carama éparpillés, 16 janvier 2017 (in : https://www.dw.com/fr/les-d%C3%A9plac%C3%A9s-de-carama-%C3%A9parpill%C3%A9s/a-37142816).

1825 Iwacu, Site Carama : « Des oubliés de la mairie », 18 mars 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/site-carama-des-oublies-de-la-mairie/).

5. Impact de la crise sur le droit à l'éducation

698. L'éducation est un droit fondamental, prévu à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, nécessaire à l'exercice d'autres droits de l'homme, mais aussi un outil essentiel pour combattre la marginalisation sociale et la pauvreté. Dans son observation générale sur l'article 13 du Pacte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels[1826] a précisé que le droit à l'éducation dépend de caractéristiques interdépendantes que sont : les « dotations », soit le fait que les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant avec des enseignants et matériels adéquats ; l'« accessibilité », à savoir le fait que les établissements d'enseignement et programmes éducatifs soient accessibles physiquement et économiquement à tous sans discrimination ; l'« acceptabilité » ou le fait que la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et pour les parents, sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation[1827] et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État[1828] ; et l'« adaptabilité » selon laquelle l'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

699. Au Burundi, des efforts notables ont été entrepris par les autorités, avec le soutien de leurs partenaires techniques et financiers, afin d'assurer la gratuité de l'enseignement primaire[1829] et d'augmenter le nombre d'écoles. En octobre 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté « avec satisfaction l'augmentation des taux de scolarisation primaire dans l'État partie, particulièrement due à l'introduction de la mesure de gratuité des frais de scolarité », mais s'est dit préoccupé par : « a) Les informations selon lesquelles il existe encore des coûts indirects de scolarité, sous la forme de contributions financières demandées aux parents, qui limiteraient l'accès à l'éducation, notamment des enfants Batwa ; b) La persistance d'inégalités dans l'accès à l'éducation touchant particulièrement les enfants déplacés à l'intérieur du pays, les enfants handicapés et ceux atteints d'albinisme ; c) Le nombre considérable d'enfants inscrits dans le primaire qui ne terminent pas leurs études ; d) Le taux élevé d'abandon scolaire dans le secondaire, en particulier des filles (article 13) ; e) La faible qualité de l'enseignement en raison du nombre insuffisant d'enseignants qualifiés et du manque d'infrastructures et de matériel pédagogique »[1830].

1826 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13.

1827 Objectifs énoncés à l'article 13 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix ».

1828 Article 13 (par. 3 et 4) du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels : « 3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions. 4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'État ».

1829 L'article 13 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils promeut un enseignement primaire « obligatoire et accessible gratuitement à tous ».

1830 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 57.

(a) Financement, pauvreté et abandons scolaires

700. Comme cela a déjà été mentionné dans ce rapport[1831], le montant total des ressources affectées au Ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche a chuté de 18,2 pour cent dans les lois de finances adoptées entre 2015 et 2018. Cette baisse est due principalement à la diminution significative des aides extérieures (moins 95,7 pour cent) que n'a pas compensée une hausse des ressources internes (plus 16,7 pour cent) pendant la même période. Malgré ces efforts budgétaires qui font de l'éducation le premier pôle de dépenses de l'État, la Commission a recueilli des témoignages confirmant la persistance de certains problèmes identifiés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, comme le manque d'enseignants, de matériel et de financement adéquat des écoles[1832], ainsi que des coût indirects, notamment des contributions demandées aux parents, par exemple pour la construction de bâtiments scolaires ou pour payer les enseignants stagiaires, ou pour couvrir d'autres coûts qui n'étaient pas prévus dans le budget de l'école[1833]. Or, comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « l'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties [au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice »[1834]. En outre, les coûts indirects remettent en cause la gratuité de l'enseignement primaire et viennent s'ajouter aux diverses contributions évoquées plus haut[1835]. Ils ont des conséquences sur le droit à un niveau de vie suffisant des familles et sur le nombre d'abandons scolaires.

701. Après 2015, le taux de scolarisation, tous niveaux confondus, a chuté pour la première fois depuis 10 ans, passant de 70,13 pour cent en 2014-2015 à 65,59 pour cent en 2015-2016[1836]. Le taux d'abandon dans le primaire a quant à lui progressé, passant de 7,86 pour cent en 2014-2015 à 9,70 pour cent en 2015-2016[1837]. Entre septembre 2015 et avril 2016, la Fédération nationale des associations engagées dans le domaine de l'enfance (FENADEB) a dénombré 115 193 cas d'abandon scolaire sur l'ensemble du territoire burundais[1838]. Ce chiffre serait passé à 218 345 cas durant la période 2016-2017[1839]. Avec l'appui de financements extérieurs, des programmes de cantines scolaires ont tenté notamment de répondre à ces taux d'abandon importants à travers le pays[1840] qui sont dans la majorité des cas dû à la pauvreté et le besoin de trouver des moyens de subsistance. Le

---

1831 Voir supra., la section 3 (a) du présent rapport.

1832 QI-225.

1833 XI-070, YI-002. D'autres coûts, comme des « frais sportifs » ou des « frais de réparation du véhicule de la Direction provinciale de l'enseignement », ont également été signalés par des ONG. Voir notamment : FORSC, Paix et pain, la vie ou la mort au Burundi ?, rapport sur les droits sociaux économiques et la gouvernance au Burundi, février 2017, page 7 (in : http://forscburundi.org/wp-content/uploads/2017/03/Rapport-de-février-2017-sur-les-droits-socio-économique-et-gouvernance-VF.pdf).

1834 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 13, Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte), E/C.12/1999/10.

1835 Voir supra., la section 2 (c) du présent rapport.

1836 Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi, indicateurs du développement humain durable année 2016, décembre 2017, p. 4 (in : http://www.isteebu.bi/images/indicateursdhd/dhd_2016.pdf).

1837 Ibid., p. 3

1838 Iwacu, Plus de 115 mille cas d'abandon scolaire en deux trimestres, 21 septembre 2016 (in : http://www.iwacu-burundi.org/plus-de-115-mille-cas-dabandon-scolaire-en-deux-trimestres/).

1839 FENADEB, Communiqué n° 018/2017 (in: https://www.facebook.com/fenadeb/photos/a.1832261573720240/2026837257596003/?type=3&theater). En 2018, la Radio-Télévision nationale du Burundi (RTNB) a rapporté au moins 2 169 cas d'abandons scolaires, dont 1 158 garçons et 1 011 filles, pour la seule province de Cankuzo durant le premier trimestre de l'année scolaire 2017-2018. RTNB, Cankuzo: un taux d'abandons scolaires très inquiétants au cours du 1er trimestre de l'année scolaire 2017-2018, 2 février 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/1/167).

1840 French.china.org.cn, Burundi/lutte contre l'abandon scolaire : plus de 440 mille élèves bénéficient de la cantine scolaire, 31 octobre 2017 (in: http://french.china.org.cn/foreign/txt/2017-10/31/content_50048761.htm).

taux d'abandon scolaire est particulièrement élevé chez les filles[1841]. L'accès des filles à l'éducation est par ailleurs freiné par des mesures discriminatoires décidées récemment par le Gouvernement, comme le refus d'admettre aux examens des filles avec des cheveux pas suffisamment courts[1842], ou des mesures peu favorables à l'éducation des élèves mères[1843].

702. Comme expliqué plus haut[1844], l'accroissement de la pauvreté et l'augmentation des taxes, des impôts et des contributions ont placé les familles dans des situations difficiles[1845]. Selon un rapport du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sur la pauvreté des enfants au Burundi rendu public en 2017, les enfants burundais abandonnent l'école en grande partie pour un travail rémunéré ou des travaux domestiques[1846], permettant d'aider les familles en difficultés financières. Une étude publiée en juin 2018 par la FENADEB sur l'employabilité des enfants dans les provinces de Bujumbura Mairie, Ngozi, Kayanza et Gitega a pour sa part montré que sur un échantillon de 316 personnes qui travaillaient dans le secteur informel, plus de 80 pour cent étaient des enfants n'ayant pas atteint l'âge légal de travailler (16 ans)[1847].

(b) Politisation et répression dans les espaces scolaires et universitaires

703. La Commission a également reçu des informations faisant état depuis 2015 d'une plus grande politisation des espaces scolaires et universitaires, un phénomène qui, semble-t-il existait déjà avant la crise[1848]. En 2016, l'UNICEF a exprimé ses inquiétudes face aux arrestations et expulsions dans les écoles pour des motifs politiques[1849]. Cette politisation a été à nouveau constatée dans le contexte référendaire où des pressions ont été exercées sur des élèves pour devenir membre du CNDD-FDD, pour s'enrôler sur les listes électorales en vue du référendum, pour voter « oui » au projet de révision constitutionnelle et pour les obliger à s'acquitter de leur contribution aux élections de 2020.

704. Une jeune fille interrogée par la Commission a ainsi décrit les circonstances qui l'ont menée à fuir le pays suite aux pressions qu'elle a subies pour la forcer à rejoindre les Imbonerakure. Elle a rapporté que huit élèves de sa classe sur 39 ont dû également prendre le chemin de l'exil[1850]. Un autre témoin a évoqué les harcèlements et les menaces qu'il a subis à partir de 2014 par le directeur et les enseignants de son école afin de le forcer à devenir membre du CNDD-FDD. Suite à son refus, son nom a été placé sur une liste et lui et sa famille ont été accusés d'être des opposants et de posséder des armes, ce qui l'a finalement conduit à s'exiler en 2017[1851]. Un autre témoin a expliqué qu'il avait été renvoyé de son école en 2016 par le directeur suite aux allégations d'un élève représentant le CNDD-FDD l'accusant de soutenir l'opposition[1852]. Une mère a également expliqué qu'elle avait retiré ses enfants de l'école après qu'un de ses fils a subi des menaces liées à l'arrestation de son mari par des Imbonerakure[1853].

1841 Voir aussi la partie II. B. 3. (a) (iii) du présent rapport.
1842 RNTB, La Ministre de l'éducation réagit sur le cas des 15 filles refusées à l'examen, 10 août 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/5/209).
1843 Voir aussi la partie II. B. 3. (a) (iii) du présent rapport.
1844 Voir supra, la section 2 du présent chapitre.
1845 YI-002. Voir supra, la section 2 du présent chapitre.
1846 UNICEF, La pauvreté des enfants au Burundi, 2017, p. 22 (in: https://www.unicef.org/esaro/2017-UNICEF_Burundi-Child-Poverty.pdf).
1847 Voir : http://www.fenadeb.org/index.php/actualite/communiques-de-presse/item/20-journee-internationale-de-lutte-contre-les-pires-formes-de-travail-des-enfants et http://www.iwacu-burundi.org/au-sommaire-de-ledition-de-ce-lundi-11-juin-2018-du-journal-amakuru-yiwacu/.
1848 KI-026, XI-009.
1849 UN News, Burundi: UNICEF concerned over arrests, school expulsion of students, 7 juin 2016 (in : https://news.un.org/en/story/2016/06/531452-burundi-unicef-concerned-over-arrests-school-expulsion-students).
1850 YI-002.
1851 YI-015.
1852 YI-014.
1853 JI -014.

705. Un autre témoin a rapporté que des élèves d'une école ont, sur instruction du directeur provincial de l'enseignement, été forcé de quitter les cours pour aller s'inscrire sur les listes électorales. Le directeur provincial aurait à cette occasion fait un discours dans lequel il aurait affirmé que la police allait saisir tous les élèves qui n'étaient pas enregistrés[1854]. Selon un autre témoignage, des Imbonerakure sont venus dans un lycée, menacer le directeur et forcer les élèves à aller retirer leurs cartes d'électeur[1855]. D'autres sources ont également fait état de menaces, comme de ne plus avoir accès aux documents administratifs ou aux soins médicaux sans récépissé d'inscription sur les listes électorales[1856], de renvois d'école pour non-inscription sur les listes électorales, et de campagne de promotion au « oui » au référendum au sein d'établissements scolaires[1857].

706. La Commission a en outre recueilli des témoignages[1858] faisant état dans certains établissements scolaires de listes d'élèves et de professeurs refusant de payer leurs contributions. La sanction pour les uns comme pour les autres a été le renvoi.

707. La répression politique a pu également être constatée au niveau des universités[1859]. Dans un contexte d'augmentation des frais d'étude, un décret présidentiel en date du 1er février 2017[1860] a établi des changements dans le système de gestion des bourses d'étude et de stage en remplaçant notamment ces dernières par des prêts-bourse que les bénéficiaires doivent rembourser et auxquels les redoublants n'ont plus accès[1861]. Afin de protester contre cette mesure, des étudiants de l'université du Burundi, à Bujumbura, et de l'École nationale supérieure ont publié le 9 mars 2017 une lettre ouverte dans laquelle ils ont menacé d'organiser une grève illimitée si le décret n'était pas suspendu. Suite à cela, un préavis de

---

1854 XI-063.

1855 XI-062.

1856 Comme ne plus avoir accès aux documents administratifs ou aux soins médicaux sans récépissé d'inscription, selon des entretiens effectués par l'AFP (VOA, Inscriptions massives pour le référendum de mai et les élections de 2020 au Burundi, 20 février 2018 (in: https://www.voaafrique.com/a/inscription-massives-pour-le-referendum-de-mai-et-les-elections-de-2020-au-burundi/4262095.html).

1857 Ligue Iteka, Bulletin hebdomadaire n° 97, Semaine du 5 au 11 février 2018, page 9 (in : http://ligue-iteka.bi/wp-content/uploads/2018/02/Bulletin-ITEKA-N-IJAMBO-97.pdf) ; INAMA Initiative Amahoro Arama, Initiative for Sustainable Peace, rapport hebdomadaire, 27 février 2018, @ndongoziB « Tous les élèves qui ne se sont pas fait inscrire pour le prochain référendum, viennent d'être renvoyer au Lycée Communal #Kinanira en commune #Gatara province #Kayanza »
(in : https://twitter.com/ndongoziB/status/962994489123012608).

1858 JI-009, TI-120, XI-009, XI-055.

1859 FORSC, Université du Burundi : Des étudiants affiliés à la ligue des jeunes Imbonerakure atteints par le virus de la haine et de la violence, 31 juillet 2017 (in : http://forscburundi.org/fr/universite-du-burundi-des-etudiants-affilies-a-la-ligue-des-jeunes-imbonerakure-atteints-par-le-virus-de-la-haine-et-de-la-violence/) ; Iwacu, Université du Burundi : polémique autour des rondes nocturnes, 23 aout 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/universite-du-burundi-polemique-autour-des-rondes-nocturnes/); FORSC, Des étudiants de la ligue des jeunes Imbonerakure font la terreur dans les universités, 12 novembre 2017 (in : http://forscburundi.org/fr/des-etudiants-de-la-ligue-des-jeunes-imbonerakure-font-la-terreur-dans-les-universites/) et Iwacu, Université du Burundi : Des tracts inquiétants au campus Mutanga, 10 juillet 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/universite-du-burundi-des-tracts-inquietants-au-campus-mutanga/).

1860 Décret n° 100/018 du 1er février 2017 portant réorganisation du système de gestion des bourses d'études et de stages.

1861 Une ordonnance interministérielle est venue préciser les modalités de ces prêt-bourse et a recommandé aux employeurs d'exiger aux étudiants postulant pour un travail de fournir une « attestation de redevabilité ou de non redevabilité vis-à-vis du prêt-bourse » et d'opérer une retenue de 10 pour cent du salaire à la source pour ceux ayant contracté un prêt. L'Office burundais des recettes (OBR) a été chargé de collecter ces fonds. Il a également été précisé que « les personnes qui ne seront pas à mesure de rembourser totalement les prêts-bourses contractés, devront payer des pénalités qui seront précisés dans le contrat de prêt-bourse signé entre le bénéficiaire, son parent ou tuteur, et les Ministres en charge de l'éducation et des finances ». Voir : French.china.org.cn, Burundi/université : le montant du prêt-bourse sera compris entre 60 000 et 150 000 FBU, 3 avril 2018 (in : http://french.china.org.cn/foreign/txt/2018-04/03/content_50801272.htm).

grève a été lancé le 24 mars 2017 pour la date du 5 avril 2017[1862]. S'en est suivi une série d'arrestations et d'enlèvements visant les étudiants impliqués dans le mouvement de contestation[1863], ainsi que des menaces envers les étudiants tentés par la grève[1864]. Cinq des étudiants arrêtés ont comparu le 19 avril 2017 devant la chambre du conseil du Tribunal de Grande Instance de Mukaza (Bujumbura) et été accusés de préparer un mouvement insurrectionnel[1865]. Face à cette répression et au refus persistant des autorités de dialoguer, les étudiants ont finalement repris leurs activités[1866]. Il est toutefois à noter que le Comité des droits, économiques, sociaux et culturels a souligné que « le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants », ces libertés comprenant « la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille […] sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur »[1867].

6. Impact de la crise sur le droit au travail et les droits syndicaux

708. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que le droit au travail inclut « le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté », les « mesures appropriées pour sauvegarder ce droit », ainsi que « les conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales ». Les États parties au Pacte reconnaissent en outre « le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables » qui assurent à tous les travailleurs, notamment et au minimum, « un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune (et en particulier des femmes) », « une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du Pacte », « la même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes », et « le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés »[1868].

1862 Agence Bujumbura News, Les 11 000 étudiants de l'université du Burundi menacent de partir en grève, 28 mars 2017 (in : https://bujumburanewsblog.wordpress.com/2017/03/28/les-11-000-etudiants-de-luniversite-du-burundi-menacent-de-partir-en-greve/).

1863 Selon SOS Torture, deux étudiants ont été enlevés à Bujumbura, le 29 mars 2017 par des agents du SNR (l'un d'entre eux libérés dans la soirée) ; huit étudiants arrêtés par la police le 1 avril 2017 et relâchés le 6 avril 2017 sans explication. SOS-Torture, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Burundi du 1er avril au 30 juin 2017 (in : http://sostortureburundi.over-blog.com/2017/08/resume-executif-trimestre-finale.html).

1864 Comme des renvois de signataires de l'appel à la grève (in : SOS-Torture, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Burundi du 1er avril au 30 juin 2017, http://sostortureburundi.over-blog.com/2017/08/resume-executif-trimestre-finale.html). Selon Iwacu, la Régie des œuvres universitaires a demandé dans un communiqué aux étudiants grévistes de reprendre les activités académiques sinon leurs chambres leur seraient retirées et attribuées à d'autres étudiants non-grévistes. (in : Iwacu, Université du Burundi : les étudiants internes grévistes risquent l'externat, 22 avril 2017, http://www.iwacu-burundi.org/universite-du-burundi-les-etudiants-internes-grevistes-risquent-lexternat/).

1865 Iwacu Web TV, Comparution de 5 étudiants de l'Université du Burundi accusés de former une rébellion, 19 avril 2017 (in : https://www.youtube.com/watch?v=lwZ-P5PHJQA).
RFI, Burundi: les étudiants dénoncent «la politisation» de leur mouvement de grève, 11 avril 2017 (in : http://www.rfi.fr/afrique/20170411-burundi-etudiants-denoncent-politisation-leur-mouvement-greve).

1866 Libération, Burundi : les étudiants retournent en amphi, 25 avril 2017 (in: http://www.liberation.fr/planete/2017/04/25/burundi-les-etudiants-retournent-en-amphi_1565337) et Libération, Burundi : « Le pouvoir qui peut faire disparaître n'importe qui », 25 avril 2017 (in : http://www.liberation.fr/planete/2017/04/25/burundi-le-pouvoir-qui-peut-faire-disparaitre-n-importe-qui_1564952)

1867 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 13, Le droit à l'éducation (article 13 du Pacte), E/C.12/1999/10.

1868 Article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

709. En conformité avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 54 de la Constitution du Burundi « reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer des conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective. Il reconnaît le droit qu'a toute personne de jouir des conditions de travail justes et satisfaisantes et garantit au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production ».

710. La non-discrimination est également au centre du droit au travail. Ce principe est reflété à l'article 51 (par. 2) de la Constitution du Burundi qui prévoit l'accès de tous, sans distinction, aux fonctions publiques. Il a en outre été confirmé par l'article 6 (par. 1) de la loi n° 1/28 du 26 mai 2006 portant statut général des fonctionnaires qui assure l'égalité des chances et de traitement des fonctionnaires, indépendamment de « toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la religion, le genre, l'opinion politique, l'activité syndicale, etc. ». Le Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi avait à cet égard préconisé « la garantie par la Constitution du principe d'égalité en droits et en devoirs pour tous les citoyens et citoyennes et toutes les composantes ethniques, politiques, régionales et sociales de la société burundaise »[1869], ainsi que « la lutte contre les injustices de toutes sortes, génératrices de conflits »[1870], « une administration qualifiée, performante et responsable qui privilégie l'intérêt général et les équilibres, y compris entre les hommes et les femmes »[1871], « une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique »[1872] et « la dépolitisation de l'administration en vue de sa stabilité »[1873].

711. La Commission a déjà évoqué l'impact des taxes et diverses contributions, notamment la contribution pour les élections de 2020, sur le droit au travail et plus largement sur le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille[1874]. Ces contributions alourdissent les frais des commerçants et diminuent les ressources financières à disposition des ménages pour consommer, les salaires n'évoluant pas aussi rapidement que les prix.

712. La Commission a également relevé depuis 2015 une série d'entraves au droit au travail, parmi lesquelles la persistance d'une politisation des recrutements et de l'emploi, ainsi que des entraves aux droits syndicaux qui sont garantis notamment par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économique, sociaux et culturels, ce dernier reconnaissant le « droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix » tout en précisant que « l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ».

