

Étude de l'impact du projet :
« Faciliter l'accès à la justice des victimes
et des prévenus de la crise de 1993 en vue de
promouvoir la réconciliation »

Étude et rapport : **Renaud GALAND**
Assistante : **Grâce INEZA**

Liste des acronymes

AJ :	Assistance Judiciaire
ASF :	<i>Avocats Sans Frontières Belgique</i>
CA :	Cour d'Appel
CSM :	Conseil Supérieur de la Magistrature
CP :	Code Pénal
CPP :	Code de Procédure Pénale
CVR :	Commission Vérité et Réconciliation
JT :	Justice transitionnelle
NU	Nations Unies
OHCDH :	Office du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme
OMP :	Officier du Ministère Public
OPJ :	Officier de Police Judiciaire
PAJ :	Programme d'assistance judiciaire
PC :	Partie civile
PJ :	Police judiciaire
PV :	Procès verbal
TGI :	Tribunal de Grande Instance
TS :	Tribunal spécial

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	9
1. RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE.....	9
2. METHODOLOGIE.....	10
3. CONTEXTE DE L'INTERVENTION	11
4. LE « CONTENTIEUX DE 93 »	15
5. L'IMPACT DU PAJ DE ASF	35
6. LA PERCEPTION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET LA CONFIANCE EN LA JUSTICE DE LA « POPULATION » ET DES BENEFICIAIRES DIRECTS... 58	
7. CONCLUSIONS	64
8. RECOMMANDATIONS	71
9. ANNEXES	83

Résumé

Le présent rapport présente les résultats d'une étude sur l'impact du programme «*accès à la justice des victimes et des prévenus de la crise de 1993* » exécuté depuis 1999 par l'ONG *Avocats Sans Frontières* (ASF) au Burundi.

Le traitement du contentieux de 93 par les juridictions

Concernant le traitement de ce contentieux par les juridictions burundaises, on retiendra les constats suivants:

- le nombre de personnes poursuivies et d'affaires soumises au système judiciaire n'est pas représentatif de l'ampleur et de la gravité des événements de 1993 ;
- le contentieux de 93 est « ethniquement marqué » (des milliers de civils Hutus poursuivis pour le massacre de milliers de Tutsis) et que d'autres crimes commis dans le passé n'ont fait l'objet d'aucune poursuite ;
- surtout au début du processus, les magistrats et les avocats appartenaient majoritairement à l'ethnie Tutsi et que les prévenus, majoritairement Hutus, s'en méfiaient;
- beaucoup de prévenus ont passé de longues années en détention sans être jugés ou même confrontés à leurs accusateurs ;
- les dispositions légales sur la détention préventive n'ont que rarement été respectées ;
- les enquêtes sont restées assez superficielles et que les allégations d'aveux arrachés sous la torture, les mauvais traitements ou la menace sont nombreuses ;
- les témoins, principales « sources » de preuve, n'ont pas bénéficié de mesures de protection alors qu'ils étaient souvent menacés, qu'ils n'ont reçu que très peu d'assistance alors qu'ils étaient pour la plupart indigents ; que cette situation ne les a pas encouragés à répondre aux convocations ;
- les procès qui ont eu lieu ont été longs (nombreuses remises, surtout en raison de l'absence de témoins) et que cette durée a découragé les parties civiles et les témoins ;
- les procès ont souvent été entachés d'erreurs de procédure ;
- les éléments de preuve réunis ne permettaient pas toujours de déterminer avec certitude la responsabilité pénale individuelle des condamnés et que certaines décisions peuvent être qualifiées d'arbitraires ;
- des condamnations très lourdes ont été prononcées,
- pratiquement aucun commanditaire, donneur d'ordre ou « incitateur » n'a été condamné et que très peu ont été poursuivis ;
- les demandes en réparation introduites par les parties civiles ont souvent été « réservées » par les juridictions pénales;
- aucune condamnation à des réparations civiles en faveur des victimes n'a été exécutée.

Face à ces constats, on rappellera la sensibilité et la complexité des affaires et surtout les difficultés à rendre une justice équitable avec des moyens très limités dans un contexte social, sécuritaire et politique instable. Malgré les nombreuses erreurs judiciaires, les progrès étaient sensibles et certaines affaires furent « bien jugées », répondant, au moins en partie au besoin de justice et signifiant à la société que certains actes sont inadmissibles, même dans des périodes de crise ou de conflit. En outre, beaucoup de ces décisions, aussi imparfaites soient-elles, sont à ce jour une des seules sources écrites sur lesquelles les Burundais pourront se pencher pour connaître leur passé.

Malgré les progrès, le pouvoir en place a décidé de porter un coup d'arrêt au contentieux de 93 en ordonnant la libération de tous les prévenus et les condamnés. Il a justifié cette attitude par un « constat d'échec » du processus judiciaire, par la durée excessive des détentions préventives et « *pour favoriser la réconciliation* ».

Même si les motivations politiques de ces mesures pourraient être entendues, d'un point de vue juridique, elles violent l'autorité de la chose jugée des jugements rendus en accordant un « immunité provisoire » (dont la durée et les effets ne sont pas définis) à des personnes déjà condamnées par une juridiction.