(a) Entraves au droit au travail

Politisation des recrutements et de l'emploi

713. L'article 150 de la Constitution indique qu'« aucun agent de l'administration publique ou de l'appareil judiciaire de l'État ne peut bénéficier d'un traitement de faveur ni faire l'objet d'un traitement partial au seul motif de son sexe, de son origine ethnique et régionale ou de son appartenance politique ». Pourtant, déjà en 2008, une étude conduite par le Ministère en charge de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'État et de l'administration locale a démontré que « les nominations dans les entreprises publiques n'y sont pas faites sur la base de critères objectifs. Dans le système éducatif par exemple, 84 pour cent des fonctionnaires du secteur ont déclaré que les

[1869] Article 7 (par. 1) du Protocole I de l'Accord d'Arusha.
[1870] Ibid., article 7 (par. 2).
[1871] Ibid., article 7 (par. 5).
[1872] Ibid., article 7 (par. 6).
[1873] Ibid., article 7 (par. 9).
[1874] Voir la partie III.C.2 (b) et (c) du présent rapport.

nominations de cadres sont faites sur la base de critères politiques »[1875]. Une autre étude de 2008 menée par le Gouvernement et la Banque mondiale a en outre souligné que « la politisation de la fonction publique nuit à l'efficacité de l'administration et freine le recrutement de personnel très qualifié »[1876]. Cet état de fait affecte également la relation du Burundi avec ses partenaires techniques et financiers. Le PNUD a ainsi noté en 2012 : « L'appui de la communauté internationale est soumis à diverses conditions du fait des préoccupations touchant la gouvernance dans la fonction publique, et notamment la corruption, les détournements de fonds, le manque de transparence des procédures de recrutement, ou la politisation à outrance de la fonction publique, entre autres problèmes »[1877].

714. Ce problème a perduré depuis 2015. Les emplois salariés du secteur public, qui, comparativement, constituent des emplois avec un revenu stable en particulier pour une jeunesse touchée par le chômage[1878], sont très recherchés et continuent d'être utilisés pour récompenser des individus et mieux contrôler l'administration[1879]. Un témoin a ainsi relaté que dans l'éducation :

> « *En fonction de l'affiliation politique, ils nomment n'importe qui directeur d'école. Il suffit d'être membre du parti au pouvoir* »[1880].

715. Un autre témoin a raconté que le chef du personnel de la direction provinciale de l'enseignement de son lieu d'origine avait déchiré une lettre de demande d'emploi d'un membre de sa famille car cette dernière était considérée comme opposante au pouvoir en place[1881]. Un infirmier a également témoigné qu'il avait été licencié en 2018 car il n'était pas membre du CNDD-FDD et que, par la suite, un emploi lui avait été refusé pour le même motif[1882].

Autres entraves au droit au travail

716. La Commission a déjà évoqué plus haut dans ce rapport[1883] les entraves au droit au travail et à la liberté de circulation que constituaient les barrages routiers à travers le pays et les restrictions à l'accès aux marchés, qui pénalisent les personnes qui n'ont pas de preuve d'inscription sur les listes électorales ou de paiement des contributions[1884]. Une vendeuse de pâte de manioc a ainsi témoigné :

1875 Ministère à la Présidence charge de la bonne gouvernance, de la privatisation, de l'inspection générale de l'État et de l'administration locale, Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, résumé exécutif, mai 2008 (in : http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/GACSurveyExecutiveSummary.pdf). La société civile fait le même constat. Voir par exemple: Observatoire de l'Action Gouvernemental (OAG), Analyse de la transparence dans les recrutements des personnels de l'administration publique et parapublique, Discordance entre cadre légal et la réalité, mars 2013 (in : http://www.oag.bi/IMG/pdf/Rapport_sur_la_transparence_dans_les_recrutements.pdf).

1876 République du Burundi et Banque mondiale, Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR), avril 2008, p.15 (in : http://www.page.bi/IMG/pdf/pemfar08.pdf).

1877 PNUD, Égalité des sexes et autonomisation des femmes dans l'administration publique, Étude de cas sur le Burundi, 2012 (in : http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Public%20Administration/GEPA_Burundi_CS_FR_Web.pdf).

1878 TI-156.

1879 Par exemple, sur la politisation du système judiciaire, voir la partie III.D.1 (b) du présent rapport.

1880 QI-225.

1881 MI-083.

1882 TI-150.

1883 Voir la partie III.C.5 (d) du présent rapport et la section 2 (b) et (c) du présent chapitre.

1884 JI-010, JI-015, XI-062, XI-063, XI-066, YI-009. Voir également : Ligue Iteka, Rapport mensuel, juillet 2018 (in : http://ligue-iteka.bi/wp-content/uploads/2018/08/RAPPORT-MENSUEL-ITEKA-IJAMBO-JUILLET-2018.pdf).

« *[…] le chef de zone a ordonné que tout le monde aille s'inscrire lors d'un discours fait au marché ce matin [février 2018]. Une personne qui souhaitait se rendre au marché a été empêchée, et a dû faire demi-tour* »[1885].

717. Dans ce contexte d'entraves au droit au travail, aggravé par la pauvreté et une absence de croissance et de perspectives économiques propices à la création d'emplois[1886], les populations qui étaient déjà en situation de vulnérabilité avant le début de la crise, comme les personnes privées de terres, les jeunes filles et les femmes – en particulier celles qui ont une famille à charge –, ont été les plus touchées. En 2015, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné le taux élevé de chômage des jeunes[1887]. Dans son rapport présenté en février 2018 au Conseil de Sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies a également insisté sur le fait qu'« avec un taux de 65 pour cent en décembre 2017, le chômage des jeunes est très préoccupant »[1888]. Cette situation augmente en effet les risques qu'une partie de la jeunesse soit manipulée à des fins politiques et utilisée pour commettre des exactions en contrepartie du paiement de sommes d'argent[1889], même modiques. Un témoin interrogé par la Commission a souligné :

« *Depuis 2015, il y avait un taux de chômage élevé qui a augmenté. Au Burundi, les jeunes de moins de 35 ans représentent plus de 60 pour cent de la population dont la majorité est sans éducation scolaire et sans formation professionnelle. C'est une jeunesse phagocytée par les partis politiques qui l'utilisent à leurs fins pour des activités politiques et la recrutent dans des rébellions […] Sans emplois, ces jeunes peuvent être amenés à faire n'importe quoi pourvu qu'ils reçoivent une petite somme d'argent, de 5 à 10 000 francs burundais [3 à 6 dollars américains]* »[1890].

(b) Entraves aux droits syndicaux

718. Malgré l'aggravation des problèmes économiques du pays, peu de grèves ont été rapportées depuis 2015[1891]. Les droits syndicaux ont toutefois été entravés dans un contexte plus général de limitation des libertés d'expression et d'association[1892].

719. Les syndicats n'ont pas été ou ont été insuffisamment consultés. En 2016, une ordonnance ministérielle conjointe des Ministres des finances et de la fonction publique a suspendu, rétroactivement et pour quatre ans, les annales[1893], les primes et autres indemnités conjoncturelles pour les fonctionnaires. Le Gouvernement a avancé la question de l'ajustement des disparités salariales au sein de la fonction publique pour justifier sa décision. Les syndicats ont contesté cette décision prise sans consultation[1894], mais, évoquant la situation économique, le Gouvernement a continué à procéder au gel des annales et à des demandes de remboursement rétroactif en 2017 et 2018[1895].

1885 XI-062.

1886 Voir la partie II.B.3 (a) du présent rapport.

1887 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le rapport initial du Burundi, 16 octobre 2015 (E/C.12/BDI/CO/1), par. 23.

1888 Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi (S/2018789), 25 janvier 2018, p. 5.

1889 MI-061.

1890 PI-014.

1891 Voir par exemple : RNTB, Les syndicats du ministère de la santé publique prolongent le préavis de grève, 7 novembre 2017 (in: https://www.youtube.com/watch?v=c0qJOkzka74); Burundi AGnews, Burundi : Le SYNAPA et le SNTS prolongent le préavis de grève d'1 mois, 13 novembre 2017 (in : https://burundi-agnews.org/santee/burundi-le-synapa-et-le-snts-prolongent-le-preavis-de-greve-d1-mois/); RNTB, Le personnel du centre neuro-psychiatrique de Kamenge en grève, 22 février 2018 (in : http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=2/2/19).

1892 Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 507 à 590 et la partie III.C.5 (a) et (b) du présent rapport.

1893 Les annales constituent une augmentation annuelle basée sur l'inflation.

1894 Iwacu, RIP annales et primes!, 20/3/2016, (in : http://www.iwacu-burundi.org/rip-annales-et-primes/)

1895 Iwacu, Gel des annales et indemnités : les syndicalistes s'indignent, 23 novembre 2017 (in : http://www.iwacu-burundi.org/gel-des-annales-et-indemnites-les-syndicalistes-sindignent/); Burundi Eco, Harmonisation des salaires : Des remous et satisfactions mitigés, 13 novembre 2017 (in : http://burundi-eco.com/harmonisation-salaires-remous-satisfactions-mitiges/#.W4V15ORlLcs);

720. Comme on l'a vu[1896], suite à la contestation par des syndicats de la contribution pour les élections de 2020[1897], une rencontre a été organisée le 25 janvier 2018 entre les Ministres de l'intérieur, des finances et de la fonction publique et plus de 35 syndicats des travailleurs et l'association des employeurs du Burundi pour trouver une issue à la contribution des fonctionnaires et de tous les travailleurs du Burundi. À cette occasion, le Ministre de l'intérieur a souligné que les contributions ne seraient pas forcées. Or, la contribution a continué d'être prélevée directement sur le salaire des fonctionnaires. Ces derniers ont même dû contribuer en plus au titre de leurs ministères ou institutions respectives[1898]. Aucune autre réunion avec les syndicats n'a eu lieu sur ce sujet, malgré certaines résistances parmi les fonctionnaires. Un membre d'un syndicats non-affilié au CNDD-FDD a raconté à la Commission comment il avait dû fuir le pays par crainte de représailles par les Imbonerakure après s'être publiquement prononcé contre le principe de la retenue à la source sur le salaire des enseignants au titre de la contribution pour les élections de 2020[1899].

721. La Commission a également reçu un témoignage indiquant que certains syndicats doivent se réunir dans la clandestinité à cause des menaces directes des autorités[1900]. Un autre témoin a également mentionné que les membres des syndicats d'enseignants non affiliés au CNDD-FDD sont plus à risque d'être mutés que ceux membres de syndicats proches du pouvoir[1901].

IV. Crimes de droit international

722. Au vu du contexte qui a prévalu au Burundi en 2017 et 2018, caractérisé par la persistance de violations graves des droits de l'homme, la Commission a des motifs raisonnables de croire que les crimes contre l'humanité, qu'elle avait identifiés dans son précédent rapport[1902], continuent d'être perpétrés au Burundi.

723. En revanche, la Commission, comme l'année passée, n'a pas été en mesure de conclure à l'existence de crimes de génocide. Elle reste convaincue que la crise que connaît le Burundi depuis avril 2015 est avant tout une crise politique. Certaines personnes d'origine tutsie ont été, comme en 2015 et 2016, victimes de violations, mais ce, en raison de leur opposition au Gouvernement et/ou au CNDD-FDD et non pas exclusivement du fait de leur appartenance ethnique. Cette dernière a pu néanmoins donner lieu à des insultes qui ont ajouté à la souffrance des victimes.

724. De la même manière, la Commission n'a pas documenté des discours ou des propos susceptibles de constituer des incitations publiques ou directes à commettre le crime de génocide[1903]. La rhétorique utilisée par certains responsables du Gouvernement ou du CNDD-FDD visant à manipuler le sentiment d'appartenance ethnique, que la Commission avait relevée à plusieurs reprises en 2015 et 2016[1904], a été moins manifeste en 2017 et 2018. Il a même été noté, dans les discours récents du Président de la République et de certaines personnes de son entourage, des références, non pas à l'appartenance ethnique mais à l'affiliation clanique, telle qu'elle prévalait du temps de la monarchie au Burundi[1905].

Iwacu, Sobugea / Les annales et les gratifications du personnel gelées, 3 janvier 2018 (in: http://www.iwacu-burundi.org/sobugea-les-annales-et-les-gratifications-du-personnel-gelees/).

1896 Voir supra., la section 2 (c) du présent chapitre.

1897 Ordonnance ministérielle conjointe n° 530/540/1772 du 11 décembre 2017.

1898 Voir supra., la section 2 (c) du présent chapitre.

1899 QI-260.

1900 XI-066.

1901 XI-009. Voir aussi : QI-138. En 2011 déjà, les syndicats avaient dénoncé l'opacité dans l'affectation et le redéploiement de maîtres et de professeurs, suggérant qu'ils étaient utilisés comme punitions pour sanctionner les enseignants non membres du CNDD-FDD. Voir : Arib.info, Menace de grève générale des enseignants burundais, 7 février 2011 (in : http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=3057&Itemid=66).

1902 A/HRC/36/CRP.1, par. 671 à 691.

1903 Article 25 (par. 3 e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

1904 A/HRC/36/CRP.1, par. 699 à 702.

1905 TI-122. Voir également la partie I.D.1 du présent rapport.

Au-delà, les discours prononcés en 2017 et 2018 par des dirigeants de l'État et du parti au pouvoir, qui pour certains constituent des incitations à la haine et à la violence, ont surtout visé, comme on l'a vu[1906], les opposants à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD, notamment dans le cadre de la campagne en faveur de la révision de la Constitution.

A. Éléments constitutifs et typologie des crimes contre l'humanité

725. La définition des crimes contre l'humanité donnée par l'article 7 (par. 1) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale – soit des « actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque » – continue à s'appliquer dans le contexte qui a prévalu au Burundi en 2017 et 2018. L'« attaque » pour être qualifiée comme telle ne doit pas nécessairement être de nature militaire[1907], mais doit consister en la multiplication d'actes constitutifs de crimes contre l'humanité[1908]. Le Statut de Rome précise également que ces actes ne doivent pas être commis isolément, mais qu'ils doivent avoir été perpétrés *dans le cadre* de ladite attaque[1909]. À cet égard, la Commission a à nouveau documenté cette année un grand nombre de violations dont la nature et le mode opératoire communs, les buts et leurs conséquences – en l'occurrence de faire taire toute voix contraire à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD – les inscrivent dans ce qui peut toujours être qualifié d'« attaque ».

726. L'attaque doit en outre être dirigée contre une population civile. La présence de certains non-civils parmi les victimes ne modifie pas le caractère civil prédominant de la population visée[1910]. Les témoignages recueillis cette année par la Commission montrent qu'au Burundi, la majorité des victimes demeure des civils, ciblés principalement par la police, le SNR ou les Imbonerakure, parce qu'opposants, ou perçus comme tels, au Gouvernement et/ou au CNDD-FDD.

727. L'attaque doit également être, comme on l'a vu, « généralisée ou systématique ». Le nombre de violations constatées dans plusieurs provinces du pays depuis 2017, la pluralité des victimes et des auteurs démontrent la persistance d'une attaque généralisée contre la population civile. Le caractère systématique de cette attaque est également démontrable étant donné l'existence d'un « scénario des crimes » consistant en une « répétition délibérée et régulière de comportements criminels similaires »[1911].

728. Le Statut de Rome exige par ailleurs l'existence d'une « politique d'État ou d'une organisation » ayant pour but de commettre l'attaque[1912]. La jurisprudence a précisé que cette politique ne devait pas nécessairement avoir été énoncée « de manière claire et précise »[1913], mais qu'elle pouvait se déduire d'un ensemble de faits comme le « cadre politique global dans lequel s'inscrit les actes criminels », « la teneur d'un programme politique telle qu'elle résulte des écrits de ses auteurs et de leurs discours », la « mobilisation des forces armées » et « l'ampleur des exactions perpétrées »[1914]. Au Burundi, il est difficile de distinguer la politique de l'État de celle du parti majoritaire, les deux, poursuivant le même objectif de maintien du CNDD-FDD et de ses dirigeants au pouvoir. Les corps de défense et de sécurité sont mobilisés à cet effet, en collaboration avec les Imbonerakure, au prix de nombreuses exactions. L'objectif de cette politique est

1906 Voir la partie III.C.5 (a) (iii) du présent rapport.
1907 Cour pénale internationale, *Éléments des crimes*, p. 5.
1908 Article 7 (par. 2 a) du Statut de Rome.
1909 Article 7 (par. 1) du Statut de Rome.
1910 Tribunal pénal international pour le Rwanda, *Kayishema et Ruzindana*, jugement, 21 mai 1999.
1911 Cour pénale internationale, *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, décision du 30 septembre 2008.
1912 Article 7 (par. 2 a) du Statut de Rome.
1913 Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Dusko Tadic (alias « Dule »)*, jugement, 7 mai 1997. Voir également les décisions rendues par la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale dans l'affaire *Le Procureur c. Germain Katenga et Mathieu Ngudjolo Chui* et la Chambre préliminaire II dans l'affaire concernant *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba*.
1914 Ibid.

régulièrement rappelé à la population comme le démontrent les récents discours du Président Nkurunziza et les propos de représentants à tous les échelons du CNDD-FDD dans le contexte notamment de la campagne référendaire[1915].

729. L'attaque, enfin, continue d'être menée en connaissance de cause, les auteurs identifiés par la Commission de crimes commis en 2017 et 2018 au Burundi ayant nécessairement une compréhension du contexte dans lequel s'inscrivent leurs actes du fait de leurs fonctions dans l'appareil politique et sécuritaire du pays, ainsi que de leur endoctrinement au sein du CNDD-FDD.

730. Dans ce contexte, la Commission a des motifs raisonnables de croire que les crimes contre l'humanité énumérés dans son précédent rapport[1916] continuent à être commis au Burundi, à savoir : des meurtres, des emprisonnements ou autres formes graves de privation de liberté physique, des tortures, des viols et autres formes de violence sexuelle de gravité comparable, et des persécutions à caractère politique. La Commission reste néanmoins prudente pour qualifier les disparitions qu'elle a documentées de « forcées » au regard du droit pénal international. L'article 7 (par. 2 i) du Statut de Rome définit les disparitions forcées comme « les cas où des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées par un État ou une organisation politique ou avec l'autorisation, l'appui ou l'assentiment de cet État ou de cette organisation, qui refuse ensuite d'admettre que ces personnes sont privées de liberté ou de révéler le sort qui leur est réservé ou l'endroit où elles se trouvent, dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée ». Les *Éléments de crimes* établis par la Cour pénale internationale exigent par ailleurs que l'auteur d'une disparition forcée sache au moment où il commet son acte que « a) L'arrestation, la détention ou l'enlèvement sera suivi, dans le cours normal des événements, d'un refus d'admettre que [la ou les victimes] sont privées de liberté ou de révéler le sort qui leur est réservé ou l'endroit où elles se trouvent ; ou que b) Ce refus était précédé ou accompagné d'une privation de liberté »[1917]. En l'état de ses enquêtes, la Commission n'a, comme dans son précédent rapport[1918], pas été en mesure d'établir l'un de ces deux éléments. Elle n'exclut pas cependant que ceux-ci puissent être déduits du contexte général d'occurrence des disparitions forcées.

B. Responsabilités individuelles

731. La Commission a des motifs raisonnables de croire qu'en 2017 et 2018, des agents, y compris de haut niveau, du SNR, de la police et de l'armée, ainsi que des Imbonerakure, ont commis ou continué de commettre des crimes contre l'humanité. Sur cette base, la Commission a complété la liste des auteurs présumés qu'elle avait établie durant le premier terme de son mandat[1919]. Cette liste, dans un souci de protection des sources et de respect de la présomption d'innocence, reste confidentielle. Elle sera remise à la fin du mandat de la Commission au Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Dans l'attente, la Commission se réserve la possibilité de la partager.

732. Comme dans son précédent rapport[1920], la Commission a pris soin de distinguer, à l'instar du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, entre les responsabilités directes et les responsabilités des chefs militaires et des supérieurs hiérarchiques[1921]. S'agissant de ces dernières, la Commission a déjà décrit les structures hiérarchiques du SNR, de la police,

[1915] Voir la partie III.C.5 (a) (iii) du présent rapport.
[1916] A/HRC/36/CRP.1, par. 682 à 691.
[1917] Cour pénale internationale, *Éléments des crimes*, p. 12.
[1918] A/HRC/36/CRP.1, par. 688 à 691.
[1919] A/HRC/36/CRP.1, par. 703 à 711. Comme mentionné plus haut dans ce rapport, seuls les crimes relevant du droit pénal international entraînent une responsabilité individuelle. Les violations des droits de l'homme engagent pour leur part la responsabilité de l'État, dès lors qu'il est démontré qu'un agent de cet État, ou une personne ou une entité agissant sous son contrôle, a commis l'un ou plusieurs des actes incriminés.
[1920] A/HRC/36/CRP.1, par. 705 à 711.
[1921] Article 28 (par. 1 et 2) du Statut de Rome.

de l'armée et du CNDD-FDD[1922]. Néanmoins, plusieurs témoignages recueillis cette année par la Commission sont venus confirmer le fait que le fonctionnement réel de l'appareil étatique et sécuritaire reposait grandement sur des chaînes de commandement et des circuits parallèles[1923].

733. La Commission a à cet égard eu la confirmation du rôle central, autour du Chef de l'État, d'une structure informelle, souvent désignée comme le « comité de généraux », composée notamment de responsables étatiques comme le Ministre de la sécurité publique, l'Administrateur général du SNR, le Chef de cabinet chargé de la police à la présidence et celui à la tête du cabinet civil, ainsi que le Secrétaire général du CNDD-FDD[1924]. Cette structure décide des orientations en matière de politique et de sécurité, notamment les mesures à prendre vis-à-vis des opposants. Elle relaie ses ordres et ses directives à travers une structure hiérarchique et des chaînes de commandement parallèles fondées sur des liens personnels et de confiance dont certains remontent au temps de la rébellion et dont l'articulation varie d'une province, voire d'une localité, à une autre. Leurs rouages impliquent toujours des responsables à plus ou moins haut niveau du SNR, de la police, de l'armée, de l'administration et du CNDD-FDD. Les organes de l'État se confondent à cet égard souvent avec ceux du parti au pouvoir.

734. Comme cela a été mentionné plus haut dans ce rapport[1925], les Imbonerakure ont joué un rôle croissant dans un contexte général d'embrigadement de la population et de persécution des opposants politiques ou des personnes perçues comme tels. Leur organisation pyramidale suit le découpage administratif du pays jusqu'au niveau national où leurs activités sont coordonnées depuis 2016 par un « Secrétaire national du CNDD-FDD en charge de la gestion des ligues affiliées au parti ». Ce dernier rend compte au Secrétaire général du CNDD-FDD[1926]. Plusieurs témoignages recueillis par la Commission ont confirmé le contrôle du parti sur les Imbonerakure[1927]. Des témoignages ont néanmoins fait état de liens étroits entre les Imbonerakure et le SNR, notamment dans la répression des opposants à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD[1928]. Certains d'entre eux ont même relevé que les Imbonerakure agissent sous la supervision directe du SNR[1929]. D'autres en revanche, tout en confirmant le fonctionnement hiérarchique des Imbonerakure au sein du CNDD-FDD, ont mis en avant l'existence d'une coopération étroite où la hiérarchie des Imbonerakure se mêle à celle du SNR, ainsi qu'à celle d'autres organes de l'État, en particulier la police et dans une moindre mesure l'armée[1930]. La confusion qui peut exister entre les Imbonerakure et ces organes étatiques s'explique en partie par le fait que les agents de ces organes sont pour beaucoup des membres du CNDD-FDD.