Elles bafouent également le principe de la séparation des pouvoirs consacré par la Constitution de mars 2005. D'un point de vue pratique, leurs modalités d'application sont également critiquables : manque de transparence dans le choix des critères d'éligibilité des « prisonniers politiques », absence de mesures d'accompagnement au profit des victimes et des témoins à charge, manque d'information des libérés sur les conséquences des mesures. Ces mesures ont porté un (nouveau) coup à la crédibilité de l'appareil judiciaire et à la confiance fragile d'une partie de la population dans la capacité de la Justice à les protéger. En décrédibilisant les quelques « jalons moraux » posés par la justice nationale, le pouvoir exécutif a franchi un pas supplémentaire dans la perpétuation du cycle de l'impunité, pourtant identifié comme une des causes principales des crises qui meurtrissent le Burundi depuis son indépendance.

Malgré ces constats très inquiétants pour un pays qui est supposé s'acheminer vers un Etat de Droit, les seules réactions officielles aux mesures de libération de 2006 sont venues des organisations de la société civile burundaise.

L'impact du PAJ de ASF

Sur le plan quantitatif, l'impact du Programme d'Assistance Judiciaire (PAJ) de ASF peut être considéré comme significatif si on tient compte du contexte sécuritaire et politique dans lequel il a été mis en œuvre. Le PAJ a permis d'assister 1454 prévenus et 761 parties civiles. Il a touché entre 14 et 20% des personnes détenues dans le cadre du contentieux 93. L'organisation est intervenue dans une proportion importante des affaires en rapport avec le contentieux fixées devant les juridictions. Malgré un taux très élevé de remises ou de mises en continuation, 43 % des dossiers dans lesquels ASF est intervenue ont été clôturés par un jugement. Plus de 50 % des prévenus assistés par ASF ont été jugés, dont près d'un tiers ont été acquittés. Concernant l'assistance aux parties civiles, plus de 60% des jugements rendus ne se sont pas prononcés sur les réparations. Et même dans les cas où les juridictions les ont ordonnées, aucune n'a été exécutée.

Sur le plan qualitatif, on retiendra principalement comme effets positifs que :

- les personnes qui ont bénéficié de l'assistance judiciaire étaient généralement satisfaites du service offert ;
- les bénéficiaires indirects (avocats, magistrats) ont reconnu l'utilité du programme (qui a contribué à « *crédibiliser le processus judiciaire* ») ;
- le programme a contribué au renforcement effectif des droits de la défense (et à leur compréhension) dans des affaires où les prévenus risquaient des condamnations sévères pouvant aller jusqu'à la mort ;

- l'intervention d'avocats internationaux a contribué à renforcer la confiance des prévenus assistés dans les capacités des avocats nationaux, même d'une autre ethnie, à les défendre ;
- la présence des avocats et l'introduction de la contradiction a contribué à la qualité des débats et dans une moindre mesure, à la préparation des affaires par les magistrats et à la crédibilité des jugements rendus ;
- le programme a largement contribué à concrétiser le principe d'assistance judiciaire à travers la mise en place d'un service (qui reste à pérenniser) ;
- le programme a contribué à l'augmentation du nombre d'avocats et à l'arrivée de nouveaux professionnels dans le monde du droit ;
- le programme a contribué au renforcement des capacités des avocats et des magistrats ;
- les tables rondes et les réunions de coordination ont favorisé la recherche de solutions pratiques aux obstacles et ont contribué à l'augmentation du nombre d'audience ;
- le programme et le plaidoyer engagé par ASF ont contribué à des réformes institutionnelles importantes.

Du côté des difficultés, faiblesses ou lacunes, on peut constater que :

- la situation sécuritaire et politique instable a considérablement gêné le bon déroulement du programme ;
- les objectifs de « contribution à la réconciliation nationale » et de « recours à la Justice pour régler les différends » n'ont pas été atteints, principalement parce que l'intervention de ASF était limitée au contentieux de 93 et que, en pratique, ASF n'a pas pu assister des victimes de crimes dont les auteurs étaient inconnus, en fuite ou en liberté;
- l'assistance aux parties civiles a été plus tardive et plus difficile à mettre en œuvre que celle aux prévenus;
- la limitation de l'intervention à la phase juridictionnelle (due aux moyens limités et à des choix stratégiques et identitaires cohérents) n'a pas permis d'influencer la durée des procédures et des détentions et la qualité des enquêtes, et a rendu plus difficile le suivi de l'exécution des décisions en faveur des parties civiles ;
- le contrôle des prestations et l'appui stratégique aux avocats auraient pu être renforcés en vue d'améliorer la qualité des services offerts ;
- des moyens plus importants et plus soutenus consacrés à des affaires « stratégiques » auraient permis d'espérer un impact exemplatif qui aurait contribué à ébranler le « mur de l'impunité » ;
- le système d'AJ mis en place semble peu pérenne au regard de ses coûts et que les stratégies de reprise par d'autres partenaires n'ont encore donné aucun résultat concret ;
- l'Ordre des Avocats du Burundi n'a que partiellement assumé ses responsabilités en matière d'assistance judiciaire des parties aux affaires du contentieux de 93 ;
- la timidité des réactions formelles et/ou des prises de position publique de ASF suite aux mesures de libération de 2006 est en contradiction avec un des objectifs fondamentaux de l'organisation et du programme : la défense et le renforcement de l'Etat de droit ;
- ces mesures de libération ont anéanti une grande partie des effets positifs que l'action de ASF a pu avoir sur le système judiciaire.

Une partie de l'impact des programmes d'assistance judiciaire (dont celui de ASF) semble s'inscrire dans la durée: la meilleure compréhension des droits de la défense et du rôle des avocats ; la restauration de la confiance entre les justiciables et les avocats nationaux ; l'augmentation du nombre d'avocats et l'arrivée de nouveaux professionnels du droit ; le développement de bases concrètes en vue de la mise en place d'un service permanent d'assistance judiciaire; le renforcement des capacités des avocats et des magistrats.

Concernant l'impact du programme de ASF, on peut difficilement conclure qu'il a fortement contribué à la réconciliation nationale et à mettre fin à la culture de l'impunité. Par contre, il a contribué à la (re)construction du système judiciaire et surtout, a permis que « *chaque tribunal entende régulièrement la voix de la défense* » et à faire évoluer la perception du système judiciaire par la population.

Concernant la confiance dans la Justice, les opinions très divergentes des « libérés » et des parties civiles démontrent à quel point la justice est perçue comme liée à la volonté des gouvernants.

L'avenir du traitement des crimes commis dans le passé et le rôle de la justice burundaise

Le cycle de l'impunité dans lequel est enfermé le Burundi depuis son indépendance a suffisamment démontré que, pour le passé, « **un minimum de Justice au moins** » est nécessaire. Les crimes les plus graves doivent être jugés et les commanditaires doivent être sanctionnés. La justice doit être dissuasive, pour poser des jalons « moraux » solides qui condamnent fermement les actes et les discours de haine. Un oubli ou même une « reconnaissance » sans sanction n'auraient pas l'effet dissuasif nécessaire.

Pour l'avenir, le **renforcement du système judiciaire et le respect de son indépendance** doivent être prioritaires.

Pour dépasser ces obstacles, il est impératif de créer un environnement favorable à la recherche de la vérité, de la justice et de la réconciliation. Si les rapports de force n'évoluent pas, on ne voit pas pourquoi les groupes au pouvoir changeraient de position. Un travail de sensibilisation de la population à la recherche de la vérité et au rôle de la justice est primordial.

Un appui à la structuration des victimes en association pour revendiquer collectivement leurs droits serait utile. Une pression accrue de la Communauté internationale sur les autorités est impérative.

L'incertitude qui plane encore sur la mise en place concrète des « institutions de justice de transition » (la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal Spécial) met en évidence la nécessité de ne pas exclure l'éventualité d'une intervention des juridictions burundaises, qui quoi qu'il arrive, porteront la responsabilité de sanctionner de tels crimes s'ils se produisaient encore dans l'avenir. Il est impératif de mieux les « préparer » avant de leur demander de juger à nouveau des affaires de ce type. Des réformes institutionnelles et organisationnelles doivent être poursuivies. Elles doivent notamment garantir l'indépendance de la magistrature, renforcer la formation et les compétences des agents de l'ordre judiciaire, améliorer la coordination entre les services.

Pour gagner la confiance de la population et affirmer la place du pouvoir judiciaire, les juridictions doivent démontrer qu'elles sont capables de fonctionner de manière exemplaire et impartiale et non « à deux vitesses ». Elles devront se montrer capables de juger les affaires civiles simples et de « routiniser » leur fonctionnement. Dans le domaine pénal, le chemin à parcourir s'annonce plus difficile et devra être soutenu par des appuis extérieurs.

Lorsque les affaires prennent une consonance identitaire collective, la justice doit aider la société à dépasser le clivage ethnique pour lui permettre d'établir des faits, d'identifier des « auteurs » et des « victimes ».

Sur les affaires du contentieux de 93, rien n'empêcherait la poursuite (au moins) des enquêtes, voire même la comparution, « en liberté provisoire » des prévenus. Il paraît tout à fait possible de concentrer quelques efforts sur certaines affaires symboliques et plus substantielles en termes de preuve. Par ailleurs, des enquêtes contre certains responsables pourraient être initiées si des éléments le justifient. En agissant de la sorte, le pouvoir judiciaire contribuerait à entretenir un climat de recherche de la vérité sur les crimes du passé et affirmerait ses fonctions. Les juridictions pourraient également continuer leur travail sur le contentieux de 93 en poursuivant l'exécution des décisions rendues en matière de réparation civile. ASF pourrait envisager une stratégie qui intégrerait ces éléments.

Si les institutions de transition sont mises en place, il est indispensable qu'elles contribuent au renforcement du système judiciaire burundais. L'instrument juridique qui définira leurs statuts et leurs modes de fonctionnement devrait déterminer le sort des décisions rendues par la justice burundaise, qui ne peuvent être totalement ignorées. Les victimes et les témoins devraient bénéficier de mesures particulières de protection et d'assistance afin de ne pas faire face aux mêmes obstacles que ceux rencontrés devant les juridictions burundaises.