V. Mesures propres à protéger la population civile et prévenir la récurrence des conflits

735. Dans le présent rapport, la Commission, tout en se concentrant sur l'examen des violations des droits de l'homme depuis avril 2015, a voulu adopter une approche à plus long terme afin de proposer des pistes pour sortir de la crise que traverse le Burundi. Pour ce faire, la Commission est revenue sur plusieurs facteurs qui, depuis la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi en août 2000, ont conduit à une détérioration de la situation des droits de l'homme dans le pays qui a culminé avec la crise qui s'est ouverte en avril 2015[1931].

1922 A/HRC/36/CRP.1, par. 158 à 183 et 706, 707, 708 et 710.
1923 PI-275, QI-279, TI-122, TI-134, XI-114, ZI-036.
1924 QI-275, TI-122, TI-156, TI-161. Voir également : A/HRC/36/CRP.1, par. 709.
1925 Voir la partie III.B.1 (a) (ii) du présent rapport.
1926 Pour plus de détails, voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 182, 183 et 710.
1927 TI-070, QI-261, XI-081, XI-054.
1928 QI-217, QI-275, QI-277, TI-070, , TI-122, TI-161, ZI-011.
1929 QI-217, QI-275, QI-277.
1930 JI-030, TI-064-TI-070, TI-072, TI-122, TI-124, TI-161, XI-079, ZI-011.
1931 Voir la partie II du présent rapport.

736. Sous cet angle, la Commission constate avec inquiétude combien les explications contenues dans l'Accord d'Arusha sur la nature des conflits et les causes de la violence et de l'insécurité au Burundi restent d'actualité et peuvent encore servir de grille de lecture des événements qui se sont succédés depuis 2015. Comme on l'a vu[1932], l'Accord d'Arusha a qualifié le conflit burundais de conflit « fondamentalement politique avec des dimensions ethniques […] découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir »[1933]. Or qu'observe-t-on depuis avril 2015 sinon, sur un plan politique, aux efforts du Chef de l'État et derrière lui du parti majoritaire, épuré de ses dissensions internes, pour se maintenir au pouvoir en dépit des règles constitutionnelles établies sur la base de l'Accord d'Arusha ? Plusieurs experts interrogés par la Commission ont souligné que le conflit et les blocages actuels du Burundi étaient avant tout d'ordre politique[1934]. S'agissant des facteurs ethniques qui ont conduit au conflit de 1993, la Commission espère que les travaux de la Commission vérité et réconciliation (CVR) permettront de les identifier et de formuler des recommandations afin d'éviter leur répétition, même si un expert questionné par la Commission s'est inquiété d'un risque là-aussi d'instrumentalisation à des fins politiques : « *La CVR va organiser des auditions publiques cette année. Le résultat peut être à double tranchant : cela peut ouvrir la voie à un véritable dialogue et une réconciliation comme cela peut conforter la rhétorique complotiste du pouvoir en mettant l'accent sur les crimes des anciens dirigeants tutsis* »[1935]. Les partenaires du Burundi devront être particulièrement attentifs à cet aspect avant d'envisager tout soutien au suivi des recommandations de la CVR.

737. L'Accord d'Arusha a en outre identifié plusieurs « causes de la violence et de l'insécurité au Burundi », parmi lesquelles l'impunité, le non-respect des principes de bonne gouvernance et des droits de l'homme, la « non-acceptation de la coexistence pacifique, de la diversité et du pluralisme » et l'absence d'une bonne politique de développement[1936]. De la même manière, la Commission a documenté depuis avril 2015 une aggravation des violences à caractère politique et des violations des droits de l'homme, favorisée notamment par un climat général d'impunité, une disparition progressive du pluralisme politique et plus généralement l'incapacité de toute voix opposée à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD de s'exprimer librement. Cette situation a entraîné une détérioration de la situation économique et du développement en raison non seulement de la baisse de l'aide extérieure, mais plus structurellement de la mauvaise gouvernance économique.

738. Il est en outre préoccupant de constater que les craintes exprimées en janvier 2015 par le Secrétaire général des Nations Unies après la fermeture du BNUB[1937], en particulier d'effritement de l'« esprit d'Arusha », se sont concrétisées. Pour satisfaire la volonté du Gouvernement, l'ONU a diminué sa présence au Burundi en 2015 alors même que le pays s'engageait dans un processus électoral à haut risque du fait du débat longtemps repoussé sur la possibilité de Pierre Nkurunziza de briguer un nouveau mandat présidentiel. En avril 2014, le BNUB a publié un plan de transition[1938], élaboré conjointement avec le Gouvernement burundais, en vue d'accompagner le transfert des responsabilités d'une présence renforcée de l'ONU à l'équipe pays. Ce document contenait une liste d'indicateurs destinés à évaluer les progrès réalisés notamment dans les domaines des droits de l'homme, de la justice transitionnelle et de l'État de droit.

739. Ces indicateurs ont, dans leur grande majorité, enregistré une dégradation significative à partir de 2015. Ainsi, le plan de transition prévoyait notamment comme indicateurs en matière de droits de l'homme : « une proportion croissante de violations des droits de l'homme – y compris les cas de disparitions et d'exécutions extrajudiciaires –

[1932] Voir la partie II.A.1 (a) du présent rapport.
[1933] Article 4, Protocole I de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.
[1934] RV-01, RV02.
[1935] RV-02.
[1936] Article 2, Protocole III de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Voir également la partie II.A.1 (a) du présent rapport.
[1937] Rapport S/2015/36 du 19 janvier 2015. Voir également la partie II.A.2 (a) du présent rapport.
[1938] Voir : https://bnub.unmissions.org/sites/default/files/un_burundi_joint_transition_plan_2014_0.pdf.

faisant l'objet d'enquêtes par le pouvoir judiciaire, et les auteurs arrêtés, jugés et/ou purgeant leurs peines ; […] une diminution des cas de torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants perpétrés par des agents de l'État ou toute autre personne agissant sous l'autorité du Gouvernement ou avec sa complicité ; l'amélioration de l'efficacité de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme […] ; des progrès réalisés pour garantir la liberté des médias et de la société civile »[1939]. Le plan de transition identifiait également comme indicateurs « la création d'un tribunal spécial conformément aux consultations nationales[1940] […] ; des progrès réalisés en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire ; [et] l'augmentation du pourcentage de la population exprimant sa confiance dans le système judiciaire »[1941]. Les enquêtes menées par la Commission ont révélé au contraire une augmentation significative des violations des droits de l'homme commises par des agents de l'État, sous leur contrôle ou avec leur approbation, depuis avril 2015 ; la quasi disparition dans le pays des médias indépendants et des organisations de la société civile critiques du Gouvernement ; ainsi qu'une aggravation du climat général d'impunité renforcé par un système judiciaire dépendant du pouvoir exécutif[1942].

740. La détérioration des indicateurs contenus dans le plan de transition de l'ONU, ainsi que la persistance des causes de violence identifiées par l'Accord d'Arusha, mettent en lumière la répétition des crises politiques au Burundi dont la gravité s'évalue particulièrement à l'aune de leur impact sur la situation des droits de l'homme. L'incapacité aujourd'hui tant au niveau national que régional et international de trouver une voie de sortie à la crise que connait le Burundi depuis 2015 renforce les risques d'émergence d'une crise plus grave encore et aux multiples dimensions.

741. Tout d'abord, sur les plans politique et sécuritaire, l'absence de pluralisme, l'impunité et la pression croissante exercée sur la population particulièrement par les Imbonerakure risquent de pousser l'opposition à avoir recours à la violence. Comme on l'a vu[1943], le commissaire chargé de la communication et des relations publiques du CNARED, Jérémie Minani, a publiquement appelé en avril 2017 les Burundais à prendre les armes. Un collectif, le Forum citoyen burundais (FCB), regroupant le CNARED et des organisations de la société civile a de son côté enjoint les Burundais à entreprendre une « révolution »[1944]. Face à ces risques de renversement, le Gouvernement, soutenu par le CNDD-FDD et les Imbonerakure, risque de renforcer encore plus la répression, alimentant ainsi le cycle de la violence dans le pays.

742. Sur le plan économique, les indicateurs se sont sensiblement détériorés depuis 2015, dans un pays déjà classé parmi les plus pauvres du monde[1945]. La crise politique et les violations nombreuses des droits de l'homme qu'elle a causées ont en outre entraîné une diminution significative des aides extérieures[1946], aggravant davantage l'état économique du pays. Cette situation pousse les autorités à renforcer d'autant plus leur mainmise sur l'économie, comme la collecte souvent forcée des contributions pour les élections de 2020 l'a illustré, et augmente par ailleurs les risques de contestation.

743. Enfin, sur le plan des droits de l'homme, la crise a aggravé un contexte déjà fragile, caractérisé par une impunité généralisée, due notamment à un manque d'indépendance et aux carences du secteur de la justice[1947]. Cette impunité favorise de son côté la mauvaise

---

1939 Plan conjoint de transition, p. 6.
1940 Ibid.
1941 Ibid., p. 8.
1942 Le 7 juillet 2015, dès le début de la crise, le Secrétaire général des Nations Unies a lui aussi souligné dans son rapport au Conseil de sécurité clôturant la mission électorale au Burundi (MENUB) : « Les problèmes qui restent à résoudre […] sont notamment la réouverture des médias privés, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier d'association et de réunion pacifique, notamment en garantissant le droit des opposants politiques à faire librement campagne, le respect de l'État de droit, la libération de ceux qui sont détenus arbitrairement et le désarmement urgent des groupes de jeunes armés affiliés à des partis politiques » (Rapport S/2015/510 du 7 juillet 201).
1943 Voir la partie III.C.5 (a) (iii) du présent rapport
1944 Ibid.
1945 Voir la partie III.E.1 du présent rapport.
1946 Ibid.
1947 Voir la partie III.D du présent rapport.

gouvernance qui à son tour conduit à une perpétuation de la violence, ainsi qu'à une aggravation de la situation économique.

744. On le voit, face à ces risques multidimensionnels, il est primordial d'adopter une approche holistique. Ce rapport s'est à cet égard efforcé de montrer combien la situation des droits de l'homme ne peut se comprendre uniquement sous l'angle des droits civils et politiques, ces derniers étant intimement liés aux droits économiques et sociaux. De la même manière et plus généralement, le politique au Burundi a des répercussions sur l'économique et inversement. S'agissant des droits de l'homme qui sont au cœur du mandat de la Commission, il apparaît urgent aujourd'hui, non pas seulement de faire cesser et de réparer les violations, mais aussi de les prévenir. Les faire cesser et les réparer s'inscrit particulièrement dans le cadre de la responsabilité de protéger la population civile et les prévenir répond pour sa part à la fois à un impératif de prévention à court terme et à la nécessité à plus long terme de s'attaquer aux causes profondes de la crise que traverse le Burundi depuis 2015.

A. Mesures propres à protéger la population civile burundaise

745. La responsabilité de protéger est une notion qui trouve son fondement dans le Document final du Sommet mondial[1948] qui s'est tenu lors de la soixantième session de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2005. Aux paragraphes 138 et 139 de ce texte, il est affirmé « qu'il incombe [à chaque État] de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité » et « à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés » et, quand ceux-ci s'avèrent inadéquats, d'envisager d'autres options, y compris coercitives, afin de protéger les populations civiles contre ces mêmes actes. L'Assemblée générale des Nations Unies a, dans sa résolution 63/308 adoptée le 7 octobre 2009, consacré ce principe et réaffirmé son intention de continuer à l'examiner[1949].

746. Dans le cas du Burundi, la responsabilité de protéger trouve à s'appliquer dans la mesure où la Commission a conclu dans son rapport présenté en septembre 2017 au Conseil des droits de l'homme qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que des crimes contre l'humanité ont été commis au Burundi depuis avril 2015[1950]. Le présent rapport confirme ces conclusions[1951]. En outre, la responsabilité de protéger ne se limite pas, sur un plan juridique, aux seuls droits humanitaire et pénal international. Afin de répondre aux risques de crimes de droit international, le Secrétaire général des Nations Unies a insisté sur le respect des droits de l'homme comme « élément essentiel d'une souveraineté responsable » des États, premiers concernés par la mise en œuvre de la responsabilité de protéger[1952].

1948 A/60/L.1*.

1949 Huit dialogues interactifs informels entre États ont été organisés depuis. Le Secrétaire général a quant à lui présenté neuf rapports sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité (A/63/677 (2009), A/64/864 (2010), A/65/877-S/2011/393 (2011), A/66/874-S/2012/578 (2012), A/67/929-S/2013/399 (2013), A/68/947-S/2014/449 (2014), A/69/981-S/2015/500 (2015), A/70/999–S/2016/620 (2016), A/71/1016-S/2017/556 (2017)) qui, de son côté, a adopté plus de 50 résolutions faisant référence à ce principe qu'il a par ailleurs rappelé à neuf reprises à l'intention de gouvernements (résolutions 2014 (2011), 2095 (2013), 2277 (2016), 2288 (2016), 2317 (2016), 2327 (2016), 2332 (2016), 2339 (2017) et 2348 (2017)). Le Conseil des droits de l'homme a également adopté plus de 20 résolutions mentionnant la responsabilité de protéger.

1950 Voir A/HRC/36/54, par. 65 à 74 et A/HRC/36/CRP.1, par. 669 à 691. Il est également à noter que la Chambre préliminaire III de la Cour pénale internationale a décidé l'ouverture d'une enquête sur la situation au Burundi entre avril 2015 et octobre 2017 sur la base des mêmes conclusions fondées sur le même niveau de preuve que la Commission d'enquête (« motifs raisonnable de croire »).

1951 Voir la partie IV du présent rapport.

1952 A/63/677, par. 16.

1. Responsabilité de l'État burundais

747. Le paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005 prévoit en effet que la responsabilité de protéger incombe tout d'abord aux États. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, « la communauté internationale peut au mieux jouer un rôle supplétif »[1953]. En tant que membre de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Burundi a approuvé les conclusions contenues dans le Document final ainsi que la résolution 63/308. Le Gouvernement burundais est donc tenu de mettre les principes de la responsabilité de protéger en application.

Ratification des instruments pertinents en matière de droits de l'homme

748. Le Secrétaire général des Nations Unies a précisé ce que la responsabilité de protéger implique pour les États. Comme cela a déjà été mentionné, le respect des droits de l'homme est crucial. Respecter les droits de l'homme signifie d'abord pour les États de « devenir parties aux instruments internationaux pertinents des droits de l'homme, du droit international humanitaire, et du droit des réfugiés, ainsi qu'au Statut de Rome de la Cour pénale internationale »[1954]. Le Burundi est déjà partie aux principaux traités internationaux en matière de droits de l'homme, aussi bien au niveau international qu'au niveau africain. Il lui reste toutefois à ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées qu'il a signée en février 2007. Au vu de la situation qui prévaut depuis avril 2015 et des cas de disparition documentés[1955], la Commission considère que cette ratification est de première importance et regrette que le Burundi n'ait pas accepté la recommandation dans ce sens formulée lors de son troisième examen périodique universel[1956]. De la même manière, il est important que le Burundi ratifie le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, qu'il a déjà signées. Par ailleurs, le retrait du Burundi du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, devenu effectif le 27 octobre 2017, constitue un véritable pas en arrière. La Commission exhorte le Gouvernement burundais à revoir sa position sur ces points.

Mise en œuvre des traités et coopération avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme

749. Si la ratification des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme est importante, leur mise en œuvre l'est d'autant plus. Les organes des traités permettent à cet égard d'évaluer l'application des conventions qui les ont institués. Il est primordial que le Burundi coopère avec les organes des traités auxquels il est partie tant au niveau international qu'au niveau africain, notamment en soumettant à temps les rapports qu'il est tenu de présenter régulièrement devant ces organes[1957]. Le manque de coopération récente du Burundi avec le Comité contre la torture[1958] et le Comité des droits de l'homme[1959] n'est pas encourageant. Il est dans ce contexte important que le Burundi donne suite dans les meilleurs délais à l'intention exprimée en juillet 2018 par le Sous-Comité pour la prévention de la torture de visiter le pays[1960].

750. Le Secrétaire général des Nations Unies a lui aussi a insisté sur la nécessité pour les États de « coopérer avec les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

[1953] Ibid., par. 14.
[1954] Ibid., par. 17.
[1955] Voir la partie III.C.1 (b) du présent rapport, ainsi que les rapports précédents de la Commission (A/HRC/36/54, par. 37 et 38 et A/HRC/36/CRP.1, par. 308 à 355).
[1956] Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Burundi, 19 avril 2018 (A/HRC/38/10) et son additif en date du 6 juin 2018 (A/HRC/38/10/add.1).
[1957] À ce jour, le Burundi doit des rapports périodiques au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale depuis 1998, au Comité des droits de l'enfant depuis 2015 et au Comité des droits des personnes handicapées depuis 2015.
[1958] Voir A/HRC/36/CRP.1, par. 42.
[1959] Voir le présent rapport, par. 23.
[1960] Ibid.

»[1961]. Il a notamment souligné l'importance de l'Examen périodique universel (EPU)[1962]. La mise en œuvre des recommandations adoptées dans le cadre du troisième examen périodique universel du Burundi en janvier 2018[1963] revêt en l'occurrence un caractère prioritaire.

751. En outre, depuis la visite du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties, de non-répétition, du 8 au 16 décembre 2014, aucun titulaire de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme ne s'est rendu au Burundi, en dépit de l'invitation permanente formulée par le Gouvernement en juin 2013[1964]. Il est urgent que le Burundi reprenne la coopération avec ces mécanismes, dans l'immédiat en répondant aux lettres d'allégations et aux appels urgents qui depuis 2015 n'ont reçu aucune réponse, puis en autorisant les titulaires de mandat, qui en ont fait la demande, à visiter le pays. Le fait que le Gouvernement n'ait pas accepté dans le cadre de l'EPU les recommandations sur ce dernier point ne constitue pas un signe encourageant[1965].

752. Il est également temps que le Burundi coopère avec les mécanismes mis en place par le Conseil des droits de l'homme afin d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans le pays, ce qui n'a pas été le cas depuis que les autorités burundaises ont déclaré en octobre 2016 *personae non grata* les experts de l'Enquête internationale des Nations Unies sur le Burundi (EINUB)[1966].

Coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et l'Union africaine

753. Le Secrétaire général des Nations Unies, toujours dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, a également encouragé les États à « faciliter l'exercice du mandat [...] confié au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme »[1967]. Dans cette optique, le Gouvernement burundais devrait reconsidérer sa décision de suspendre l'accord de siège qui permettait au Haut-Commissaire aux droits de l'homme de travailler dans le pays. Depuis octobre 2016, aucune entité des Nations Unions n'est en mesure d'effectuer un réel travail d'observation et de collecte d'informations relatives aux droits de l'homme au Burundi même. Il est urgent de remédier à cette situation qui entrave la capacité du système des Nations Unies à avoir un mécanisme de réponse et d'alerte précoce, primordial pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.

754. Au-delà de l'ONU, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, faute de pouvoir appliquer sa résolution du 17 décembre 2015 prévoyant l'envoi d'une force de maintien de la paix de 5 000 hommes au Burundi, a décidé en contrepartie l'envoi notamment de 100 observateurs des droits de l'homme, dont seuls 37 sont déployés à ce jour, sans pour autant avoir la capacité de documenter les violations des droits de l'homme ni publier des rapports, les négociations avec l'État burundais sur un accord d'entente n'ayant pas abouti.

1961 A/63/677, par. 16.

1962 Dans son rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en date du 10 août 2017 (A/71/1016-S/2017/556, par. 35), le Secrétaire général des Nations Unies a également insisté sur le rôle de l'EPU pour prévenir les atrocités et sur les moyens d'améliorer l'application de ce mécanisme à cette fin.

1963 Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Burundi, 19 avril 2018 (A/HRC/38/10) et son additif en date du 6 juin 2018 (A/HRC/38/10/add.1).

1964 Les demandes de visite faites en 2009 par l'Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires n'ont à ce jour obtenu aucune réponse positive de la part des autorités burundaises. En août 2015, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a également transmis une demande de visite qui n'a pas non plus reçu de réponse favorable. Le Gouvernement burundais a en revanche accepté la demande formulée en 2010 par le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, mais ce dernier n'a pas été en mesure d'effectuer une visite à ce jour.

1965 Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Burundi, 19 avril 2018 (A/HRC/38/10) et son additif en date du 6 juin 2018 (A/HRC/38/10/add.1).

1966 Voir la partie I.D.2 (c) du présent rapport.

1967 A/63/677, par. 16.

Réforme de la justice et coopération avec la Cour pénale internationale

755. Le Secrétaire général des Nations Unies a également insisté sur l'importance de garantir l'accès des victimes à la justice et une « réparation judiciaire en cas de violation de leurs droits fondamentaux »[1968]. Il a en outre souligné qu' « en application du principe de complémentarité contenu dans le Statut de Rome [de la Cour pénale internationale], les procédures judiciaires nationales constituent la première ligne de défense contre l'impunité »[1969]. Or, comme constaté dans ce rapport[1970] et le rapport précédent de la Commission[1971], le système judiciaire est dysfonctionnel au Burundi. Par conséquent, l'impunité pour les violations commises depuis 2015 devrait se poursuivre au niveau national, d'autant plus qu'aucune poursuite n'a été lancée par la justice burundaise contre les auteurs de ces actes, dont certains ont pourtant été identifiés par les autorités[1972]. Le présent rapport formule plus bas des recommandations qui devraient être mises en œuvre dans les meilleurs délais afin d'améliorer le système judiciaire au Burundi[1973]. L'enquête ouverte par la Cour pénale internationale depuis le 25 octobre 2017 pourra, en vertu du principe de complémentarité, remédier en partie à ce problème d'impunité, même si elle ne sera vraisemblablement pas en mesure de couvrir tous les crimes commis depuis avril 2015. Cette enquête risque en outre d'être rendue difficile par le refus de coopération du Gouvernement avec le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et le retrait du pays du Statut de Rome à compter du 27 octobre 2017.