□□□□

Le PAJ de ASF a bénéficié du soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds. Dans l'ordre d'importance de leur contribution, on citera la Belgique (principal bailleur, pendant plusieurs années), l'Union Européenne, la Suisse, la France et l'Allemagne.

□□□□

Introduction

Une mission, ayant pour objectif d'étudier l'impact du programme « *accès à la justice des prévenus et des victimes de la crise de 1993* » exécuté depuis 1999 par l'ONG *Avocats Sans Frontières* (ASF) au Burundi, s'est déroulée du 6 juin au 6 juillet 2007. Elle a été menée par un consultant international, avec le soutien d'une assistante nationale, tous deux mandatés par ASF.

Au cours de ce rapport, nous aborderons successivement : le rappel des termes de référence de l'étude et la description de la méthodologie ; le contexte de l'intervention ; l'analyse du traitement du contentieux de 1993 par le système judiciaire burundais et l'impact des mesures de libération et d'immunité ; l'impact du Programme d'Assistance Judiciaire (PAJ) de ASF ; la perception de l'assistance judiciaire et la confiance de la « *population*¹ » dans le système judiciaire. Un chapitre reprenant les conclusions et les recommandations clôture le rapport. Une section de ce chapitre porte sur l'avenir du traitement des crimes commis dans l'histoire du Burundi et sur le rôle que le système judiciaire burundais pourrait encore y jouer.

Les consultants tiennent à remercier les nombreuses personnes qui ont pris le temps de s'entretenir avec eux et de mettre à leur disposition les informations nécessaires à leur travail. Ils tiennent particulièrement à remercier les équipes ASF, qui les ont accueillis, les ont guidés dans leurs recherches documentaires et ont facilité leurs démarches auprès des acteurs du programme.

1. Rappel des Termes de Référence

D'après les termes de référence, « *l'étude a pour objet d'évaluer l'impact du projet « Faciliter l'accès à la justice des prévenus et victimes de la crise de 1993 en vue de promouvoir la réconciliation » au Burundi dans la perspective de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle (Commission Vérité et Réconciliation et Tribunal spécial à composition mixte).*

(...)

À travers cette étude ASF se propose d'analyser l'impact du projet, plus spécifiquement dans son aspect d'assistance judiciaire, ainsi que la confiance en la justice de la population et des bénéficiaires directs² du projet suite à l'action menée tenant compte de l'évolution du contexte politique et les décisions prises par le gouvernement en place concernant le contentieux 1993. Cette analyse permettra de formuler des recommandations à l'égard du gouvernement burundais et des Nations Unis en vue d'une justice transitionnelle.

(...)

L'intervention d'ASF devra être ainsi analysée: Comment les objectifs spécifiques ont-ils permis de contribuer à l'objectif global de réconciliation nationale et d'émergence d'un état de droit? L'impact du projet et de l'activité d'assistance judiciaire plus spécifiquement ont-ils contribué à la réussite de la réconciliation et à l'émergence d'un Etat de droit en tant que processus conditionnant l'avenir du Pays ? Comment l'activité d'assistance judiciaire a-t-elle été perçue par la population³ ? Dans quelle mesure cette perception ou le changement de cette perception est-elle la conséquence du projet ? Dans quelle mesure les décisions

¹ Telle que définie dans les Termes de Référence.

² *Victimes, prévenus, acteurs judiciaires, magistrats, avocats, autorités politico administratives locales*

³ *Par population l'on entend la société civile, notamment les ONG locales, les relais communautaires, les églises, les mouvements sociaux....*

politiques intervenues dans l'évolution du contentieux de la crise de 1993 ont-elles eu un impact sur la confiance de la population en la justice?

Cette analyse permettra de tirer des leçons du passé et de proposer des recommandations/suggestions pour que le système judiciaire (système « classique » et mécanismes transitionnels) soit en mesure de poursuivre les responsables des crimes les plus graves commis au Burundi. »

2. Méthodologie

Il semble important de préciser que, conformément aux termes de référence, l'objet de la présente étude n'est pas d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité du programme de ASF. Plusieurs évaluations de ce type ont été menées par des équipes indépendantes pendant la durée du programme⁴.

Les consultants ont séjourné plus de quatre semaines au Burundi, à Bujumbura mais également dans les régions de Ngozi et de Gitega. Le choix de ces régions se justifie par l'importance du contentieux judiciaire dans ces ressorts et par le fait que de nombreux interlocuteurs considèrent qu'elles ont été les plus touchées par la crise de 93.

Les principaux documents liés au projet et au contexte ont été consultés⁵. Certains dossiers des affaires traitées par le programme d'assistance judiciaire (PAJ) de ASF ont fait l'objet d'un examen approfondi. Ils ont été sélectionnés sur la base de critères définis en concertation avec l'équipe de coordination du projet. Les critères suivants ont été retenus⁶ : date de commission des faits, lieu de commission des faits (provinces de Ngozi, Gitega et Bujumbura), juridictions saisies (Cour d'Appel ou Tribunaux de Grande Instance - TGI), nombre de victimes et de parties civiles, nombre de prévenus, caractère emblématique des affaires (dossiers « célèbres »), état de l'affaire, sévérité des peines, condamnation à des réparations civiles, nombre et qualité des parties assistées par un avocat.

La grande majorité des données statistiques du projet proviennent de la base de données mise en place par ASF pour faciliter la gestion et la recherche d'informations dans les dossiers pris en charge. La fiabilité de ces données n'a pas pu être vérifiée de manière systématique, mais l'échantillon de dossiers sélectionnés permet de penser que les informations encodées dans cet outil sont en concordance avec les dossiers répertoriés.

Des entretiens ont été menés avec les membres de l'équipe de coordination du projet, avec des avocats collaborant, ainsi qu'avec des bénéficiaires, intervenants, partenaires et témoins du projet, à Bujumbura, à Ngozi, à Gitega et à Bruxelles⁷. Les consultants se sont efforcés de s'entretenir avec les personnes en poste à chacun des échelons de la chaîne pénale à l'époque du traitement du contentieux ou actuellement titulaires de certaines fonctions encore concernées par ce contentieux (officiers de police judiciaire, greffiers, magistrats des TGI et des Chambres criminelles, officiers du Ministère public, Présidents des juridictions, Conseillers à la Cour Suprême, Procureurs de la République).

⁴ Les rapports de ces évaluations sont mentionnés dans la liste des documents en annexe.

⁵ Voir liste en annexe.

⁶ Des tableaux des affaires sélectionnées et de leur correspondance aux critères de sélection ont été établis et ont été remis à ASF.

⁷ Voir liste en annexe.

Des rencontres ont également eu lieu avec des mandataires publics qui occupent ou ont occupé des fonctions en rapport avec l'objet de l'étude. Les consultants regrettent cependant que malgré des demandes répétées, ils n'aient pas eu l'occasion de s'entretenir avec l'actuel Ministre de la Justice ou un de ses représentants. Une centaine de personnes directement « bénéficiaires » du processus de justice ont également été interviewées. Celles-ci ont été sélectionnées dans les ressorts de Ngozi et Gitega, à partir des dossiers dans lesquels ASF est intervenue (sur la base des critères de sélection des dossiers décrits ci-dessus), tout en tenant compte des contraintes logistiques de convocation et de transport. Une colline a été sélectionnée dans chaque ressort et toutes les personnes y résidant et impliquées comme victimes, auteurs ou témoins (à charge et à décharge) dans des dossiers pour lesquels ASF a assuré la défense d'au moins une des parties ont été invitées à se présenter pour un entretien dans les bureaux régionaux de ASF. Les entretiens ont eu lieu par petits groupes (une dizaine de personnes) qui rassemblaient soit des victimes et parties civiles, soit des prévenus/condamnés/libérés, soit des témoins à charge, soit des témoins à décharge⁸.

3. Contexte de l'intervention

Contexte général

Depuis son accession à l'indépendance en 1962, le Burundi a traversé plusieurs crises au cours desquelles des massacres et des violations massives des droits de l'homme ont été perpétrés. Les plus importantes se sont déroulées en 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993. Opposant le plus souvent les ethnies Hutus et Tutsis, ces crises ont un caractère ethnique. Elles sont également cycliques, les rancoeurs anciennes nourrissant les violences nouvelles, alimentées par des discours de haine jamais sanctionnés.

La « crise de 1993 » a débuté suite à l'assassinat du Président Melchior Ndadaye, premier Président Hutu démocratiquement élu, dans la nuit du 21 octobre 1993, soit 3 mois après son investiture. Plusieurs centaines de milliers de personnes ont été massacrées en raison de leur appartenance à la même ethnie (Tutsis) que les assassins présumés. Peu après ces événements, le Burundi a sombré dans une guerre civile sanglante.

Un processus de paix a été amorcé en juin 1998 sous la médiation du Président Tanzanien Julius Nyerere et après son décès en octobre 1999, par le Président Sud Africain Nelson Mandela. Un accord pour la paix et la réconciliation au Burundi dit « Accord d'Arusha » sera signé le 28 août 2000 entre le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et les partis politiques regroupés en deux coalitions, l'une à prédominance Hutu (G 7) et l'autre Tutsi (G10).

L'accord d'Arusha n'a pas mis fin à la guerre civile ; celle-ci s'est poursuivie jusqu'à la conclusion de l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et l'ex-mouvement rebelle CNDD/FDD⁹, aujourd'hui parti politique au pouvoir. Suite à une période de transition au cours de laquelle le pouvoir a été partagé successivement par l'UPRONA (à dominance Tutsi) et le FRODEBU (à dominance Hutu), les élections présidentielles d'août 2005, ont porté au pouvoir le Président Pierre Nkurunziza, ancien chef militaire du CNDD/FDD.

⁸ La liste des personnes interviewées et des questions posées a été remise à ASF.

⁹ Le Conseil national pour la défense de la démocratie/ Force pour la défense de la démocratie.

Sur le plan socio-économique, les conditions de vie de la population burundaise sont très précaires.