Désarmer et poursuivre les Imbonerakure responsables de violations et d'atteintes

756. La Commission est particulièrement préoccupée par le rôle croissant que jouent les Imbonerakure notamment dans des opérations de maintien de l'ordre, que cela soit de leur propre chef ou avec l'aval ou sous les ordres d'agents étatiques[1974], et des violations des droits de l'homme qu'ils commettent à travers le pays. Malgré plusieurs rapports, dont ceux de la Commission d'enquête, très peu de membres de la ligue des jeunes du parti au pouvoir ont été poursuivis pour les violations dont ils sont responsables. Les témoignages faisant état d'entraînements militaires, ainsi que de distribution d'armes et de matériels militaires à des Imbonerakure, sont tout aussi inquiétants. Cette situation n'est pas nouvelle et existait avant la période couverte par le mandat de la Commission. Le premier rapport du Secrétaire général mentionnant des violences commises par la ligue des jeunes du parti au pouvoir date de 2009[1975]. Il est urgent que des enquêtes approfondies et indépendantes soient menées par les autorités burundaises sur les allégations de violations graves des droits de l'homme impliquant des Imbonerakure et sur l'existence d'éléments armés dans leurs rangs.

Renforcer et garantir l'indépendance de la société civile

757. Le Secrétaire général des Nations Unies a par ailleurs souligné qu' « une société civile dynamique, une presse indépendante et une attitude ouverte à l'égard des mécanismes […] internes de surveillance peuvent contribuer à remédier aux abus du système de justice [et] réduire le risque que des crimes relevant de la responsabilité de protéger soient planifiés »[1976]. Là encore, la situation au Burundi est source d'inquiétudes sérieuses. La Commission l'a relevé à plusieurs reprises[1977] : la majorité des médias indépendants suspendus par les autorités burundaises le demeurent à ce jour. Leur nombre a même

[1968] A/63/677, par. 17.
[1969] Ibid. par. 19.
[1970] Voir la partie III.D du présent rapport.
[1971] A/HRC/36/54, par. 61 à 64 et A/HRC/36/CRP.1, par. 614 à 668.
[1972] Voir par exemple le rapport de la commission mise en place par le Procureur général de la République pour enquêter sur les événements du 11 décembre 2015 (pour plus de détails : A/HRC/36/CRP.1, par. 636).
[1973] Voir le présent rapport, par. 832 (f).
[1974] Voir la partie II.B.1 (a) (ii) du présent rapport, A/HRC/36/54, par, 23 à 27, et A/HRC/36/CRP.1, par. 208 à 222.
[1975] Voir la partie II.A.1 du présent rapport.
[1976] A/63/677, par. 17.
[1977] Voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport.

augmenté pendant la période couverte par le présent rapport[1978]. De nombreux journalistes ont été harcelés et pour beaucoup forcés de fuir le pays par crainte pour leur vie et leur sécurité. Plusieurs défenseurs des droits de l'homme ont également dû s'exiler suite à des menaces. Les membres, encore présents au Burundi, des organisations de la société civile, y compris d'associations de défense des droits des femmes, continuent de subir des pressions ou d'être arrêtés. Or, le Secrétaire général l'a souligné : « les organisations nationales de la société civile peuvent jouer un rôle important d'alerte rapide sur le terrain »[1979]. Il est par conséquent urgent, comme la Commission a pu déjà le formuler dans les recommandations de son précédent rapport[1980], d'annuler les mandats d'arrêt contre des dirigeants de médias et d'organisations de la société civile qui n'ont pas utilisé ou prôné la violence, et permettre leur retour en toute sécurité au Burundi. Il est aussi important de reconsidérer la suspension et la radiation des médias et organisations de la société civile et les autoriser à reprendre leurs activités en toute indépendance et sans entrave.

Renforcer et garantir l'indépendance des mécanismes internes de surveillance

758. Concernant les « mécanismes internes de surveillance » mentionnés par le Secrétaire général des Nations Unies[1981], la Commission a pris note de la mise en place de l'« Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité » en décembre 2017[1982], un organe qui était prévu dans l'Accord d'Arusha et la Constitution adoptée en 2005[1983]. Il est impératif que cette institution puisse fonctionner de manière indépendante, notamment à travers la nomination de membres sans affiliation politique. La Commission regrette en revanche que les autorités burundaises n'aient toujours pas mis en place un mécanisme national de prévention contre la torture comme l'exige le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auquel le Burundi est partie depuis 2013[1984]. Il est primordial qu'elles le fassent au vu des nombreux cas de torture et de mauvais traitements rapportés depuis avril 2015, notamment par la Commission d'enquête.

759. La Commission est par ailleurs préoccupée par le manque d'indépendance de deux organes internes de surveillance de première importance : la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) et l'Ombudsman. La CNIDH, qui a été établie en 2011, a fait preuve d'indépendance et de courage pendant les premières années de son fonctionnement[1985]. Toutefois, elle a commencé, à partir de 2014, à faire l'objet de critiques, notamment de la part du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture[1986]. Suite à ces critiques et à de nombreuses allégations selon lesquelles la CNIDH ne fonctionnait pas en conformité avec les Principes de Paris[1987], le Sous-Comité d'accréditation (SCA) de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) a procédé en novembre 2016 à un examen spécial du statut d'accréditation de la CNIDH. À cette occasion, le SCA a recommandé que la CNIDH soit rétrogradée du statut A au statut B car elle ne s'était pas « prononcée de manière à promouvoir la protection des droits de l'homme en réponse à des allégations crédibles à propos de violations flagrantes des droits de l'homme commises par les autorités »[1988]. Le

1978 Ibid.
1979 A/66/874-S/2012/578, par. 46.
1980 A/HRC/36/54 et A/HRC/36/CRP.1.
1981 A/63/677, par. 17.
1982 Loi organique n° 1/25 du 23 décembre 2017 portant missions, composition et fonctionnement de l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité.
1983 Article 274 de la Constitution de 2005.
1984 Partie IV du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
1985 Pour plus de détails sur la CNIDH, voir : A/HRC/36/CRP.1, par. 150 à 155.
1986 CCPR/C/BDI/CO//2, par. 7 et CAT/C/BDI/CO/2, par. 20.
1987 Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 (A/RES/48/134).
1988 Rapport et recommandations de la session du SCA, Genève, 14-18 novembre 2016, section 3.1.

SCA a alors donné un an à la CNIDH pour fournir des éléments qui contrediraient ce constat. Lors de sa session qui s'est tenue à Genève du 13 au 17 novembre 2017, le SCA a réexaminé la situation de la CNIDH et a conclu que : « la CNIDH ne s'acquitt[ait] pas de son mandat de manière à promouvoir le respect des droits de l'homme, ne réagi[ssait] pas à des allégations crédibles de violations graves des droits de l'homme commises par les autorités et n'a[vait] pas fait la preuve d'une volonté de s'exprimer sur toutes les questions relatives aux droits de l'homme, ce qui démontre un manque d'indépendance »[1989]. Sur cette base, le SCA a entériné la rétrogradation de la CNIDH au statut B. Cette décision confirme les doutes exprimés par la présente Commission sur la capacité et la volonté de la CNIDH de s'acquitter depuis avril 2015 de son mandat de manière indépendante. La CNIDH n'a, comme en 2015, 2016 et 2017, pas collaboré en 2018 avec la Commission d'enquête. Il apparaît urgent, en coopération notamment avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, d'initier une réflexion sur les mesures à prendre pour que la CNIDH retrouve à l'avenir l'indépendance nécessaire à la mise en œuvre de son mandat.

760. De la même manière, l'Ombudsman, qui en vertu de la Constitution est chargé de recevoir des plaintes et mener des enquêtes sur les violations des droits des citoyens commis par des agents de la fonction publique et du judiciaire[1990], a fait l'objet de nombreuses critiques depuis novembre 2016 lorsqu'Édouard Nduwimana, ancien Ministre de l'intérieur et Deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale, a été nommé à ce poste alors même qu'il avait mené une politique jugée répressive à l'encontre des partis politiques d'opposition, des médias et de la société civile quand il était à la tête du Ministère de l'intérieur[1991]. M. Nduwimana n'a jamais relayé aucune allégation de violation sérieuse depuis sa nomination, mais a en revanche représenté le Gouvernement burundais dans le processus de médiation conduit par le Président Mkapa, preuve s'il en est d'une collusion avec le pouvoir exécutif[1992].

2. Responsabilité de la communauté internationale

761. Si la responsabilité de protéger incombe d'abord aux États, la communauté internationale, dans le cadre des Nations Unies et en coopération avec les organisations régionales, est tenue, selon le paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial, « de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Une action collective, notamment en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peut être nécessaire « lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations »

762. Depuis avril 2015, la communauté internationale n'est pas restée inactive face à la crise qui prévaut au Burundi. Elle a néanmoins souffert d'un manque de cohésion et parfois de coordination dans sa réponse. La Commission est convaincue de la nécessité pour la communauté internationale, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou dans celui de l'Union africaine et de la Communauté des États d'Afrique de l'Est, de se retrouver sur une approche commune dont la responsabilité de protéger, notion reconnue par l'ensemble des États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies, servirait de fil conducteur.

763. Dans un rapport spécifique sur l'assistance internationale et la responsabilité de protéger[1993], le Secrétaire général des Nations Unies a synthétisé les trois grandes phases qui conduisent aux atrocités couvertes par la notion de responsabilité de protéger (génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité) : « La première phase est concrétisée par la présence d'un ou de plusieurs facteurs qui aggravent le risque général d'atrocités criminelles […] La probabilité d'atrocités criminelles augmente au cours de la

[1989] Rapport et recommandations de la session du SCA, Genève, 13-17 novembre 2017, section 4.1.
[1990] Article 237 de la Constitution.
[1991] Voir : http://www.rfi.fr/afrique/20161123-burundi-edouard-nduwimana-le-nouveau-mediateur-suscite-polemique.
[1992] Alors que, désigné par le Parlement, il n'est pas censé dépendre de l'Exécutif (article 239 de la Constitution).
[1993] A/68/947-S/2014/449.

deuxième phase, c'est-à-dire la concrétisation d'un risque diffus en une menace plus précise. Cette phase est fréquemment déclenchée par une crise ou une transition politique qui provoque des bouleversements et exacerbe les revendications […] La troisième phase – le risque imminent d'atrocités criminelles – est marquée par des violations de plus en plus fréquentes du droit à la vie et à l'intégrité physique, une augmentation des autres violations des droits de l'homme, la prise systématique de certains groupes pour cible, y compris de groupes d'opposition politique, et les efforts faits par ceux qui sont pris pour cible pour se protéger »[1994]. Il est temps que la communauté internationale, en particulier les Nations Unies, s'accordent sur une analyse commune de la situation actuelle au Burundi. Sur la base de ses enquêtes, il apparaît à la Commission que le Burundi est passé de la première à la deuxième phase au cours de l'année 2015 et que jusqu'à aujourd'hui les risques de basculer dans la troisième phase restent forts, notamment à l'approche d'une nouvelle échéance électorale en 2020. La campagne référendaire qui s'est déroulée en 2018 a une fois de plus montré que les membres et sympathisants des partis politiques d'opposition, comme toutes les voix opposées à la ligne du Gouvernement et du CNDD-FDD, étaient des cibles privilégiées de violations graves des droits de l'homme.

Mécanismes d'évaluation des droits de l'homme

764. S'agissant de la réponse à apporter à cette situation, le paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial distingue, comme on l'a vu, entre l'assistance et l'action collective. Pour ce qui est de l'assistance, le Secrétaire général des Nations Unies a insisté sur la nécessité d'« encourager les États à s'acquitter de leurs obligations aux titre de la responsabilité de protéger »[1995]. Cet encouragement doit s'exercer à travers les mécanismes d'évaluation de la situation de droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme a à cet égard un rôle primordial à jouer. Le Burundi est à l'agenda du Conseil depuis 2015. Il est important, au vu des conclusions de la Commission, qu'il le reste alors que les deux prochaines années vont être occupées par la préparation de l'élection présidentielle de 2020. Les derniers scrutins présidentiels en 2010 et 2015 ont montré combien ils favorisaient un environnement propice à la commission de violations graves des droits de l'homme.

765. En dehors du Conseil des droits de l'homme, il est important que, comme en 2015, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine se saisisse de la situation des droits de l'homme au Burundi et fasse pression sur le Burundi pour que les 100 observateurs des droits de l'homme soient déployés dans le pays et puissent enquêter et rapporter publiquement sur les allégations d'abus et de violations.

Diplomatie préventive

766. Le Secrétaire général des Nations Unies a également souligné l'importance du dialogue et de la diplomatie préventive. Dans le cas du Burundi, les initiatives tant au niveau des Nations Unies que de l'Union africaine n'ont à ce jour pas porté de fruits. La médiation régionale sous l'égide de la Communauté des États d'Afrique de l'Est et soutenue par l'Envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies ne progresse guère faute d'un consensus de part et d'autre sur le lieu des pourparlers et sur les participants[1996]. Comme elle a déjà pu le recommander dans son précédent rapport, la Commission considère qu'il est important que l'Union africaine continue, avec le soutien des Nations Unies, à chercher une solution durable à la crise au Burundi, fondée sur le respect des droits de l'homme et le rejet de l'impunité tels que prévus par son Acte constitutif[1997].

Aide et assistance

767. Il est en outre important de revoir l'assistance apportée au Burundi. Il faut, comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, que « les programmes d'aide soient

[1994] Ibid. par. 8, 9 et 10.
[1995] A/63/677, par. 30 et A/68/947-S/2014/449, par. 30 à 35.
[1996] Voir la partie I.D.2 (a) du présent rapport.
[1997] Articles 3 (h) et 4 (n) et (o) de l'Acte constitutif de l'Union africaine signé le 11 juillet 2000 à Lomé, Togo.

soigneusement ciblés sur le renforcement des capacités propres à diminuer les risques [d'atrocités] »[1998]. Malgré les difficultés opérationnelles et les risques encourus, la société civile burundaise, et particulièrement les associations qui collectent des informations sur les allégations de violation des droits de l'homme, méritent d'être soutenues. Il est également crucial qu'une pression diplomatique soit exercée sur le Burundi afin que les lois sur les associations burundaises et les ONG internationales soient modifiées dans un sens qui leur permette d'opérer sans entrave et en toute indépendance[1999]. Les médias indépendants qui travaillent encore au Burundi ou qui continuent à rapporter sur l'actualité du pays depuis l'extérieur méritent également d'être soutenus en aidant « au renforcement des capacités de recherche et d'enquête des journalistes »[2000]. Plus largement, les aides versées au Burundi doivent être conditionnées à des critères et des indicateurs stricts en matière de droits de l'homme[2001]. L'Union européenne a adopté cette position. Il est important que l'ensemble des pays et organisations donatrices se coordonnent et adoptent une approche commune.

Action collective

768. Au-delà de l'assistance, se pose également la question de l'action collective pour répondre à la dégradation continue de la situation des droits de l'homme au Burundi depuis avril 2015 et aux risques accrus d'atrocités. Parmi les moyens à la disposition de la communauté internationale, certains sont non-coercitifs, d'autres le sont. Dans la première catégorie, les missions d'établissement des faits et les commissions d'enquête internationales jouent un rôle de première importance, comme l'a souligné à plusieurs reprises le Secrétaire général des Nations Unies[2002]. Depuis le début de la crise au Burundi en 2015, se sont succédées une mission d'établissement des faits de l'Union africaine, l'EINUB et la présente Commission qui achève son second mandat. Aujourd'hui, se pose la question de la suite à donner à ces mécanismes dans un contexte où le Gouvernement refuse depuis octobre 2016 la présence sur son sol de toute mission d'enquête internationale sur les droits de l'homme. La Commission, en l'occurrence, recommande le prolongement de son mandat pour une année supplémentaire du fait de la persistance des violations graves des droits de l'homme constatées depuis 2015, de l'absence de mesures prises à l'encontre de leurs auteurs et de l'absence d'autres mécanismes internationaux en mesure de mener des enquêtes indépendantes et approfondies sur la situation des droits de l'homme au Burundi.

769. Le Secrétaire général des Nations Unies a également insisté sur le rôle à la fois préventif et de lutte contre l'impunité de la Cour pénale internationale[2003]. Il est à cet égard important, comme cela a été déjà souligné, que les partenaires du Burundi insistent pour que le Gouvernement revienne sur sa décision de se retirer du Statut de Rome et, pour le moins, coopère dans le cadre de l'enquête menée par le Bureau du Procureur de la CPI, ce à quoi il est tenu s'agissant d'actes commis antérieurement à son retrait.

770. Les mesures coercitives entrent pour leur part dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En premier lieu, une série de « mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée » est envisageable en vertu de l'article 41 de la Charte : « gel des avoirs financiers de dirigeants et autres membres du régime visé, et imposition d'interdictions de voyager ; suspension des crédits, aides et prêts accordés par les institutions financières internationales aux fonctionnaires installés à l'étranger ; limitation des autres services financiers fournis à des fonctionnaires ou autres individus ; restriction de l'accès aux produits de luxe, armes et matériels connexes, ainsi qu'aux marchandises de grande valeur

[1998] A/63/677, par. 44.

[1999] Voir la partie III.C.5 (b) du présent rapport les rapports précédents de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 563 à 570).

[2000] A/68/947-S/2014/449, par. 56.

[2001] Le Secrétaire général des Nations Unies a insisté pour que les pays donateurs, s'il y a lieu, tiennent « compte de considérations tenant à la responsabilité de protéger et aux droits de l'homme dans les programmes d'assistance existants et [créent] autant que possible de nouveaux programmes d'aide liés à la responsabilité de protéger » (A/63/677, par. 47).

[2002] Voir notamment : A/63/677, par. 52, et A/66/874-S/2012/578, par. 28.

[2003] A/63/677, par. 54, A/66/874-S/2012/578, par. 29.

; limitation des échanges diplomatiques des États avec une entité visée ; exclusion des manifestations sportives internationales; restriction de la coopération scientifique et technique »[2004]. À ce jour, outre la suspension par plusieurs partenaires[2005] du Burundi de tout ou partie de l'aide versée au Gouvernement, seuls l'Union européenne et les États-Unis ont adopté des sanctions ciblées contre des personnalités burundaises. Le Conseil de sécurité devrait lui-aussi envisager sérieusement cette option au regard de la situation dans le pays[2006].

771. En second lieu, l'article 42 de la Charte des Nations Unies permet d'autoriser le déploiement de forces multinationales sous l'égide de l'ONU. L'article 53 dispose quant à lui qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Deux résolutions prévoyant le déploiement de forces de protection au Burundi restent aujourd'hui en suspens au niveau du Conseil de sécurité des Nations Unies[2007] et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine[2008]. L'échec de la mise en œuvre de ces résolutions renvoie la communauté internationale à sa responsabilité, ce d'autant plus si la situation devait s'aggraver dans les mois à venir.

772. Enfin, comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, face à des risques d'atrocités, il faut « prêter particulièrement attention à la nécessité de freiner les mouvements d'armes ou de matériel policier dont il pourrait être fait un usage inapproprié par des régimes répressifs qui, de toute évidence, ne s'acquittent pas des principales responsabilités qui leur incombent »[2009]. Tout État qui continuerait de fournir des armements ou du matériel militaire au Burundi devrait être mis devant ses responsabilités. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut en outre envisager d'imposer un embargo sur les armes à destination du Burundi.

B. Mesures propres à prévenir la récurrence des crises au Burundi

773. Dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général des Nations Unies a insisté sur la prévention et a ainsi placé la responsabilité de protéger au cœur de son programme relatif à la prévention en général[2010]. Celui-ci guide en effet l'action des Nations Unies depuis l'« Agenda pour la paix » de Boutros Boutros-Ghali de 1992[2011] et le rapport de Koffi Annan de 1999 intitulé « De la réaction à la prévention »[2012]. Dans ce dernier document, le Secrétaire général de l'époque a souligné la nécessité de mettre en œuvre une prévention rapide tout en s'attaquant aux causes profondes des conflits. Dans la même veine, le dernier rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la responsabilité de protéger insiste à la fois sur l'obligation de protéger les populations contre les atrocités et sur la nécessité de lutter « contre les causes profondes des atrocités criminelles, y compris les pratiques persistantes de discrimination fondée sur l'identité, les privations économiques et les disparités et insuffisances connexes dans les structures publiques »[2013].

774. On l'a vu, l'histoire récente du Burundi est émaillée de crises politiques qui ont eu des incidences directes sur la situation des droits de l'homme et, pour certaines, ont conduit à la commission de crimes graves. La Commission a conclu qu'il y avait des motifs

---

2004 Citées in A/66/874-S/2012/578, par. 31.
2005 Allemagne, Belgique, États-Unis, France et Pays-Bas.
2006 Le Secrétaire général des Nations Unies a également souligné : « Pour le moins, les dirigeants responsables [d'] atrocités ne devraient pas être reçus par leurs pairs. Ni leur pays ni eux-mêmes ne devraient pouvoir être élus à des postes de direction dans les organes sous-régionaux, régionaux ou mondiaux » (A/63/677, par. 57).
2007 Résolution 2303 du 29 juillet 2016 autorisant le déploiement de 228 policiers de l'ONU au Burundi.
2008 Résolution du 17 décembre 2015 prévoyant le déploiement de la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (MAPROBU).
2009 A/63/677, par. 58.
2010 « Mise en œuvre de la responsabilité de protéger : application du principe de responsabilité en matière de prévention », 10 août 2017 (A/71/1016-S/2017/556).
2011 A/47/277-S/24111.
2012 A/54/1.
2013 A/71/1016-S/2017/556, par. 13.

raisonnables de croire que des crimes contre l'humanité ont été commis depuis avril 2015 au Burundi. Cette situation exige des mesures immédiates tant au niveau national qu'international, telles qu'elles ont été décrites dans le chapitre précédent. Elle nécessite également de s'attaquer aux facteurs structurels de la crise actuelle comme de celles qui l'ont précédée[2014], dans une optique de prévention de nouvelles crises. Cela a été souligné plus haut : les risques d'émergence d'une crise plus grave encore et aux multiples dimensions, sont aujourd'hui bien réels[2015].