Selon le classement 2006 du PNUD sur l'indice de développement humain, le Burundi est à la 169^e position sur 177 pays. Le taux de pauvreté a sensiblement augmenté avec la crise de 1993, passant de 35% en 1993 à 70% en 2004¹⁰. Quant au produit national brut (PNB) par habitant, il est passé de 182 Dollars en 1995 à moins de 100 Dollars en 2006 soit une baisse de 45 % en l'espace de 10 ans.

En 2006, le taux d'alphabétisation était de 49% (45,3% en milieu rural).

La Justice au Burundi - « Ubutungane »

Dans le Burundi traditionnel, rendre la Justice, « *Gushinga Intahe* » était une pratique bien ancrée. Cette fonction était confiée à des « *Bashingantahe* », hommes considérés comme sages et justes par leurs communautés (à l'échelon collinaire). Depuis l'indépendance, la justice traditionnelle est toujours présente, mais a perdu une grande partie de son influence et de sa crédibilité au cours des crises qu'a traversées le pays.

L'organisation des services judiciaires

Les services judiciaires comprennent les juridictions, le Ministère public et la police judiciaire qui assiste généralement celui-ci.

L'organisation judiciaire comporte des juridictions ordinaires et des juridictions spécialisées. Les juridictions ordinaires comprennent les Tribunaux de résidence (au moins un par commune), les Tribunaux de grande instance (TGI) au nombre de 17, trois Cours d'Appel (Bujumbura, Gitega et Ngozi). Les juridictions spécialisées comprennent les Tribunaux du Travail, un Tribunal de commerce, les juridictions administratives : Cours Administratives (Bujumbura et Gitega) ainsi qu'une Chambre Administrative rattachée à la Cour d'Appel de Ngozi. Il existe une Cour Suprême et une Cour Constitutionnelle basées à Bujumbura ainsi que des juridictions militaires (Conseils de Guerre et Cour Militaire). Elles sont régies par des lois spécifiques.

Le Ministère public comprend un Parquet de la République près chaque tribunal de Grande Instance, un parquet général près chaque Cour d'Appel ainsi qu'un Parquet Général de la République. L'auditorat militaire près le conseil de guerre qui exerce ses attributions sous la surveillance d'un auditeur général qui supervise l'action de l'Auditorat général près la Cour militaire.

Il n'existe pas au Burundi, de juge d'instruction en matière pénale. En principe, les enquêtes préliminaires sont menées sous l'autorité du Parquet, par les services de police judiciaire (PJ) qui ont pour mission de constater les infractions, recevoir les dénonciations et les plaintes et d'enquêter. Les informations ainsi rassemblées sont transmises au Procureur de la république du lieu de la commission des faits. Celui-ci les transmet, s'il échet, au Procureur près la juridiction territorialement ou matériellement compétente, pour compléter l'instruction pré-juridictionnelle et juger de l'opportunité des poursuites. En principe, l'instruction est menée à charge et à décharge.

¹⁰ « *Plaidoyer pour des politiques efficaces porteuses de changements réels dans la vie des Burundais* », Ministère du Plan, 24 et 25 Mai 2007.

Jusqu'en 2003, les Cours d'Appel étaient compétentes en matière criminelle¹¹. Depuis le 22 septembre 2003, la loi a transféré cette compétence au TGI.

En matière criminelle, le siège des TGI comprend un président et quatre juges du Tribunal, « dans le respect des équilibres ethniques et de genre », assistés d'un officier du Ministère public et d'un greffier.

Les avocats sont considérés comme des auxiliaires de justice et appartiennent à l'Ordre des avocats du Burundi. 93 avocats sont actuellement inscrits au Barreau¹² soit plus du double qu'au début de la crise de 93.

Les disfonctionnements du système judiciaire burundais

Les disfonctionnements du système judiciaire sont le plus souvent imputés au manque d'indépendance du corps judiciaire, à l'insuffisance des ressources humaines, à leur manque de formation, au manque de moyens matériels et à la corruption.

Bien que la constitution consacre l'indépendance de la magistrature dans son article 209¹³, celle-ci reste très théorique. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), organe garant de cette indépendance, est présidé par le Président de la république tandis que le Ministre de la Justice en est le deuxième Vice-président. Il est composé de quinze membres, dont cinq sont désignés par le Gouvernement (membres de droit), quatre sont nommés par le Président de la république en dehors du corps judiciaire et six sont élus par leurs pairs magistrats.¹⁴ En pratique, l'exécutif y détient la majorité des voix.

Les magistrats sont nommés par décret du Président de la république¹⁵ sur proposition du Ministre de la Justice, après avis du CSM. Celui-ci est également l'organe disciplinaire compétent pour sanctionner les magistrats. Les mutations des magistrats sont de la compétence du ministre de la justice.

Ce dispositif offre au pouvoir exécutif un contrôle de fait sur le système judiciaire. Sa réforme est d'ailleurs l'une des revendications des magistrats pour doter le pouvoir judiciaire de son indépendance avant la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.¹⁶

Les ressources humaines affectées aux services judiciaires sont largement insuffisantes par rapport au nombre de dossiers pendants devant les juridictions.

¹¹ Avant cette loi, seules les chambres criminelles des Cours d'Appel pouvaient connaître des infractions passibles de la peine de mort ou de la servitude pénale à perpétuité. Le seul recours ouvert aux justiciables pour les décisions rendues en la matière était le pourvoi en cassation. Désormais, il est possible de faire appel des décisions rendues par les TGI siégeant en matière criminelle devant les chambres criminelles des Cours d'Appel.

Cette loi a permis le désengorgement des CA et en particulier des chambres criminelles. En 2003 la CA de Gitega a traité 170 affaires et 98 seulement en 2004, celle de Bujumbura en a jugée 403 en 2003 et 53 en 2004 ; Statistiques judiciaires du Ministère de la Justice.

¹² Liste des avocats du Burundi au 08/05/2007 transmis par le Bâtonnier.

¹³ Article 209 de la loi du 18/03/2005 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi: «... Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la constitution et la loi. Le président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la Magistrature. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature.»

¹⁴ Article 217 de la Constitution et la loi du 29/02/2000 portant statut des magistrats.

¹⁵ Article 214 de la Constitution de la république du Burundi.

¹⁶ Communiqué du SYMABU (Syndicat des magistrats du Burundi) du 15/03/2007 sur la Commission Vérité et Réconciliation et la Chambre Spéciale en cours de création.

La plupart des juridictions ne comptent que trois magistrats¹⁷. L'effectif des parquets est également insuffisant par rapport au volume d'affaires à instruire.

À l'heure actuelle, la plupart des nouveaux magistrats qui ont eu une formation juridique sont recrutés peu après la sortie de leurs études de droit, sans avoir acquis une expérience préalable significative et sans bénéficier d'une formation appropriée. Il n'existe pas d'École de la magistrature ou d'Institut de formation spécialisé. Les juridictions de base comprennent des anciens juges n'ayant reçu aucune formation juridique et de nouveaux qui n'ont souvent bénéficié que de formations accélérées (généralement six mois). Parmi les 803 juges que siègent dans ces tribunaux de base, 685 ont un niveau d'humanités générales (Baccalauréat)¹⁸.

La magistrature, tout comme le Barreau, reste encore dominée par les Tutsis. Des efforts sont en cours pour redresser ce déséquilibre ethnique. La composition du corps judiciaire de ce niveau d'instance a changé avec la promotion de 70 juges des tribunaux de résidence au TGI. Des nominations récentes au niveau de la Cour Suprême vont également dans ce sens. Malgré des recyclages annuels, il faudra cependant encore plusieurs années pour former des juges suffisamment qualifiés pour corriger le déséquilibre sans le faire au détriment de la qualité du service¹⁹.

Suite à une révision récente, les salaires des magistrats ont été revalorisés. À titre d'illustration, le salaire (tous les avantages compris : logement, transport, prime de risque, encouragement, eau et électricité) d'un juge du Tribunal de résidence est de 128.039 BIF²⁰, celui du Tribunal de grande instance touche 267.927 BIF, un conseiller à la Cour d'Appel 356.189 BIF, un conseiller à la Cour Suprême ou un Substitut général près la Cour Suprême a un salaire de 602 000 BIF²¹.

Les moyens matériels font également défaut. D'après le ministère compétent, « *c'est une des principales causes de disfonctionnement de la justice* »²² : manque de moyens de transport, d'équipement en mobilier de bureau, en matériel informatique et de communication.

Quant aux infrastructures, elles sont en nombre insuffisant et souvent en piteux état. Les services judiciaires et pénitentiaires sont logés dans des locaux vétustes, la plupart des Tribunaux de résidence n'ont pas de locaux. Quant aux prisons, il n'en existe pas dans tous les ressorts de juridictions et là où elles existent, elles sont systématiquement surpeuplées.

Le système judiciaire burundais est lent. La durée moyenne d'une procédure judiciaire est de 5 à 10 ans.

Il est également réputé pour son haut niveau de corruption. D'après une étude menée en mars 2007²³ sur demande du Ministère de la Bonne Gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, le secteur de la Justice viendrait en première position

¹⁷ Situation qui peut s'avérer gênante pour la tenue des audiences surtout en cas de récusation ou d'indisponibilité de l'un ou l'autre des magistrats)

¹⁸ Politique sectorielle de 2006-2010 du Ministère de la Justice, p.12.

¹⁹ Voir à ce sujet le rapport « Kalomoh », Lettre du Secrétaire Général au Conseil de sécurité des Nations Unies du 11 mars 2005 Doc. S/2005/158, § 47., p. 17.

²⁰ Francs burundais; 1 BIF=0,001 \$.

²¹ Politique sectorielle 2006-2010 du Ministère de la Justice, p.13.

²² Politique sectorielle 2006-2010 du Ministère de la Justice, p 37.

²³ Rapport, Mars 2007 « *Le phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et résignation* », par Christophe Sebudandi et Julien Nimubona (Consultants membres du GRADIS).

parmi les secteurs publics perçus comme étant les plus affectés par la corruption²⁴ Le dernier classement de Transparency International place le Burundi au 25^{ème} rang des pays les plus corrompus sur un total de 175 pays, avec une note de 2.3 sur 10.