775. S'attaquer aux causes profondes des crises politiques et des droits de l'homme au Burundi exige de se pencher tout particulièrement sur les questions de recherche de la vérité et de réparation des victimes, de lutte contre l'impunité, de partage des ressources et de gouvernance économique, d'expression du pluralisme, et de promotion d'une culture de paix et des droits de l'homme. Outre le rapport déjà mentionné du Secrétaire général des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a récemment présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport destiné à contribuer à la mise en place d'un cadre global de prévention des violations massives et graves des droits de l'homme[2016]. Il a également mené conjointement avec le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide une étude sur « « la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentes à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition »[2017]. La Commission s'est inspirée de ces documents dans l'élaboration des propositions et recommandations qui suivent.

1. Rechercher la vérité et réparer les préjudices

776. Dans le contexte de graves violations des droits de l'homme et de crimes de droit international, la révélation des faits et des circonstances des abus passés ainsi que la restitution, la compensation et la réhabilitation offertes aux victimes peuvent contribuer à prévenir de nouvelles atrocités[2018].

(a) Recherche de la vérité

777. Dans leur étude conjointe, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide ont souligné : « la révélation de la vérité aide à prévenir les atrocités, puisqu'elle permet de rendre compte publiquement de l'ampleur des crimes commis, souvent méconnue de ceux qui n'ont pas été directement touchés, ainsi que des motivations sous-jacentes et des moyens et structures utilisés pour commettre ces crimes »[2019].

778. Une entreprise de recherche de la vérité est, comme on l'a vu[2020], en cours au Burundi à travers la CVR qui enquête sur les crimes et atrocités commis depuis l'indépendance du pays en 1962 jusqu'à l'année 2008. S'agissant des violations perpétrées depuis avril 2015, la Commission d'enquête considère qu'il serait fastidieux à court terme de créer un mécanisme comparable à celui de la CVR, notamment au vu du temps qu'il a fallu pour mettre en place cette dernière. La Commission préconise donc une approche ciblée dans un premier temps. À cet égard, la priorité pour le Gouvernement Burundais devrait être de rechercher les victimes qui ont disparu. L'incertitude au sujet de ce qui est arrivé à une personne est à la fois une source d'angoisse et d'inquiétude pour ses proches, mais également un obstacle juridique à la poursuite de la vie familiale puisque la jouissance de certains droits dépend en partie de procédures administratives qui nécessitent l'obtention

[2014] Voir sur ce point la partie II.B du présent rapport.
[2015] Supra, par.741 à 743.
[2016] Rapport du 12 octobre 2017 (A/72/523).
[2017] A/HRC/37/65.
[2018] A/HRC/36/50, par. 20
[2019] A/HRC/37/65, par. 14.
[2020] Voir la partie II.B.2 (a) du présent rapport.

d'un certificat de décès[2021]. Les cas de disparition au Burundi pour lesquels la Commission a des motifs raisonnables de croire ou de craindre qu'ils constituent des disparitions forcées, ainsi que les nombreuses dépouilles qui ont été retrouvées à travers le pays et inhumées sans être proprement identifiées, confirment l'importance cruciale de la recherche des personnes signalées comme disparues[2022].

779. Dans cette optique, la Commission recommande la création, avec le soutien de la communauté internationale, d'une entité indépendante qui serait chargée de localiser les personnes disparues depuis avril 2015 ou leurs dépouilles, d'établir ce qui leur est arrivé, d'en informer leurs familles et de restituer à ces dernières leurs restes ou de faciliter leur inhumation selon la volonté des proches. Ce travail de recherche prioritaire ne doit ni dépendre des enquêtes pénales et des poursuites contre les auteurs présumés de ces disparitions, ni empêcher que ces dernières aient lieu. De même, la priorité donnée à la recherche des disparus ne doit pas empêcher, à plus long terme, la recherche de la vérité sur les faits et les circonstances des autres violations et crimes internationaux.

(b) Réparation des préjudices

780. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle et le Conseiller spécial sur la prévention du génocide ont également mis l'accent sur l'importance de la réparation qui, selon leurs termes, « contribue à la prévention en reconnaissant les victimes en tant que citoyens titulaires de droits et en leur permettant de demander plus efficacement une indemnisation pour des violations passées et futures. Même si elle découle d'une violation passée, la réparation vise à garantir que cette violation a des conséquences dans le présent et dans le futur »[2023].

781. Au Burundi comme ailleurs, un programme de réparation des préjudices ne peut prétendre à l'exhaustivité du fait de la complexité des besoins des victimes, de la gravité des violations subies et de la faiblesse générale des ressources et des moyens disponibles à cet effet. Il est donc nécessaire d'établir un programme de réparation en consultation avec toutes les catégories de victime, notamment les femmes, qui établisse des priorités s'agissant des types de réparation à offrir, des violations couvertes, et des catégories de victime bénéficiaire, les plus vulnérables d'entre elles devant être dûment prises en considération. Les violences graves fondées sur le genre, dont les violences sexuelles sous toutes ses formes, doivent être incluses, tout en veillant à ce que les victimes ne soient pas stigmatisées ou fassent l'objet de représailles. Un tel programme de réparation doit « avoir pour objectif de s'attaquer aux modèles préexistants de la discrimination structurelle à l'égard des femmes et des inégalités entre les sexes et, dans la mesure du possible, de les éliminer »[2024]. Il doit par ailleurs intégrer des formes de réparation à la fois matérielles et symboliques, individuelles et collectives, afin de bénéficier au plus grand nombre. Il doit également inclure autant que possible une prise en charge médicale et psychologique des victimes qui en ont le plus besoin, notamment les victimes de tortures et de violences sexuelles[2025].

2. Créer un État de droit

782. Par définition, l'État de droit nécessite que toutes les composantes de l'État, ainsi que leurs membres – que ces derniers dépendent du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire –, se soumettent au droit en vigueur. Comme la Commission a pu le souligner dans ce rapport, le respect de l'État de droit dépend aussi bien d'institutions, judiciaires notamment,

---

[2021] Voir les rapports du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, A/HRC/36/50, par. 79 à 82 et A/HRC/24/42, par. 46.

[2022] Voir la partie III.C.1 (b) du présent rapport.

[2023] A/HRC/37/65, par. 14. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle l'avait déjà souligné : « En faisant des efforts réels pour réparer les violations massives commises par le passé, les autorités montreraient à la population qu'elles ont la volonté sincère de rompre avec la tradition de l'impunité » (A/HRC/30/42/Add.1, p. 22).

[2024] A/69/518, par. 72.

[2025] Voir les rapports du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle : A/HRC/36/50, par. 84 à 86 ; A/69/518, par. 30 à 40, par. 47, par. 70 à 75.

qui appliquent ou veillent à l'application du droit, que d'une pratique qui ne laisse pas impunies les personnes qui ne respectent pas le droit, en particulier les auteurs de violations des droits de l'homme et de crimes de droit international.

(a) Lutter contre l'impunité

783. La lutte contre l'impunité dans le contexte de graves violations des droits de l'homme et de crimes contre l'humanité qui prévaut au Burundi est une obligation juridique pour le Gouvernement en vertu du droit international[2026]. Cette lutte a en outre un effet préventif et contribue à garantir que de tels actes ne se répètent pas. La condamnation des auteurs de violations à des peines proportionnelles à la gravité de leurs actes peut non seulement avoir un effet dissuasif, mais participe également à la restauration de l'État de droit et de la confiance de la population dans les institutions du pays, en démontrant que nul n'est au-dessus de la loi[2027]. Le système judiciaire doit être capable de remplir cette tâche en toute impartialité, intégrité et indépendance, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui au Burundi[2028]. Il est donc impératif de réformer le système judiciaire burundais en profondeur afin que ce dernier puisse à terme remplir son rôle en matière de lutte contre l'impunité.

(b) Réformer le système judiciaire

784. La réforme du système judiciaire doit viser à garantir aussi bien l'indépendance des juges que celle de l'institution, en assurant notamment à cette dernière une autonomie financière et en renforçant les compétences de son personnel ainsi que les moyens qui lui sont alloués[2029]. Une telle réforme est la condition nécessaire à l'existence d'un État de droit jouissant de la confiance de la population. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, « la reconnaissance et la confiance sont les conditions préalables et les conséquences de l'action menée pour instaurer un système de justice formel. Par nécessité, un système juridique suppose pour fonctionner la création de sujets juridiques qui se définissent par la possession de droits (et d'obligations). De même, un système juridique ne peut fonctionner sans un certain degré de confiance : en l'absence d'une surveillance totale (ou totalitaire), les systèmes répressifs reposent sur la conviction que les citoyens dénonceront les crimes dont ils sont témoins ou dont ils sont victimes, ce qui présuppose notamment un minimum de confiance dans les enquêtes de police, dans l'efficacité des tribunaux, dans l'honnêteté et l'indépendance des juges et dans la rigueur (mais aussi peut-être l'humanité) du système carcéral »[2030]. Il est également important de prendre des mesures propres à garantir l'accessibilité aux tribunaux pour tous, particulièrement celle des femmes et des victimes de violences sexuelles, en veillant à ce que les citoyens ne rencontrent pas d'obstacles directs ou indirects, tels que le coût des services de conseil et de représentation juridiques et la méconnaissance de la loi, pour réclamer le respect de leurs droits et la mise en œuvre des décisions de justice. Des recommandations détaillées, visant à réformer le système judiciaire burundais, sont proposées plus bas dans ce rapport[2031].

785. Comme toute réforme du système judiciaire prend du temps, il est à craindre que les juridictions burundaises ne soient pas en mesure de poursuivre effectivement les responsables des violations documentées depuis avril 2015 avant plusieurs années. En outre, la Cour pénale internationale ne pourra vraisemblablement pas poursuivre tous les auteurs et devra donc établir des priorités et une stratégie en matière de poursuites. Afin de remédier à ces carences, le recours à des juridictions *ad hoc* au sein du système judiciaire

---

2026 Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir également l'Observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme concernant la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte en vertu de l'article 2, notamment les par. 8, 15 et 18.

2027 A/HRC/37/65, par. 19 et A/72/523, par. 36.

2028 Voir la partie III.D du présent rapport.

2029 A/HRC/37/65, par. 14. Voir également la partie III.D du présent rapport pour plus de détails sur les problèmes structurels, conjoncturels et autres du système judiciaire. Voir aussi le rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle sur sa mission au Burundi (A/HRC/30/42, add.1, par. 82 à 85).

2030 A/67/368, par. 42.

2031 Voir la partie VI du présent rapport.

national devrait être envisagé. De telles juridictions hybrides ou internationalisées, établies de manière temporaire, ont l'avantage de s'intégrer aux juridictions nationales, tout en atténuant les coûts et l'éloignement propres aux juridictions internationales. Elles peuvent également contribuer au renforcement des capacités des magistrats nationaux[2032].

786. Dans cette optique, une solution à court terme au Burundi pourrait être la création de chambres spécialisées au sein des juridictions ordinaires supérieures, au niveau des Cours d'appels par exemple ou avec l'établissement d'une chambre d'appel au sein de la Cour Suprême. Ces chambres auraient une compétence spécialisée et exclusive sur les crimes internationaux commis sur le sol burundais. Elles incluraient de manière transitoire des magistrats internationaux, le temps de renforcer les capacités des magistrats et du personnel judiciaire burundais dans les domaines de l'instruction, des poursuites et des jugements. Cette composante internationale permettrait également de redonner confiance aux différents secteurs de la population et les inciter à participer à la procédure – en garantissant que celles-ci soient perçues comme indépendantes et impartiales.

(c) Réformer les mécanismes de protection

787. Comme mentionné plus haut, les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme – en premier lieu la CNIDH – sont déficients. Dans sa décision de novembre 2017 rétrogradant la CNIDH au statut « B », le Sous-Comité d'accréditation (SCA) de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) a pointé le manque d'indépendance de la CNIDH et a encouragé cette dernière « à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le GANHRI et le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme (NANHRI) et à solliciter leur assistance»[2033]. Il est urgent que la direction de la CNIDH mette en œuvre cette recommandation.

(d) Réformer le secteur de la sécurité

788. Dans son dernier rapport sur la responsabilité de protéger, le Secrétaire général des Nations Unies a insisté sur le fait que « l'existence de forces de sécurité légitimes et efficaces est une condition préalable pour prévenir les atrocités criminelles »[2034]. Or, comme on l'a vu[2035], les membres des corps de défense et de sécurité burundais ont été parmi les principaux auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme et de crimes de droit international depuis avril 2015. Ce constat a mis en lumière les carences de la réforme du secteur de la sécurité au Burundi qui ont été décrites plus haut dans ce rapport[2036].

789. Les principaux partenaires techniques et financiers du Burundi – Belgique, États-Unis, France et Pays-Bas – ont cessé de soutenir cette réforme[2037]. Si la situation des droits de l'homme devait toutefois s'améliorer et les autorités burundaises faisaient preuve de bonne volonté, toute assistance internationale à un programme de réforme du secteur de la sécurité devrait identifier et tirer les leçons des programmes précédents. Il devrait également être élaboré sur un mode participatif, qui inclut notamment la société civile et les femmes. Les recommandations que le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a

[2032] A/67/368, par. 51.
[2033] Rapport et recommandations de la session du SCA, Genève, 13-17 novembre 2017, section 4.1.
[2034] A/71/1016-S/2017/556, par. 23.
[2035] Voir la partie III.B.1 du présent rapport, ainsi que le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, parties II.B.1 et III.C.2).
[2036] Voir la partie II.B.2 (c) du présent rapport.
[2037] Dans son rapport de 2014 sur la responsabilité de protéger (A/68/947-S/2014/449, par. 44), le Secrétaire général des Nations Unies a souligné à cet égard que « les prestataires d'aide doivent […] se réserver le droit de mettre fin à leur coopération avec les institutions de sécurité si l'objectif de la prévention des atrocités de masse se trouve compromis ».

faites afin de contribuer à la mise en place d'un cadre global de prévention des violations massives et graves des droits de l'homme[2038] devraient être prises en compte.

790. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a à cet égard souligné que « dans un solide programme de prévention, il fau[t] définir avec soin le rôle externe de l'armée et des services de renseignements et le rôle interne de la police pour ce qui est du maintien de l'ordre public, ainsi que les circonstances très restreintes dans lesquelles ces lignes peuvent être franchies, de même que le rôle des services de renseignements au plan externe et au plan interne»[2039]. À cet égard, la crise qui s'est ouverte en avril 2015 au Burundi a révélé une confusion des rôles entre les différents corps de défense et de sécurité : l'armée étant réquisitionnée pour des opérations de maintien de l'ordre et le SNR intervenant systématiquement dans des affaires de police. Cette ambiguïté est favorisée par les textes régissant ces corps. La loi organique n° 1/04, adoptée le 20 février 2017, prévoit que la Force de défense nationale du Burundi (FDNB) peut intervenir en appui de la police « exceptionnellement dans le maintien et le rétablissement de l'ordre et de la sécurité publique »[2040]. Une abrogation de cette disposition qui n'existait pas dans la précédente loi organique régissant la FNDB[2041] devrait être sérieusement envisagée. En outre, la loi régissant le statut du personnel du SNR prévoit que les membres de ce corps « ont la qualité d'Officier de police judiciaire à compétence générale pour toute infraction ayant un rapport avec les missions du SNR »[2042]. Or, ces missions sont très larges[2043]. Il conviendrait d'en circonscrire le champ et de s'interroger sur l'utilité de conférer le statut d'Officier de police judiciaire à des agents de renseignement ; du moins à veiller à ce que les mesures prises par ces agents en vertu de leurs pouvoirs de police judiciaire respectent les dispositions du Code de procédure pénale et soient systématiquement contrôlées par un juge.

791. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a également insisté sur la nécessité de « rationaliser et simplifier les forces, de préciser leurs chaînes hiérarchiques »[2044]. Or, comme l'ont montré le présent rapport et le précédent rapport de la Commission[2045], il existe au sein des corps de défense et de sécurité du Burundi des chaînes de commandement parallèles qui court-circuitent les hiérarchies officielles. Toute réforme du secteur de la sécurité au Burundi devra prendre en compte cet état de fait et tâcher d'y remédier afin de porter ses fruits. Le SNR, en outre, est marqué par un fonctionnement particulièrement opaque et son lien hiérarchique direct avec le Chef de l'État, sans qu'il ne

2038 A/72/523. Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non répétition a consacré en 2015 un rapport entier à la réforme du secteur de la sécurité (A/70/438).

2039 A/72/523, par. 51.

2040 Article 15 de la loi organique n° 1/04 du 20 février 2017 portant missions, organisation, composition, instruction, conditions de service et fonctionnement de la Force de défense nationale du Burundi.

2041 Loi organique n° 1/04 du 20 février 2017.

2042 Article 13 de la loi n° 1/05 portant statut du personnel du Service national de renseignement.

2043 L'article 3 de la loi n° 1/04 du 2 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement du SNR dispose que ce dernier « a pour mission la recherche, la centralisation et l'exploitation de tous les renseignements d'ordre politique, sécuritaire, économique et social nécessaires à l'information et à l'orientation de l'action du Gouvernement en vue de garantir la sûreté de l'État. Il s'agit notamment de: a) Prévenir toute menace contre l'État ; b) Collecter, centraliser et contrôler toute information susceptible de contribuer à la protection de l'État et de ses institutions, et à la sauvegarde des relations internationales et de la prospérité économique ; c) Détecter les types d'activités susceptibles de créer l'insécurité, d'inciter à la haine et/ou à la violence ou d'entraîner des changements au sein des institutions de l'État par des moyens anti-démocratiques ; d) Identifier toute tentative de manipulation politique, ethnique, religieuse, régionaliste ou de toute autre nature visant à déstabiliser les institutions ; e) Prévenir toute menace à l'ordre constitutionnel, à la sécurité publique, à l'intégrité territoriale et à la souveraineté nationale; f) Détecter tout acte de terrorisme, tout trafic illicite et toute tentative de constitution d'organisations criminelles ; g) Détecter les dysfonctionnements et les malversations au sein des services de l'État ; h) Informer sur toute menace à l'environnement écologique du pays ».

2044 A/72/523, par. 52. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle rejoint en cela le Secrétaire général des Nations Unies qui dans son dernier rapport sur la responsabilité de protéger a souligné qu'« une chaîne de commandement claire facilite la transparence et la responsabilisation » (A/71/1016-S/2017/556, par. 23).

2045 Voir les parties III.B et IV.B du présent rapport, et A/HRC/36/CRP.1, parties II.B.1 et III.C.2.

soit soumis à aucun contrôle effectif, renforce le risque de son instrumentalisation à des fins politiques.

792. On l'a vu[2046], la composition des corps de défense et de sécurité pose des problèmes depuis leur création. Il est crucial que des procédures strictes et transparentes de sélection, qui permettent notamment l'inclusion des femmes dans les forces de sécurité, soient mises en place. La question de l'équilibre ethnique au sein des forces de défense et de sécurité est également cruciale dans le cas du Burundi. Legs de l'Accord d'Arusha, l'équilibre ethnique est un facteur important de prévention des conflits. La Commission est à cet égard très préoccupée par la récente révision constitutionnelle qui soustrait le SNR de la catégorie des « corps de défense et de sécurité » pour leur part soumis à des quotas ethniques[2047].

793. Les procédures de sélection au sein des corps de défense et de sécurité devraient être accompagnées d'une vérification systématique des antécédents des candidats. Au vu des allégations graves de violations des droits de l'homme et de crimes de droit international commis depuis avril 2015 par des membres des corps de défense et de sécurité, il est également important d'étendre ces mécanismes de vérification à l'ensemble des effectifs de l'armée, de la police et du SNR. Cela permettrait en outre de contrôler que des éléments extérieurs ne se sont pas infiltrés en leur sein.

794. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a par ailleurs souligné que « la vérification des antécédents du personnel de la police, des forces armées et des services de renseignements peut contribuer grandement à la prévention pour autant qu'elle n'ait rien d'une purge »[2048]. Afin d'éviter cet écueil – bien réel dans un pays comme le Burundi où les corps de défense et de sécurité représentent une force importante qui, si elle se sentait menacée, pourrait devenir un facteur sérieux de déstabilisation –, une approche stratégique semble particulièrement nécessaire. Dans ce cadre, des poursuites ciblées contre les chefs hiérarchiques et les responsables de violations graves des droits de l'homme devraient être envisagées en même temps que des formes plus « douces » de vérification des antécédents, assorties par exemple de sanctions clémentes comme la possibilité de démissionner discrètement, ou des formes indirectes d'assainissement telles que des incitations à la retraite[2049]. Tout assainissement et restructuration des corps de défense et de sécurité devraient également s'accompagner d'une assistance à la réintégration des personnes écartées[2050]. Les Nations Unies et l'Union africaine devraient en outre procéder à une vérification systématique des antécédents des militaires burundais envoyés dans les missions de maintien de la paix afin d'éviter que des responsables de violations des droits de l'homme ne soient récompensés.

795. La professionnalisation des forces de défense et de sécurité demeure un enjeu majeur au Burundi[2051]. Les déficiences dans ce domaine ont contribué à ce que plusieurs membres des corps de défense et de sécurité se sont rendus responsables de violations graves des droits de l'homme depuis avril 2015. Un accent particulier devra être mis sur la formation initiale et continue des membres des corps de défense et de sécurité sur leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cette formation devra inclure une dimension genre, notamment de sensibilisation aux violences sexuelles, aux harcèlements et aux discriminations envers les femmes. Des mesures disciplinaires internes et des mécanismes

---

2046 Voir la partie II.B.2 (c) du présent rapport.

2047 Article 263 de la Constitution adoptée en mai 2018.

2048 A/72/523, par. 45.

2049 Ibid, par. 47.

2050 Cette question n'est pas nouvelle dans le contexte burundais. Dans l'évaluation du secteur de la sécurité au Burundi qu'il a menée en 2014, l'ISSAT (International Security Sector Advisory Team) a noté que les anciens combattants lors du conflit civil restent après leur démobilisation une force « facilement remobilisable » du fait notamment d'« un manque de soutien à leur réinsertion ». Voir la partie II.B.2 (c) du présent rapport.

2051 Le Secrétaire général des Nations Unies a à cet égard souligné que tout soutien matériel aux forces de défense et de sécurité doit « être complété par une aide visant à promouvoir le professionnalisme, le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et la responsabilisation, afin que les forces armées, les forces de l'ordre et les services de renseignements suscitent la confiance de la population » (A/68/947-S/2014/449, par. 45).

de responsabilité devront également être mis en place afin de s'assurer que les auteurs de violations des droits de l'homme ne restent pas impunis.

796. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a en outre souligné que « le renforcement des mécanismes de contrôle civil sur les services de sécurité, notamment de renseignements, mérite une attention particulière du point de vue de la prévention »[2052]. À cet égard, le fait que le SNR ait été soustrait des corps de défense et de sécurité dans la nouvelle Constitution est préoccupant. Seuls en effet ces corps, désormais composés seulement de l'armée et de la police, sont soumis « au contrôle du Parlement »[2053] et « subordonnés à l'autorité civile dans le respect de la Constitution, de la loi et des règlements »[2054]. Le Parlement ne constitue pas cependant le seul organe de contrôle civil. La CNIDH, l'Ombudsman, la Cour constitutionnelle, le système judiciaire dans son ensemble, les composantes du dispositif national de lutte contre la corruption, la société civile et les médias doivent également contribuer au contrôle des corps de défense et de sécurité. Or, comme cela a déjà été mentionné dans ce rapport[2055], l'ISSAT, dans son évaluation du secteur de sécurité burundais en 2014, a souligné que ces organes « ne parviennent à infléchir [la corruption, les violations des droits de l'homme et les crimes de nature politique] que de manière encore très limitée »[2056]. Cette situation s'est, comme on l'a vu, aggravée depuis 2015. Dans ce contexte, une réforme du secteur de la sécurité au Burundi ne pourra être effective qu'accompagnée d'une refonte du système de la justice ainsi que des mécanismes de protection comme la CNIDH et l'Ombudsman, et d'un respect par les autorités burundaises des libertés d'expression et d'association, en particulier celles des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme[2057].

3. Partager équitablement les ressources et garantir la bonne gouvernance économique

797. L'accroissement de la pauvreté, les mauvais indicateurs économiques, et le passage du pays d'une phase de développement à une phase d'urgence humanitaire suite à la crise politique de 2015 et la détérioration de la situation des droits de l'homme qu'elle a entraînée, exigent que le Gouvernement burundais prenne des mesures urgentes pour venir en aide à la population. La situation ne devrait pas s'améliorer en 2019. Le FMI prévoit, comme on l'a vu, une diminution du PIB réel par habitant de 2,5 pour cent et une augmentation des prix à la consommation de 22,1 pour cent[2058] pour l'année prochaine[2059]. Ces perspectives, conjuguées à la situation économique actuelle, marquée notamment par une aggravation du chômage, en particulier chez les jeunes, et des hausses régulières des prix, comportent de sérieux risques de tensions, voire de violences futures.

(a) Réformes économiques

798. Dans ce contexte, les autorités burundaises doivent impérativement instaurer un climat favorable aux investissements nationaux et étrangers, tout particulièrement en s'attaquant à la corruption, en premier lieu de haut niveau[2060], et en diminuant au maximum les risques et les incertitudes auxquelles font face les entreprises du fait du climat socio-politique qui prévaut dans le pays. Il est important notamment que les recrutements au sein des autorités étatiques, des sociétés publiques et des entreprises mixtes soient basés sur les compétences et les qualifications, sans considération des allégeances et affiliations politiques des candidats, pour des raisons évidentes d'efficacité et de confiance de la population et des partenaires techniques et financiers du Burundi.

2052 A/72/523, para. 54.
2053 Article 248 de la Constitution de 2018.
2054 Ibid., article 252.
2055 Voir la partie II.B.2 (c) du présent rapport.
2056 Évaluation de la réforme de la sécurité et de la justice au Burundi, Rapport final, février 2014.
2057 Voir les développements consacrés à ces différentes réformes dans le présent chapitre.
2058 En pourcentage moyen de variation annuelle.
2059 FMI, Afrique subsaharienne, Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, avril 2018 (in : http://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2018/04/30/sreo0518).
2060 Voir infra, ainsi que la partie II.B.3 (c) du présent rapport.

799. L'instauration d'un climat de confiance, qui passe également par des mesures visant à faire cesser les violations des droits de l'homme, est primordiale pour que le Gouvernement puisse bénéficier d'une assistance et d'une coopération internationales[2061] au moins comparable à celles qu'il recevait avant la suspension d'une part importante des dons extérieurs en 2016 en raison de la détérioration de la situation des droits de l'homme. L'État burundais devrait par ailleurs élaborer et mettre en œuvre ses budgets annuels de manière à utiliser au maximum les ressources disponibles pour la réalisation des droits de l'homme de la population, en particulier des droits à une alimentation suffisante, à l'eau et à la santé. Dans ce but, il est important que le Gouvernement, en lien avec ses partenaires techniques et financiers, développe des indicateurs en matière de droits de l'homme qui soient désagrégés, y compris par genre, afin de guider l'élaboration de ses politiques et évaluer l'efficacité de son action[2062].

800. L'État burundais doit également tout mettre en œuvre pour contrôler l'augmentation des prix due en particulier aux hausses des taxes, des impôts et d'autres contributions, qui portent atteinte au droit à un niveau de vie suffisant de la population. Dans ce contexte, les contributions, comme celles pour les élections de 2020, qui appauvrissent la population et violent les droits de l'homme, en particulier les droits à une alimentation suffisante, à l'éducation et à la santé, devraient être supprimées.

(b) Réforme du foncier

801. Les vagues successives de départ du pays et de déplacements à l'intérieur du territoire ont conduit à de très nombreux conflits fonciers, un grand nombre demeurant toujours non-résolus. Au vu du contexte de crise persistante, il n'y a pas lieu de penser qu'un retour des réfugiés ayant fui le Burundi depuis avril 2015 ne se fera pas dans de meilleures conditions que pour les réfugiés des crises précédentes. La Commission, comme mentionné plus haut dans ce rapport[2063], a recueilli des témoignages d'accaparements et de spoliations de terres et de logements de Burundais toujours en exil, rendant leur retour difficile, voire dans certains cas dangereux. Le retour des réfugiés ayant fui le pays depuis avril 2015 risque donc d'augmenter les tensions et les violences liées aux conflits fonciers et, au-delà, d'avoir un impact négatif sur la stabilité du pays, la réconciliation, et la lutte contre la pauvreté.

802. Il est dans ce contexte primordial que les institutions et les juridictions chargées de régler les conflits fonciers ne soient pas politisées ou soumises à des pressions politiques, ni discréditées par des cas de corruption. La question du foncier au Burundi doit à cet égard être intégrée dans la réforme du système judiciaire et les mesures de lutte contre la corruption. Le nombre d'intervenants étatiques dans le domaine du foncier doit par ailleurs être rationalisé et leurs attributions mieux définies afin d'éviter les conflits de compétences et l'opacité des procédures.

803. Il est également important que les lois, politiques et programmes liés au foncier soient basés sur les droits de l'homme, en particulier sur la dignité, l'égalité, l'équité, la non-discrimination et la reconnaissance des droits de tous à un niveau de vie suffisant, à un logement convenable et à la nourriture. Les lignes directrices et recommandations élaborées par les mécanismes des droits de l'homme et, plus largement, par le système des Nations Unies, comme les directives du Comité de la sécurité alimentaire mondiale[2064], méritent à cet égard d'être prises en compte.

2061 Prévues par l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux.

2062 Voir notamment : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Indicateurs des droits de l'homme, Guide pour mesurer et mettre en œuvre, 2012 (in : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/Human_rights_indicators_fr.pdf).

2063 Voir la partie III.D.3 (c) du présent rapport.

2064 Comité de la sécurité alimentaire (CSA), Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 2012 (in : http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf).

804. Dans ce cadre, les expulsions forcées et les expropriations ne devraient être envisagées que dans des circonstances exceptionnelles[2065], si elles sont pleinement justifiées et exécutées dans le respect des droits de l'homme et de la dignité[2066]. Il est en outre important de garantir à tous la sécurité légale des différents régimes d'occupation[2067], au-delà de l'octroi de titre de propriété. Cette protection se fait entre autres par la reconnaissance que la terre a une valeur qui va au-delà de la valeur pécuniaire[2068], ce qui est particulièrement vrai pour les Batwa dont la culture n'envisage pas la propriété individuelle, mais assigne une responsabilité à l'ensemble de la communauté sur la terre. Il est également urgent d'aborder la question de l'accession des femmes à la terre de manière participative, en consultant les principales intéressées et les associations de défense des droits des femmes. En particulier, une loi protégeant le droit des femmes à la terre et leurs droits successoraux devrait être élaborée et adoptée dans les meilleurs délais.

(c) Lutte contre la corruption

805. La crise qui s'est ouverte en avril 2015 a eu des conséquences – notamment l'augmentation des restrictions à l'encontre de la société civile et des médias ainsi que le contrôle accru des institutions – qui ont aggravé l'impunité liée aux affaires de corruption de haut niveau. Cela a une double conséquence. D'un côté, la corruption alimente les conflits, crée des inégalités sociales, politiques et économiques[2069]. De l'autre, l'accaparement illégal des ressources de l'État et du pays par quelques personnes a un impact direct sur le montant des ressources disponibles destinées à la réalisation des droits de la population, en particulier des droits à une alimentation suffisante, à l'eau et à la santé.

806. Des mesures destinées à combattre la corruption à haut niveau sont par conséquent nécessaires afin d'éviter la récurrence des violations des droits de l'homme et des crises. Dans ce cadre, le Burundi devrait mettre en œuvre les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption et utiliser les Indicateurs pour le suivi des Objectifs de développement durable (notamment les indicateurs 16.5 et 16.6[2070]) pour contrôler l'évolution de la corruption dans le pays. La Haute Cour de justice, seule habilitée à poursuivre les hauts dignitaires et le Chef de l'État, notamment en cas de soupçons de corruption, devrait être établie conformément à la Constitution. L'attribution des demandes

---

2065 Par l'argument de l'« intérêt public» ne justifie pas automatiquement une expulsion forcée. Un certain nombre de critères doivent être réunies (voir par exemple : OHCHR et UN-Habitat, Fiche d'information n° 25 Rev1: les expulsions forcées, pp. 29 à 31 (in: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1_fr.pdf).

2066 Voir Les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, Annexe 1 du rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, A/HRC/4/18 (in : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_fr.pdf) et Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte): expulsions forcées, ainsi que la page internet : https://www.ohchr.org/EN/Issues/ForcedEvictions/Pages/Index.aspx.

2067 « Il existe diverses formes d'occupation − la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces » (Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4: Le droit à un logement suffisant (article 11, par. 1, du Pacte)).

2068 À titre d'exemple, « les États et les acteurs non étatiques devraient reconnaître que les terres, les pêches et les forêts possèdent une valeur sociale, culturelle, spirituelle, économique, environnementale et politique pour les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers » (Comité de la sécurité alimentaire (CSA), Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 2012).

2069 UNODC, Guide pratique contre la corruption (in : http://www.unodc.org/pdf/9dec04/resourceguide_f.pdf).

2070 Indicateur 16.5 : « Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes » et indicateurs 16.6 : « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ».

d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles devrait se faire en outre de manière transparente, sur la base de documents et d'accords rendus publics. Comme l'a souligné la Cour des comptes du Burundi, les comptes et fonds extrabudgétaires et sans base légale devraient être abolis et leurs avoirs versés au Trésor public. Il serait également souhaitable, afin d'établir un climat de confiance entre la population et ses dirigeants, que ces derniers soumettent une déclaration complète de leur situation patrimoniale au moment de leur entrée et de leur sortie de fonctions. Ces déclarations devraient être examinées par une autorité compétente et indépendante[2071].

4. Garantir le pluralisme

807. Le Secrétaire général des Nations Unies a noté qu'« il ne fait aucun doute que les États qui gèrent bien leur diversité intérieure » risquent moins de sombrer dans un cycle de violence et d'instabilité[2072]. La garantie du pluralisme et de son expression constituent en effet des facteurs de prévention des conflits. Or, comme on l'a montré dans ce rapport[2073], on assiste au Burundi à une lente disparition du pluralisme. Sur le plan politique, la faiblesse de l'opposition, due notamment à sa fragmentation et à certains de ses choix comme celui de ne pas se présenter aux scrutins de 2010, est une tendance qui, dans le court terme, ne devrait pas changer. Cela ne permet pas notamment au Parlement de jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir. Pourtant, comme l'a souligné le Secrétaire général, « les parlements constituent de précieuses instances de débat où les politiques et mesures prises au plan national sont examinées et discutées. Ils donnent la possibilité à la société civile, aux médias et aux personnes concernées de nouer un dialogue direct avec les décideurs et les représentants, et ainsi de renforcer le principe de responsabilité et d'enrichir le vivier de compétences nationales contribuant à la prévention des atrocités criminelles »[2074]. Au-delà du Parlement, la société civile et les médias ont un rôle primordial à jouer en matière de prévention. Si dans ces domaines, le pluralisme a longtemps été préservé au Burundi, la situation s'est nettement détériorée depuis avril 2015.

808. Le Secrétaire général des Nations Unies a encore récemment mis l'accent sur le rôle « déterminant » de la société civile en matière de prévention des atrocités[2075]. Ce rôle s'inscrit, comme on l'a vu[2076], dans celui plus large qui est attendu de la société civile dans le cadre de la responsabilité de protéger. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a lui aussi souligné « le rôle préventif crucial de la société civile » qu'elle exerce par des « moyens très concrets tels que la sensibilisation, la surveillance, la communication d'informations et diverses initiatives de réconciliation »[2077]. Afin d'aider les organisations de la société civile dans ces tâches, le Rapporteur spécial plaide pour une abrogation des lois limitant de diverses manières leur fonctionnement. Dans le cas du Burundi, les textes de loi adoptés en janvier 2017 sur les ONG étrangères et les associations burundaises sans but lucratif[2078] ont augmenté le contrôle du Gouvernement sur la société civile et entravent leur capacité d'action[2079]. La Commission considère que ces lois, dont les projets avaient été critiqués notamment par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme[2080], doivent impérativement être réexaminées.

2071 Sur ce point, voir notamment : Iwacu, PARCEM : « Le contrôle de l'enrichissement illicite endigue la corruption », 26 juillet 2018 (in : http://www.iwacu-burundi.org/parcem-le-controle-de-lenrichissement-illicite-endigue-la-corruption/) et Agence Bujumbura News, Un ancien Premier ministre plaide pour une loi sur l'origine licite des biens, 10 juillet 2014 (in : https://bujanews.wordpress.com/2014/07/10/un-ancien-premier-ministre-plaide-pour-une-loi-sur-l-origine-licite-des-biens/).

2072 A/63/677, para. 15.

2073 Voir la partie II.A du présent rapport.

2074 A/71/1016-S/2017/556, par. 21.

2075 Ibid., par. 25.

2076 Supra, par. 757.

2077 A/72/523, par. 58 et 66.

2078 Lois n° 1/01 du 23 janvier 2017 et 1/02 du 27 janvier 2017.

2079 Voir la partie III.C.5 (b) du présent rapport et le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, par. 563 à 570).

2080 A/HRC/31/55/Add.2.

809. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a par ailleurs insisté sur l'importance pour les sociétés civiles de s'organiser en réseaux, créés et gérés indépendamment des gouvernements. La disparition du réseau national des organisations des droits de l'homme du fait des mesures de suspension et de radiation de certaines associations qui le composaient et de poursuites ou de menaces contre plusieurs de leurs membres depuis avril 2015 constitue un véritable pas en arrière. Il est important que les partenaires techniques et financiers du Burundi aident les organisations de la société civile burundaise, en particulier celles investies dans le domaine des droits de l'homme, à s'organiser en réseaux ou coalitions et qu'ils soutiennent leurs initiatives de médiation et de promotion d'une culture de paix. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle a à cet égard insisté pour que la notion de « société civile » ne soit pas « réduite aux seuls organisations non gouvernementales »[2081]. Les confessions et organisations religieuses peuvent également jouer un rôle non-négligeable en matière de prévention. Beaucoup de confessions au Burundi, au premier rang desquelles l'Église catholique qui demeure majoritaire, ont fait preuve d'indépendance et parfois n'ont pas hésité à exprimer des critiques publiquement. Leur action et leurs activités méritent aussi d'être soutenues.

810. Le Secrétaire général des Nations Unies a en outre noté dans son dernier rapport sur la responsabilité de protéger : « Les médias ont également un rôle essentiel à jouer. L'information factuelle et impartiale revêt une importance cruciale mais est menacée dans de nombreuses régions du monde. L'indépendance et la pluralité des médias devraient être encouragées »[2082]. Comme on l'a vu[2083], ces deux aspects sont aujourd'hui fortement compromis au Burundi. Le Conseil national de la communication (CNC) a fait preuve d'un manque d'impartialité manifeste depuis avril 2015 en sanctionnant en majorité des médias opposés à la politique du Gouvernement. Comme la Commission l'a déjà noté[2084], l'organisation et le fonctionnement du CNC, régis par la loi n° 1/03 du 24 janvier 2013, sont caractérisés par une sujétion au pouvoir exécutif. Il convient de revoir cette législation et d'introduire du pluralisme dans la composition du CNC, en s'assurant que la majorité de ses membres soit désignée sur proposition et approbation des médias eux-mêmes.

5. Promouvoir une culture de paix et des droits de l'homme

811. Le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle l'a noté : « une véritable politique de prévention ne portera pas seulement sur les institutions – y compris celles, non officielles, de la société civile – mais comportera également des interventions visant à faire évoluer la culture et les dispositions individuelles »[2085]. Dans cette optique, l'éducation joue un rôle essentiel tout comme les mesures en faveur de l'autonomisation et des droits de femmes, et celles ayant trait à la mémoire, la sauvegarde des archives et la documentation.

(a) Mesures dans le domaine de l'éducation

812. L'accès à l'éducation est primordial afin de réduire les inégalités économiques et sociales qui, elles-mêmes, figurent parmi les causes premières de conflits. On l'a vu, si la politique de gratuité de l'enseignement primaire promue par le Gouvernement est à saluer, sa mise en œuvre demeure contrastée[2086]. Le manque d'enseignants qualifiés, d'infrastructures et de matériel pédagogique, les coûts indirects de scolarité et le taux élevé d'abandon en cours de scolarité, en particulier chez les jeunes filles, limitent considérablement l'accès à l'éducation. Il est primordial de concentrer les efforts et d'orienter l'assistance vers ce secteur.

813. Au-delà des ressources, le contenu de l'enseignement joue un rôle important dans la promotion d'une culture de paix. À cet égard, il est important d'inclure l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes scolaires. Ces derniers devraient également être

[2081] A/HRC/30/42, par. 86.
[2082] A/71/1016-S/2017/556, para. 25.
[2083] Voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport et le précédent rapport de la Commission (A/HRC/36/CRP.1, partie II.C.6).
[2084] Voir la partie III.C.5 (a) du présent rapport et A/HRC/36/CRP.1, par. 505.
[2085] A/72/523, par. 75.
[2086] Voir la partie III.E.5 du présent rapport.

axés sur la promotion et la sensibilisation à l'égalité des sexes afin de contribuer à un changement des attitudes et des croyances qui empêchent que les filles et les femmes jouissent des mêmes droits que les garçons et les hommes. En outre, comme l'a noté le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, « une approche de l'éducation fondée sur la justice de transition peut grandement contribuer […] à renforcer leur potentiel de prévention de la répétition des violations grâce, par exemple, à l'élucidation des causes types des conflits, en particulier les pratiques d'exclusion et l'autoritarisme dans les systèmes scolaires »[2087]. Dans cette optique, il est important d'évaluer la manière dont l'histoire du pays est enseignée au Burundi. Les résultats des travaux de la CVR seront particulièrement utiles dans ce cadre. La CVR devrait faire des recommandations s'agissant de l'enseignement de l'histoire, une matière particulièrement cruciale si elle permet de familiariser les élèves à l'analyse et l'esprit critique[2088].

814. Le Gouvernement devrait par ailleurs mettre en place une politique globale qui s'attaque aux causes profondes des grossesses chez les adolescentes et qui aide les mères adolescentes à retourner à l'école. Une composante de cette politique viserait à une meilleure éducation des jeunes filles et des garçons en matière de santé sexuelle et génésique et à une plus grande compréhension de la distinction entre des rapports sexuels consentis et l'exploitation sexuelle. S'agissant des cas de violences sexuelles dans le milieu scolaire, il faudrait s'assurer que les auteurs de ces violences soient systématiquement traduits en justice et que des programmes d'appui dans les écoles soient mis en place pour que les filles puissent solliciter des conseils si elles, ou des personnes dans leur entourage, sont victimes d'harcèlements et de violences sexuelles.

(b) Promotion de l'égalité des femmes

815. La Commission a constaté que la crise a affecté les femmes de manière particulière en raison des discriminations préexistantes dans la société burundaise[2089]. Pour construire un avenir meilleur, le Gouvernement du Burundi doit impérativement améliorer le statut des femmes dans la société. Des femmes mieux instruites et mieux loties seront non seulement davantage prémunies contre les violations de leurs droits et les diverses formes de violences, mais seront aussi mieux à même, le temps venu, de jouer un plus grand rôle dans la promotion de la paix et la reconstruction du pays.

816. Avec la crise que connaît le Burundi depuis 2015, la situation des femmes au Burundi a connu un recul par rapport aux progrès réalisés les années auparavant. Ce recul se constate notamment à travers l'aggravation de la pauvreté, qui touche particulièrement les femmes, et la détérioration des indicateurs de santé et de nutrition[2090]. Dans un contexte d'austérité budgétaire suite aux sanctions économiques contre le pays, le Gouvernement a consacré moins de ressources internes aux programmes de prévention des violences à l'égard des femmes et de prise en charge des victimes de ces violences. De manière générale, les programmes promouvant l'égalité entre les sexes font l'objet de moins d'attention et de moyens que les questions politiques et de sécurité. Il est aujourd'hui urgent d'inverser cette tendance afin de rattraper les manquements des trois années passés. Outre le retour à un ordre politique dans lequel les droits fondamentaux sont respectés, cela nécessite des choix politiques en faveur des femmes et un investissement conséquent en matière de ressources internes.

817. Les femmes doivent être impliquées de manière active et à tous les niveaux décisionnels dans les initiatives en vue du règlement de la crise actuelle. Dans l'immédiat, il est important que les droits à la liberté de mouvement, d'association, de réunion et d'expression soient garanties pour les femmes et les associations de défense des droits des femmes, sans crainte d'harcèlements ou de représailles. Cela est aussi une condition indispensable pour créer les conditions nécessaires qui puissent permettre aux défenseurs des droits des femmes étant réfugiés à l'extérieur du pays de rentrer. À plus long terme, le Gouvernement burundais devrait appuyer les initiatives et les réseaux de femmes pour

2087 A/HRC/30/42, par. 93.
2088 Ibid. par. 94.
2089 Voir la partie II.B.3 (a) du présent rapport.
2090 Voir la partie III.E du présent rapport.

promouvoir leur représentation dans la vie publique, en particulier la représentation des femmes Batwa et des femmes qui ont été déplacées au sein du Burundi ou dans les pays limitrophes.

818. Sur la base des recommandations des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, le Gouvernement devrait également concevoir des « mesures temporaires spéciales »[2091] pour affronter les discriminations profondément enracinées dans la société burundaise et œuvrer de façon ciblée pour l'égalité matérielle entre hommes et femmes. Des mesures prioritaires et une vision à long terme devraient être identifiées à travers des échanges avec toutes les personnes et institutions concernées.

819. À cet égard, des mesures urgentes doivent être prises pour lutter contre la pauvreté des femmes au Burundi, notamment pour promouvoir l'accès des femmes à l'emploi, à la terre et à d'autres ressources, ainsi que pour supprimer les lois et pratiques discriminatoires qui empêchent une grande partie des femmes de jouir de leur droit à un niveau de vie suffisant. Des mesures ciblées, tels que des programmes générateurs de revenus, seront nécessaires notamment pour améliorer le statut des femmes les plus marginalisées, en particulier les femmes vivant en milieu rural, les veuves et les femmes chefs de ménage. Pour protéger les droits économiques et sociaux des femmes, le Gouvernement doit assurer un financement conséquent des services sociaux de base. Il doit recueillir des données désagrégées par genre qui permettent de prendre les mesures adéquates et nécessaires pour mettre en œuvre l'obligation fondamentale minimum d'assurer la satisfaction de l'essentiel des droits économiques et sociaux des femmes, en particulier des droits à une alimentation suffisante, à des soins de santé génésique et maternelle, à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau potable. À travers des recherches sur la situation des femmes et avec le soutien des partenaires internationaux, les programmes d'assistance humanitaire et de développement devraient être axés davantage sur la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels des femmes.

820. La promotion de l'égalité en droit et en fait des femmes au sein des familles et la protection économique des femmes vivant sans conjoint est d'une importance fondamentale. Comme l'ont montré les enquêtes de la Commission, les femmes ont subi depuis le début de la crise des violations de leurs droits, suite à la disparition, au décès ou à l'absence de leurs conjoints, en raison de leur statut inférieur dans la famille ainsi que de leur faible statut socio-économique. Au vu des séparations au sein des familles qu'engendre la crise et du nombre croissant de femmes chefs de ménage, le projet de loi visant à réviser le Code de la personne et de la famille et celui relatif aux successions, aux régimes matrimoniaux et aux libéralités, tous deux conçus pour protéger les femmes dans le contexte familial et sauvegarder leurs droits économiques et sociaux, doivent être adoptés sans plus attendre, comme cela a été recommandé lors de l'EPU du Burundi en 2013 et accepté par le Gouvernement[2092]. Changer les attitudes et pratiques sociales demande une vision à long terme et des efforts multidisciplinaires. Parmi ceux-ci, l'éducation à l'égalité des sexes joue un rôle capital, comme cela a été mentionné plus haut. Les médias devraient être soutenus pour promouvoir une image de la femme égale à celle de l'homme et sensibiliser les hommes et les femmes à la problématique de la discrimination.

821. Afin d'affronter le niveau très élevé de violences sexuelles et basées sur le genre, le Gouvernement devrait mettre en valeur l'expérience qui a été acquise par le milieu associatif burundais et les partenaires internationaux pour arriver à une meilleure protection des femmes et des filles. En particulier, il est important de poursuivre et de renforcer la sensibilisation sur les violences faites aux femmes à tous les niveaux de la société, de créer

[2091] Ces mesures, encore appelées « discriminations positives » ou « actions positives », sont préconisées par le Comité des Nations Unies sur l'élimination des discriminations envers les femmes (CEDAW) afin d'œuvrer pour l'égalité entre les sexes. Il s'agit par exemple de prendre des mesures pour faciliter l'accès des femmes à l'emploi, au crédit, à l'éducation, de systèmes de quotas sur les listes électorales, dans les conseils d'administration des entreprises, dans des formations professionnelles (Voir : CEDAW, Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales).

[2092] A/HRC/23/2, par. 515.

des mécanismes d'alerte à travers le territoire national, et de renforcer les structures d'appui aux victimes et de réponse intégrée qui comprennent une assistance juridique. Au vu du très faible accès des victimes à la justice, il serait notamment clé d'améliorer la connaissance de la loi n° 1/13 du 22 septembre 2016 portant protection des victimes et prévention et répression des violences sexuelles et sexistes parmi les magistrats, ainsi que d'autres lois pouvant servir à protéger davantage les femmes. À plus long terme, le Gouvernement devrait recueillir des statistiques et entreprendre des recherches sur les facteurs qui contribuent aux niveaux très élevés de violences basées sur le genre afin de rendre plus efficace les programmes de prévention.

(c) Mémoire, archives et documentation

822. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, « L'accès à des archives bien conservées et protégées est un outil pédagogique de lutte contre le négationnisme et le révisionnisme, crucial tant pour l'enseignement de l'histoire que pour la réforme institutionnelle », et plus largement un moyen d'« empêcher que la « mémoire » ne soit manipulée pour fomenter des conflits »[2093]. Les archives de la CVR constitueront dans les prochaines années un enjeu majeur au Burundi. Il est important que, dès à présent, la CVR suit les directives internationales en la matière, notamment l'ensemble de recommandations élaboré par le Rapporteur spécial sur justice transitionnelle[2094].

VI. Conclusions et recommandations

823. **À l'issue de ses enquêtes, la Commission d'enquête sur le Burundi est en mesure de conclure à la persistance en 2017 et en 2018 des violations graves des droits de l'homme – dont certaines sont constitutives de crimes contre l'humanité – qu'elle avait documentées durant son premier mandat, en particulier des exécutions sommaires, des disparitions y compris forcées, des arrestations et des détentions arbitraires, des tortures et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, des violences sexuelles, ainsi que des violations des libertés publiques telles que les libertés d'expression, d'association, de réunion et de circulation.**

824. **Si le SNR et la police restent les organes étatiques les plus impliqués dans ces violations, la Commission est préoccupée par le rôle croissant joué par les Imbonerakure dans un contexte d'embrigadement de la population destiné à faire taire toute forme d'opposition. L'État burundais est responsable des violations des Imbonerakure commises dans ce cadre.**

825. **Les auteurs de violations opèrent dans un climat général d'impunité. La Commission considère que le système judiciaire burundais n'a, en l'état, ni la volonté ni la capacité d'établir les responsabilités et de poursuivre les auteurs de violations.**

826. **La crise politique au Burundi a eu un impact très négatif sur la situation économique et sociale du pays, et a contribué à son appauvrissement. Or, le Gouvernement a multiplié les taxes et les contributions qui vont à l'encontre du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et n'a pas consacré le maximum de ses ressources à la réalisation des droits économiques et sociaux.**

827. **Dans ce contexte, la Commission reste convaincue que l'Accord d'Arusha doit rester la base de tout règlement de la crise burundaise. La Commission s'inquiète en outre de l'absence de mécanisme international et indépendant en mesure d'enquêter sur les violations des droits de l'homme depuis le territoire burundais.**

828. **Faute d'une mise en œuvre jusqu'à ce jour par le Gouvernement burundais, la Commission réitère les recommandations qu'elle a formulées dans son précédent rapport (A/HRC/36/54), en particulier les recommandations aux paragraphes 86, 87, 111, 112, 113, 114 et 115.**

[2093] A/72/523, par. 80.
[2094] A/HRC/30/42, Annexe.

829. **La Commission recommande au Conseil des droits de l'homme de prolonger le mandat de la Commission pour une durée d'un an en raison :**

a) **De la persistance des violations graves des droits de l'homme et des atteintes à ceux-ci ;**

b) **De l'absence de mesures prises contre leurs auteurs, en particulier les Imbonerakure dont plusieurs membres ont continué à être utilisés par des agents de l'État pour des activités contraires aux droits de l'homme ;**

c) **De l'absence d'autres mécanismes internationaux en mesure de mener des enquêtes indépendantes et approfondies sur la situation des droits de l'homme au Burundi.**

830. **La Commission recommande également au Conseil des droits de l'homme de soumettre le rapport et les recommandations de la Commission au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies pour sa considération.**

831. **La Commission recommande au Gouvernement burundais, comme mesures prioritaires :**

a) **De mettre immédiatement un terme aux violations graves des droits de l'homme commises par des agents de l'État et des Imbonerakure ;**

b) **D'établir, avec le soutien de la communauté internationale, des mécanismes ad hoc chargés d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de poursuivre les auteurs de crimes de droit international qui ne font pas l'objet d'une enquête par la Cour pénale internationale ;**

c) **D'établir, avec le soutien de la communauté internationale, une entité indépendante chargée de faire la lumière sur les cas de disparition signalés depuis avril 2015, de localiser les possibles fosses communes, d'exhumer et d'identifier les corps ;**

d) **De prendre des mesures pour que les victimes de torture et les femmes ayant subi des violences sexuelles aient accès à des soins appropriés, en particulier un libre accès à tous les soins de santé sexuelle et reproductive, ainsi qu'à un soutien psychologique ;**

e) **D'appliquer les Lignes directrices sur la lutte contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ;**

f) **De contrôler les hausses des prix, en particulier en revoyant l'augmentation des taxes et des impôts qui porte atteinte au droit à un niveau de vie suffisant de la population, et en supprimant les contributions qui touchent disproportionnellement les personnes les plus pauvres ;**

g) **De coopérer avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, notamment :**

i) En accueillant à nouveau des missions de procédures spéciales ;

ii) En mettant en œuvre les recommandations de l'examen périodique universel, des organes conventionnels et des procédures spéciales, notamment en établissant un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ;

h) **D'autoriser le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à reprendre sans entrave l'ensemble de ses activités au Burundi ;**

i) **De signer et de mettre en œuvre le mémorandum d'entente avec l'Union africaine et de permettre le déploiement complet des 100 observateurs des droits de l'homme.**

832. **La Commission recommande également au Gouvernement burundais, à moyen et plus long termes :**

a) **De réviser la loi organique du 8 mars 2018 portant révision de la loi nº 01/03 du 24 janvier 2013 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil national de la communication afin de garantir l'indépendance de ce dernier ;**

b) **De ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ;**

c) **De réviser les dispositions du Code de procédure pénale pour les mettre en conformité avec les normes internationales, en particulier les dispositions relatives aux délais de garde à vue et de contrôle de la détention, aux perquisitions de nuit et sans mandat, à la procédure de « flagrance », à l'infraction d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État », et à celles accordant une impunité *de jure* aux magistrats et aux Officiers de police judiciaire ;**

d) **De mettre fin aux détentions arbitraires et d'améliorer les conditions de détention :**

i) En appliquant les Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ;

ii) En garantissant le contrôle de la légalité des détentions et leur conformité avec les droits de l'homme ;

e) **Faute d'un système judiciaire indépendant et performant, de coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale dans l'enquête qu'elle a ouverte le 25 octobre 2017 ;**

f) **D'engager une réforme en profondeur du système judiciaire afin de garantir son indépendance, son impartialité et son effectivité, notamment :**

i) En appliquant les Directives et les Principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ;

ii) En publiant les conclusions des états généraux de la justice de 2013 et en réunissant les acteurs du secteur et les partenaires internationaux pour discuter des mesures de suivi ;

iii) En augmentant le budget du secteur de la justice et en garantissant son autonomie de gestion ;

iv) En revalorisant la rémunération des magistrats des juridictions ordinaires ainsi que les moyens et l'équipement à leur disposition ;

v) En informatisant les greffes ;

vi) En revoyant la composition du Conseil supérieur de la magistrature afin que ses membres soient en majorité désignés par leurs pairs ;

vii) En revoyant les procédures de nomination, d'affectation, de notation et d'avancement des magistrats afin qu'elles ne dépendent pas du pouvoir exécutif ;

viii) En veillant au respect strict du principe d'inamovibilité des magistrats du siège ;

ix) En protégeant et en garantissant l'indépendance du système judiciaire en interdisant toute ingérence dans le fonctionnement de la justice par des autorités gouvernementales, des membres du parti au pouvoir ou par des membres des corps de défense et de sécurité, et en prenant des sanctions contre ceux qui influencent, ou cherchent à influencer, le fonctionnement de la justice ;

x) En développant des programmes d'aide juridictionnelle pour les plus vulnérables ;

xi) En renforçant les mécanismes de protection de victimes et de témoins, ainsi que leur efficacité, pour restaurer la confiance de la population et pour encourager les témoins à s'exprimer sans crainte pour leur sécurité ;

g) **De mettre en place, en consultation avec les bénéficiaires, un programme de réparations des victimes des violations des droits de l'homme qui comprenne des réparations matérielles, symboliques, individuelles et collectives, et qui ne soit pas dépendant de la condamnation des auteurs ;**

h) **D'établir le fond étatique pour les victimes de torture prévu par la loi et en conformité avec l'Observation générale n° 4 de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, concernant le droit à réparation des victimes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 5) ;**

i) **D'établir un fond pour l'indemnisation des victimes de détention arbitraire et illégale ;**

j) **De réformer le secteur de la sécurité :**

i) En s'assurant que des éléments extérieurs n'accomplissent pas des activités de défense ou de sécurité ;

ii) En délimitant clairement les rôles des différents corps de défense et de sécurité, en particulier du SNR ;

iii) En suspendant les membres des corps de défense et de sécurité suspectés d'être impliqués dans des violations des droits de l'homme jusqu'au terme des enquêtes et des procédures judiciaires ;

iv) En établissant des procédures strictes et transparentes de sélection qui intègrent des mécanismes de vérification des antécédents ;

v) En renforçant le contrôle civil et démocratique des corps de défense et de sécurité, en particulier du SNR ;

k) **De s'acquitter de ses obligations internationales de respecter, de protéger et de garantir les droits économiques et sociaux :**

i) En élaborant et en mettant en œuvre les budgets de l'État de manière à utiliser au maximum les ressources disponibles pour assurer le respect des droits de l'homme à la population appauvrie par la crise politique, en particulier des droits à l'alimentation, à l'eau et à la santé, et pour développer des indicateurs désagrégés, y compris par genre, pour mieux informer ses politiques ;

ii) En entreprenant, en consultation avec les populations travaillant dans le secteur agricole, notamment les femmes, des réformes visant une meilleure protection des droits des femmes et une meilleure utilisation des terres pour l'agriculture, et en développant des perspectives de travail en dehors du secteur agricole ;

iii) En utilisant une approche fondée sur les droits de l'homme pour régler les conflits fonciers dont ceux touchant les personnes ayant fui le Burundi avant et après 2015 ;

iv) En mettant fin à toute considération politique dans les processus de recrutement au sein de l'administration publique, des sociétés publiques et des sociétés mixtes.

833. **La Commission recommande aux partis politiques et aux groupes armés d'opposition de s'abstenir de toute attaque sur le territoire burundais et de tout discours appelant à la violence, et de s'engager dans la recherche d'une solution durable à la crise politique.**

834. **La Commission recommande à l'Union africaine de donner une place importante, dans sa recherche d'une solution durable à la crise au Burundi, au respect des droits de l'homme et au rejet de l'impunité, tels que prévus par son Acte constitutif.**

835. **La Commission recommande aux partenaires techniques et financiers du Burundi :**

a) De suspendre ou de maintenir la suspension de toute aide budgétaire directe au Gouvernement en l'absence de priorisation des ressources internes en faveur des objectifs de développement durable et des droits économiques et sociaux de la population, et de mesures effectives contre la corruption ;

b) De cibler les dons et les financements attribués au Gouvernement sur des projets en faveur des besoins de la population et de s'assurer que ceux-ci sont gérés efficacement et de manière transparente ;

c) D'évaluer régulièrement l'impact des sanctions financières sur la population burundaise.

836. **La Commission recommande aux garants de l'Accord d'Arusha, en leur qualité d'acteurs engagés en faveur d'une paix durable au Burundi, de continuer à chercher une solution pérenne à la crise politique et des droits de l'homme qui préserve et garantit les acquis de l'Accord d'Arusha.**

VII. Annexes

I. Carte du Burundi

Map No. 3753 Rev. 9 UNITED NATIONS
February 2016

Department of Field Support
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)

II. Recommandations faites par la Commission en 2017

1. Version française

Aux autorités burundaises :

1. **De mettre immédiatement un terme aux violations graves des droits de l'homme commises par des agents de l'État et des Imbonerakure sur lesquels l'État exerce un contrôle ;**

2. **D'enquêter sur ces violations et s'assurer que les auteurs présumés soient jugés dans les meilleurs délais, dans des procédures crédibles, indépendantes et équitables, et que les victimes obtiennent une juste réparation. Dans le cas où les auteurs présumés sont des agents de l'État, les suspendre jusqu'au terme de l'enquête et de la procédure judiciaire ;**

3. **De prendre des mesures concrètes pour une amélioration rapide de la situation des droits de l'homme, notamment en :**

   - **Annulant les mandats d'arrêt contre des dirigeants de médias, d'organisations de la société civile et de partis politiques qui n'ont pas utilisé ou prôné la violence, et permettant leur retour en toute sécurité au Burundi;**
   - **Levant la suspension et la radiation des médias et organisations de la société civile, leur permettant de reprendre leurs activités en toute indépendance, et revoyant les lois adoptées en 2017 sur les organisations non-gouvernementales burundaises et internationales ;**
   - **Libérant immédiatement tous les prisonniers politiques ;**
   - **S'assurant que toute personne arrêtée soit détenue dans un lieu de détention officiel et que des observateurs nationaux et internationaux soient autorisés à leur rendre visite ;**
   - **Veillant à ce que les officiers de police judiciaire ne soient pas habilités à mener des perquisitions sans mandat et de nuit comme envisagé dans les projets d'amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale ;**
   - **S'assurant que des individus qui n'y sont pas légalement habilités, en particulier des Imbonerakure, ne conduisent pas des activités de maintien de l'ordre ou n'y prennent pas part, y compris dans des lieux de détention, et qu'ils ne portent pas des uniformes militaires ou de police ou ne soient pas en possession d'armes ;**
   - **Poursuivant les auteurs de discours haineux ou appelant à la violence ;**
   - **Mettant fin aux menaces, intimidations et actes d'extorsion par des agents de l'État et des Imbonerakure ;**
   - **Permettant aux victimes de violences sexuelles et de torture d'avoir accès à des services médicaux et psychosociaux ;**

4. **D'engager une réforme en profondeur du système judiciaire, notamment en :**

   - **Publiant les conclusions des états généraux de la justice qui se sont tenus en 2013 à Gitega ;**
   - **Revoyant la composition du Conseil national de la magistrature afin que ses membres soient en majorité désignés par leurs pairs ;**
   - **Revoyant les procédures de nomination, d'affectation, de notation et d'avancement des magistrats afin qu'elles ne dépendent pas du pouvoir exécutif ;**
   - **Veillant au respect strict du principe d'inamovibilité des magistrats du siège ;**

- **Protégeant et garantissant l'indépendance du système judiciaire en interdisant toute ingérence dans le fonctionnement de la justice par des autorités gouvernementales, des membres du parti au pouvoir ou des membres des corps de défense et de sécurité, et en prenant des sanctions contre ceux qui influencent, ou cherchent à influencer, le fonctionnement de la justice ;**
- **Développant des programmes d'aide juridictionnelle pour les plus vulnérables ;**
- **Renforçant les mécanismes de protection de victimes et de témoins, ainsi que leur efficacité, pour restaurer la confiance de la population et encourager les témoins à s'exprimer sans crainte pour leur sécurité ;**

5. De s'assurer que les membres des corps de défense et de sécurité respectent les droits de l'homme en toutes circonstances et servent les intérêts de la population dans son ensemble et pas uniquement ceux du parti au pouvoir, notamment en :

- **Renforçant le contrôle civil des corps de défense et de sécurité et l'indépendance des organes chargés de ce contrôle créés par la Constitution, en particulier le Parlement, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme et l'Ombudsman ;**
- **Remédiant à la carence constitutionnelle de contrôle civil du SNR ;**
- **Prenant des mesures pour vérifier les antécédents, notamment en matière de droits de l'homme, des agents des corps de défense et de sécurité et intégrant ces mesures à une refonte des procédures de recrutement et d'avancement de ces agents ;**

6. De revenir sur sa décision de se retirer du Statut de Rome et coopérer pleinement avec la CPI dans la procédure d'examen préliminaire en cours et, si une enquête est ouverte, poursuivre cette coopération et assurer la protection des victimes et témoins ;

7. D'autoriser le HCDH à reprendre ses activités de documentation des violations des droits de l'homme au Burundi, suspendues depuis octobre 2016 ;

8. De signer et mettre en œuvre le mémorandum d'entente avec l'Union africaine et permettre le déploiement complet des 100 observateurs des droits de l'homme et des 100 experts militaires, décidé en 2016 ;

9. De coopérer avec les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies en accueillant à nouveau des missions des procédures spéciales et en mettant en œuvre les recommandations récentes des organes de traité ;

10. De s'engager activement dans la voie d'une résolution durable de la crise politique, notamment dans le cadre d'initiatives de dialogue engagées au niveau international.

Aux partis politiques et groupes armés d'opposition :

11. De mettre immédiatement un terme aux atteintes aux droits de l'homme et aux actes de violence commis par leurs membres ;

12. De s'abstenir de tout discours appelant à la violence et s'engager dans la recherche d'une solution durable à la crise politique au Burundi.

Au Conseil des droits de l'homme :

13. De prolonger le mandat de la Commission pour une durée d'un an aux fins d'approfondir et de poursuivre ses enquêtes en raison de la persistance des violations graves des droits de l'homme et des atteintes à ceux-ci et en l'absence d'autres mécanismes spécifiques en mesure de mener des enquêtes indépendantes et approfondies sur la situation des droits de l'homme au Burundi ;

14. De demander au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de faire un rapport sur l'évolution de sa coopération avec le Gouvernement du Burundi aux prochaines sessions du Conseil.

À la Cour pénale internationale :

15. D'ouvrir dans les plus brefs délais une enquête sur les crimes commis au Burundi au vu des conclusions contenues dans le présent rapport et d'autres informations à sa disposition.

Au Conseil de sécurité des Nations Unies :

16. De prendre dûment compte des présentes conclusions de la Commission et de la persistance de violations graves des droits de l'homme dans toute discussion sur le Burundi et, dans ce contexte, veiller à la mise en œuvre effective de la résolution 2303 (2016) ;

17. De saisir la CPI de tout crime de droit international qui serait commis au Burundi après le 27 octobre 2017 ;

18. De prendre des sanctions individuelles contre les principaux auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme et de crimes de droit international au Burundi.

Au Secrétaire-général des Nations Unies :

19. De veiller à ce que le respect des droits de l'homme et la restauration de l'État de droit soient parmi les priorités de son Envoyé spécial sur le Burundi ;

20. De veiller à ce qu'aucun auteur présumé de violations des droits de l'homme ou de crimes de droit international au Burundi ne soit recruté dans des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

Aux États membres des Nations Unies :

21. D'accorder *prima facie* le statut de réfugié aux demandeurs d'asile burundais et veiller au respect strict du principe de non-refoulement, ainsi qu'à la protection des réfugiés ;

22. De poursuivre, au titre de la compétence universelle, les auteurs présumés de crimes de droit international commis au Burundi se trouvant sur leur territoire ;

23. De maintenir, en l'absence de toute amélioration de la situation des droits de l'homme dans le pays, les sanctions individuelles et la suspension de l'aide directe au Gouvernement burundais;

24. De fournir une assistance technique aux autorités burundaises, dans la mesure où ces dernières font preuve d'une véritable volonté politique, afin de mener des enquêtes crédibles et indépendantes, notamment en matière d'autopsie, d'exhumation et d'identification des corps ;

25. De soutenir la mise en place de services médicaux et psychosociaux spécialisés, notamment pour les victimes de torture et de violences sexuelles ;

26. De soutenir les autorités burundaises, si celles-ci font preuve d'une véritable volonté politique, dans tout effort de réforme du système judiciaire et du secteur de sécurité qu'elles voudront engager aux fins d'améliorer la situation des droits de l'homme.

À l'Union africaine :

27. De reprendre l'initiative dans la recherche d'une solution durable à la crise au Burundi fondée sur le respect des droits de l'homme et le rejet de l'impunité, tels que prévus par son Acte constitutif, et s'y engager activement ;

28. De veiller à ce qu'aucun agent de l'État burundais accusé de violations des droits de l'homme ou de crimes de droit international ne soit recruté dans des missions de maintien de la paix de l'Union africaine ;

29. De s'assurer que l'équipe complète de ses observateurs des droits de l'homme et experts militaires soit rapidement déployée au Burundi ;

30. D'envisager, en cas de persistance de la situation actuelle au Burundi, l'application de l'article 4 (h) de son Acte constitutif, autorisant l'Union africaine à intervenir dans un État membre dans certaines circonstances, notamment en cas de crimes contre l'humanité.

À la Communauté des États d'Afrique de l'Est :

31. De s'assurer que l'amélioration rapide de la situation des droits de l'homme soit une priorité dans ses efforts de médiation.

10Aux garants de l'Accords d'Arusha de 2000, en leur qualité d'acteurs engagés en faveur d'une paix durable au Burundi :

32. De se réunir le plus rapidement possible en vue de trouver une solution pérenne à la crise politique et des droits de l'homme au Burundi.

2. Version anglaise

The Burundian authorities should:

1. Put an immediate end to the gross human rights violations being committed by agents of the State and Imbonerakure over which the State exercises control;

2. Investigate these violations, ensure that the alleged perpetrators are prosecuted promptly in accordance with credible, independent and fair procedures, and that the victims obtain just reparation, and, where the alleged perpetrators are agents of the State, suspend them from their duties pending the completion of the investigation and the judicial proceedings;

3. Take practical measures to bring about a rapid improvement of the human rights situation, in particular by:

- **Withdrawing the warrants for the arrest of heads of media outlets, civil society organizations and political parties who have neither used nor advocated violence, and permitting their safe return to Burundi;**
- **Lifting the suspension and reversing the revocation of the licences of media and civil society organizations, permitting them to resume their activities with complete independence and reviewing the laws adopted in 2017 concerning non-profit organizations and foreign non-governmental organizations;**
- **Immediately releasing all political prisoners;**
- **Ensuring that every person arrested is detained in an official place of detention and that national and international observers are allowed to visit them;**
- **Ensure that criminal investigation officers *(officiers de police judiciaire)* are not authorized to conduct searches without a warrant, including at night, as envisaged in the draft amendments to the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure;**
- **Ensuring that individuals lacking legal authorization, particularly the Imbonerakure, do not perform or participate in law enforcement activities, including in places of detention, and do not wear military or police uniforms or possess weapons;**
- **Prosecuting individuals who incite hatred or violence;**

- **Putting an end to threats, intimidation and acts of extortion by State officials and the Imbonerakure;**
- **Giving victims of sexual violence and torture access to medical and psychosocial services;**

4. **Undertake a thorough reform of the judiciary, in particular by:**
   - **Publishing the conclusions of the General Convention on the Judiciary (*États généraux de la justice*) held in Gitega in 2013;**
   - **Reviewing the composition of the Superior Council of Magistrates (*Conseil supérieur de la magistrature*) so that the majority of its members are designated by their peers;**
   - **Reviewing the nomination, posting, evaluation and promotion procedures of magistrates so that they do not depend of the executive;**
   - **Ensuring the respect of the principle of security of tenure for judges;**
   - **Protecting and guaranteeing the independence of the judiciary by prohibiting all interference in their functions by governmental authorities, members of the ruling party or security and defence forces, and imposing sanctions on those who influence, or seek to influence, the functioning of the judiciary;**
   - **Developing legal aid programmes for the most vulnerable;**
   - **Reinforcing the protection mechanisms for victims and witnesses, as well as their efficiency, in order to restore people's confidence in the system and to encourage witnesses to testify without fear for their security;**
5. **Ensure that members of the defence and security forces respect human rights in all circumstances and serve the interests of the population as a whole, not solely those of the ruling party, in particular by:**
   - **Reinforcing civilian control over the military and the independence of the competent organs created by the Constitution to supervise this control, in particular the Parliament, the National Human Rights Commission and the Ombudsman;**
   - **Implementing civilian control over the National Intelligence Service (*Service national de renseignement)* in line with the Constitution;**
   - **Conducting background checks, in particular on human rights, on defence and security forces and incorporating these measures into reforms of the recruitment and career progression of these agents;**
6. **Reconsider their decision to withdraw from the Rome Statute, cooperate fully with the International Criminal Court in the ongoing preliminary examination and, if an investigation is initiated, continue that cooperation, inter alia by ensuring the protection of victims and witnesses;**
7. **Authorize the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights to resume its documentation of human rights violations in Burundi, which has been suspended since October 2016;**
8. **Sign and implement the memorandum of understanding with the African Union and permit the full deployment of 100 human rights observers and 100 military experts that was decided upon in 2016;**
9. **Cooperate with United Nations human rights mechanisms by once again receiving special procedures missions and implementing the recent recommendations of treaty bodies;**
10. **Actively seek a lasting solution to the political crisis, inter alia through international initiatives to promote dialogue.**

Political parties and armed opposition groups should:

11. Put an immediate end to human rights abuses and acts of violence committed by their members;

12. Refrain from any incitement of violence and participate in the quest for a lasting solution to the political crisis in Burundi.

The Human Rights Council should:

13. Extend the Commission's mandate for a period of one year to enable it to conduct further and more thorough investigations in view of the persistence of gross human rights violations and abuses and the absence of other specific mechanisms capable of undertaking independent and thorough investigations into the human rights situation in Burundi;

14. Request the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights to report, at the forthcoming sessions of the Council, on the development of its cooperation with the Burundian Government.

The International Criminal Court should:

15. Initiate, as soon as possible, an investigation into the crimes committed in Burundi in light of the conclusions contained in the present report and other information at its disposal.

The United Nations Security Council should:

16. Take due account of the Commission's conclusions, as well as persistence of gross violations of human rights, in any discussion on Burundi and, in this context, ensure the effective implementation of resolution 2303 (2016);

17. Refer to the International Criminal Court any international crime that might be committed in Burundi after 27 October 2017;

18. Impose individual sanctions against the principal alleged perpetrators of gross human rights violations and international crimes in Burundi.

The Secretary-General of the United Nations should:

19. Ensure that respect for human rights and restoration of the rule of law are among the priorities of his Special Envoy for Burundi;

20. Ensure that no alleged perpetrator of human rights violations or international crimes in Burundi is recruited for United Nations peacekeeping missions.

The States Members of the United Nations should:

21. Grant prima facie refugee status to Burundian asylum seekers and ensure strict respect for the principle of non-refoulement and refugee protection;

22. Prosecute, in accordance with the principle of universal jurisdiction, alleged perpetrators of international crimes committed in Burundi who are found to be in their territory;

23. Maintain, in the absence of any improvement in the human rights situation in Burundi, the individual sanctions and the suspension of direct aid to the Government;

24. Provide technical assistance inter alia in respect to autopsies, exhumations and identification of bodies, to enable the Burundian to conduct credible and independent investigations;

25. Support the establishment of specialized medical and psychosocial services, especially for victims of torture and sexual violence;

26. Support Burundian authorities in any judicial and security sector reform endeavours that they might wish to undertake in order to improve the human rights situation.

The African Union should:

27. Retake the lead in seeking a lasting solution to the crisis in Burundi based on respect for human rights and rejection of impunity, as provided for in its Constitutive Act, and play an active role in that process;

28. Ensure that no agent of the Burundian State who is accused of human rights violations or international crimes is recruited for African Union peacekeeping missions;

29. Ensure that the full complement of African Union human rights observers and military experts is deployed rapidly in Burundi;

30. Consider, in the event that the current situation in Burundi persists, the application of Article 4 (h) of the Constitutive Act of the African Union, under which it is authorized to intervene in a member State in certain circumstances, particularly in the event of crimes against humanity.

The East African Community should:

31. Ensure that a rapid improvement of the human rights situation is a priority in its mediation efforts.

The guarantors of the 2000 Arusha Agreement, in their capacity as committed proponents of a lasting peace in Burundi, should:

32. Meet with a view to finding a lasting solution to the political and human rights crisis in Burundi.

III. Correspondances avec le Gouvernement du Burundi

1. Note Verbale envoyée à la Mission permanente du Burundi, le 10 octobre 2017

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI
OHCHR • PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/• TEL: +41 22 917 9313• E-MAIL:coiburundi@ohchr.org

Référence:
2017/COI/BRD/NV/30

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Représentation Permanente du Burundi auprès des Nations Unies à New York et souhaiterait l'informer que ses trois commissaires seront à New York du 24 au 26 octobre 2017 pour présenter leur rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies conformément aux résolutions 33/24 et 36/19 du Conseil des droits de l'homme.

Pendant leur visite, ils souhaiteraient rencontrer Son Excellence M. Albert Shingiro, Représentant Permanent du Burundi auprès des Nations Unies à New York, afin de discuter des principales conclusions et recommandations de leur rapport.

La Commission d'enquête sur le Burundi remercie la Représentation Permanente du Burundi auprès des Nations Unies à New York de la tenir informée des disponibilités de Son Excellence M. Albert Shingiro pour une telle rencontre et saisit cette occasion pour lui renouveler les assurances de sa haute considération.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Genève, 10 Octobre 2017

Représentation Permanente du Burundi
auprès des Nations Unies à New York
Email : burundi@un.int

2. Note Verbale envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 30 novembre 2017, accompagnant une lettre destinée au Ministre des relations extérieures et de la coopération internationale de la République du Burundi

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI

OHCHR • PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/• TEL: +41 22 917 9313• E-MAIL:coiburundi@ohchr.org

REFERENCE: 2017/COI/BRD/NV/37

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et la prie de trouver ci-jointe, pour transmission, une lettre adressée à Son Excellence Monsieur Alain Aimé Nyamitwe, Ministre des relations extérieures et de la coopération internationale de la République du Burundi, avec copie à Son Excellence Madame Aimée Laurentine Kanyana, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, Son Excellence Monsieur Martin Nivyabandi, Ministre des droits humains, des affaires sociales et du genre, Son Excellence Monsieur Alain Guillaume Bunyoni, Ministre de la sécurité publique, et Son Excellence Monsieur Rénovat Tabu, Représentant permanent de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève.

La Commission d'enquête sur le Burundi saisit cette occasion pour renouveler à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève les assurances de sa haute considération.

Genève, le 30 novembre 2017.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Mission permanente de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
Fax: +41 22 732 77 34
Email : mission.burundi@bluewin.ch

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI

Réf: 2017/COI/BRD/lettre/24

Genève, le 30 novembre 2017

Excellence,

Le mandat de la Commission d'enquête sur le Burundi a été renouvelé pour une année par la résolution A/HRC/RES/36/19 adoptée par le Conseil des droits de l'homme en septembre dernier. Ayant pris note des réserves exprimées par votre Gouvernement, nous réitérons néanmoins notre souhait d'établir un dialogue constructif avec les autorités burundaises.

La Commission entend continuer à remplir le mandat qui lui a été confié par le Conseil des droits de l'homme de manière indépendante et impartiale. Les enquêtes sur les atteintes aux droits de l'homme commises par les groupes armés d'opposition ou toute autre entité non-étatique font partie intégrale de ce mandat.

Dans ce contexte et dans un souci d'objectivité, nous vous réitérons notre demande, déjà exprimée par courriers en date du 6 février et du 20 mars 2017, de recevoir de la part des autorités burundaises toute information utile à la compréhension de la situation des droits de l'homme au Burundi depuis avril 2015, y compris des informations détaillées sur les atteintes aux droits de l'homme commises à l'encontre de membres du Gouvernement ou du Conseil national de défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), d'autorités administratives ou de membres des forces de défense et de sécurité burundaises.

Nous souhaiterions recueillir en particulier des informations sur d'éventuelles enquêtes ou poursuites judiciaires qui auraient été menées sur les atteintes suivantes : le meurtre du Général Adolphe Nshimirimana, le 2 août 2015 ; l'attaque contre le Général-major Prime Niyongabo, Chef d'État-major, le 11 septembre 2015 ; le meurtre du Lieutenant-Colonel Darius Ikurakure, le 22 mars 2016 ; l'attaque contre le Ministre des droits humains, des affaires sociales et du genre, M. Martin Nivyabandi, le 24 avril 2016 ; l'attaque à l'encontre du Conseiller en communication du Président de la République, M. Willy Nyamitwe, le 28 novembre 2016; le meurtre du Ministre de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, M. Emmanuel Niyonkuru, le 1er janvier 2017, ainsi que plusieurs attaques contre

S.E.M. Alain Aimé Nyamitwe
Ministre des relations extérieures et de la coopération internationale
de la République du Burundi

des représentants du parti CNDD-FDD et des membres de la Police Nationale Burundaise commises depuis avril 2015 à Bujumbura et dans d'autres provinces.

Lors du dialogue interactif qui s'est tenu devant le Troisième Comité de l'Assemblée générale des Nations Unies le 26 octobre dernier, le Représentant permanent du Burundi auprès des Nations Unies, M. Albert Shingiro, a fait mention de cas spécifiques qui n'auraient pas été documentés par la Commission. Nous vous saurions gré des informations que vous voudrez bien partager avec nous sur ces cas, ainsi que sur tout autre incident qui mériterait une attention particulière de la part de la Commission.

La Commission d'enquête reste disponible pour rencontrer les autorités burundaises afin d'échanger sur cette demande d'information ainsi que sur son travail.

Nous vous remercions, Excellence, de l'attention que vous voudriez bien porter à cette requête et vous prions de croire à l'expression de nos sentiments distingués.

M. Fatsah Ouguergouz

Mme Reine Alapini Gansou

Mme Françoise Hampson

Cc :

- S.E.M. Aimée Laurentine Kanyana, Ministre de la justice et Garde des sceaux de la République du Burundi
- S.E.M. Martin Nivyabandi, Ministre des droits humains, des affaires sociales et du genre de la République du Burundi
- S.E.M. Alain Guillaume Bunyoni, Ministre de la sécurité publique de la République du Burundi
- S.E.M Rénovat Tabu, Représentant permanent de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

3. Note Verbale envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 11 janvier 2018

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI
OHCHR • PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/• TEL: +41 22 917 9313• E-MAIL:coiburundi@ohchr.org

REFERENCE: 2018/COI/BRD/NV/73

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et souhaite l'informer que M. Dimiter Chalev est désormais le nouveau Coordinateur du Secrétariat de la Commission d'enquête sur le Burundi.

Mr. Dimiter Chalev souhaiterait rendre une visite de courtoisie à Son Excellence M. Rénovat Tabu, Représentant Permanent du Burundi à Genève, afin de s'entretenir avec lui de la poursuite du mandat de la Commission d'enquête sur le Burundi.

La Commission d'enquête sur le Burundi serait reconnaissante à la Mission permanente du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève de la tenir informée de la disponibilité de Son Excellence M. Rénovat Tabu pour une telle rencontre.

La Commission d'enquête sur le Burundi tient à adresser ses meilleurs vœux pour l'année 2018 à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et saisit cette occasion pour lui renouveler les assurances de sa haute considération.

Genève, le 11 janvier 2018.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Mission permanente de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
Fax: +41 22 732 77 34
Email : mission.burundi217@gmail.com

4. Lettre envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 2 mars 2018

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI

OHCHR • PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/• TEL: +41 22 917 9313• E-MAIL:coiburundi@ohchr.org

Le 2 Mars 2018

REFERENCE: 2017/COI/BRD/Lettre/75

Excellence,

J'ai honneur de vous informer que, conformément à la résolution 36/19 du Conseil des droits de l'homme des Nation Unies et suite à la démission de Mr Fatsah Ouguergouz, le Président du Conseil des droits de l'homme m'a nommé Président de la Commission d'enquête sur la situation des droits de l'homme au Burundi le 1er février 2018.

A cet égard, je voudrais vous informer que la Commission place mon mandat sous le signe du dialogue inclusif et sera, en conséquence, à l'écoute de tous les secteurs impliqués dans l'amélioration de la situation des droits de l'homme au Burundi. J'espère donc que ma nomination sera de nature à ouvrir un nouveau chapitre de relations de coopération constructive entre la Commission d'enquête, les autorités Burundaises et les acteurs concernés par la situation actuelle des droits de l'homme dans votre pays. La Commission réitère, en conséquence son souhait de s'entretenir, de manière franche et objective, avec les autorités Burundaises dans votre pays et à l'extérieur, en vue de l'accomplissement objectif de mon mandat. Le recueil direct et la présentation objective de la position des autorités Burundaises et de tous les acteurs soucieux de la manifestation de la vérité historique sur les violations des droits de l'homme et atteintes à ceux-ci commis au Burundi d'avril 2015 à nos jours constituent, à cet égard, des facteurs significatifs dans la bonne réalisation du mandat de la Commission.

Son Excellence
Monsieur Rénovat Tabu
Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
Représentant permanent de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
mission.burundi217@gmail.com

Je vous réitère ma disponibilité pour un dialogue permanent et ouvert. Au cours de l'une de mes prochaines visites à Genève, je souhaiterais avoir l'honneur de vous rencontrer avec les autres membres de la Commission.

Veuillez accepter, Excellence, les assurances de ma plus haute considération.

M. Doudou Diène
Président de la Commission d'enquête sur le Burundi

5. Note verbale envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 13 mars 2018

NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME • OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSION OF INQUIRY ON BURUNDI • COMMISSION D'ENQUETE SUR LE BURUNDI
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi • TEL: +41 22 917 9313 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coiburundi@ohchr.org

REFERENCE:
2018/COI/BRD/NV/78

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et la prie de trouver ci-jointe la présentation orale qu'elle lira ce jour devant le Conseil des droits de l'homme.

La Commission d'enquête sur le Burundi saisit cette occasion pour renouveler à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève les assurances de sa haute considération.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Genève, le 13 mars 2018.

Mission permanente de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
Fax: +41 22 732 77 34
Email : mission.burundi217@gmail.com

6. Note verbale envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 26 juin 2018

NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

HAUT- COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME • OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSION OF INQUIRY ON BURUNDI • COMMISSION D'ENQUETE SUR LE BURUNDI
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi • TEL: +41 22 917 9313 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coiburundi@ohchr.org

REFERENCE: 2018/COI/BRD/NV/89

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et la prie de trouver ci-joint la présentation orale qu'elle lira le 27 juin 2018 devant le Conseil des droits de l'homme.

La Commission d'enquête sur le Burundi saisit cette occasion pour renouveler à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève les assurances de sa haute considération.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Genève, le 26 Juin 2018

Mission permanente de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
Fax: +41 22 732 77 34
Email : mission.burundi217@gmail.com

7. Note Verbale envoyée à la Mission permanente de la République du Burundi, le 27 août 2018

United Nations Nations Unies

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI

OHCHR • PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/• TEL: +41 22 917 9313• E-MAIL:coiburundi@ohchr.org

REFERENCE: 2018/COI/BRD/NV/91

La Commission d'enquête sur le Burundi présente ses compliments à la Mission permanente de la République du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et souhaiterait l'informer que ses deux commissaires M. Doudou Diène et Mme. Françoise Hampson seront à Genève du 4 au 5 septembre 2018.

Pendant leur visite, ils souhaiteraient rencontrer Son Excellence M. Rénovat Tabu, Représentant Permanent du Burundi à Genève, afin de lui remettre la version finale du rapport que la Commission présentera devant le Conseil des Droits de l'Homme en Septembre 2018.

La Commission d'enquête sur le Burundi serait reconnaissante à la Mission permanente du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève de la tenir informée de la disponibilité de Son Excellence M. Rénovat Tabu pour une telle rencontre et saisit cette occasion pour lui renouveler les assurances de sa haute considération.

HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS

Genève, le 27 septembre 2018.

Mission permanente de la République du Burundi
auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales à Genève
Rue de Lausanne 44
1201 Genève
Fax: +41 22 732 77 34
Email : mission.burundi217@gmail.com