Un autre problème majeur est l'absence d'exécution des jugements rendus au civil. Il est également fortement ressenti au niveau du paiement des réparations civiles au profit des victimes en matière pénale.

Les disfonctionnements de la justice avaient déjà attiré l'attention des négociateurs de l'accord d'Arusha qui avaient convenu, en vue de la mise en place des mécanismes de Justice transitionnelle, de doter les Tribunaux de ressources humaines et de moyens matériels adéquats, de réformer le Conseil Supérieur de la Magistrature et de réviser les lois lorsque cela s'avère nécessaire (le Code pénal, le Code de procédure pénale..).²⁵

Les révisions du Code pénal et du Code de procédure pénale ont été amorcées²⁶ et annoncent plusieurs réformes importantes. Parmi celles qui retiennent l'attention dans le traitement de crimes telles que ceux commis en 1993, nous citerons: la suppression de la peine de mort (qui n'est plus appliquée depuis plusieurs années); l'incrimination du déni de justice; l'incrimination de l'omission de témoigner en faveur d'un innocent alors que l'on a la preuve de son innocence, du refus de déposer, du faux témoignage, de la publication de commentaires avant l'intervention de la décision judiciaire définitive si elle tend à exercer des pressions en vue d'influencer les déclarations des témoins²⁷

Depuis quelques années, les ONG internationales et locales apportent une assistance logistique et technique aux services judiciaires pour accroître leur efficacité. C'est dans ce cadre que s'inscrit le programme d'assistance judiciaire (PAJ) mené par Avocats Sans Frontières.

4. Le « contentieux de 93 »

Dans ce chapitre, nous nous pencherons d'abord sur la définition et certaines caractéristiques de ce qu'il est convenu d'appeler « *le contentieux de 93* ». Nous examinerons ensuite les principales difficultés et lacunes auxquelles le système pénal a fait face dans son traitement. Enfin, nous terminerons par un rappel des mesures de libération et d'immunité décidées par le pouvoir exécutif et qui ont eu un impact sur le traitement de ce contentieux par le pouvoir judiciaire.

Une définition floue

On notera tout d'abord qu'il n'y a pas d'unanimité sur la définition du « contentieux de 93 » parmi les différents acteurs du système judiciaire. On peut toutefois tenter de le circonscrire

²⁴ Selon les résultats de cette étude, dans le secteur de la justice, l'essentiel des allégations de corruption se situe d'abord au niveau des Tribunaux de résidence puis des Tribunaux de grande instance. Sont ensuite pointés : l'exécution des jugements, la Cour Suprême et les Cours d'Appel.

²⁵ Accord d'Arusha, Protocole I, article 7 point 18, p. 21.

²⁶ S'agissant du Code pénal, le projet de loi portant réforme de ce code est actuellement en attente d'adoption devant le bureau de l'Assemblée nationale. Un avant-projet de loi portant réforme du Code de procédure pénale, est en cours de rédaction par un comité d'experts juristes. La réforme de ce code serait la deuxième en moins de dix ans (déjà modifié par la loi du 20/07/1999).

²⁷ Le délai de prescription de cette infraction est de trois mois pour ne pas trop empiéter sur la liberté de la presse.

en y incluant les affaires soumises au système pénal concernant des faits commis à partir du 21 octobre 1993 (date de l'assassinat du Président Melchior Ndadaye) et dans les mois (voire les années) qui ont suivi et qui sont considérés comme étant liés à cet événement et à ses conséquences. On perçoit immédiatement la difficulté de définir la relation d'une affaire avec la « crise de 93 » et on verra que le fait d'appartenir à cette catégorie, s'il n'était pas déterminant pour le traitement judiciaire de l'affaire ou même pour l'intervention de ASF, est devenu un élément important lorsque le pouvoir exécutif a décidé de procéder à des libérations sur base du caractère « politique » des crimes commis.

Même s'il est difficile à définir, certaines caractéristiques des affaires de ce contentieux méritent d'être relevées.

Une valeur d'échantillon ?

Les affaires soumises au système judiciaire ne représentent qu'une partie des événements dramatiques qu'a traversé le Burundi au cours de cette période. Alors que le nombre total de victimes reste indéterminé, la plupart des analyses d'époque font état de plusieurs centaines de milliers de morts. Au vu de l'ampleur des massacres et des techniques rudimentaires employées, on peut supposer qu'au moins plusieurs dizaines de milliers d'auteurs étaient impliqués. Or, les estimations maximalistes font état de l'arrestation de 10 000 personnes²⁸ soupçonnées d'avoir pris part à ces événements. La plupart de ces arrestations ont eu lieu entre la fin de l'année 93 et la fin de l'année 98. Dans les jours qui ont suivi les massacres, et donc avant les arrestations, beaucoup de personnes avaient fui vers les pays limitrophes (par peur des représailles, mais aussi pour certaines, parce qu'elles étaient impliquées). Après 98, alors que les enquêtes étaient en cours et que les premiers jugements étaient rendus, le nombre d'arrestations est resté très limité. Plusieurs interlocuteurs nous ont d'ailleurs affirmé qu'il s'agissait d'une politique délibérée qui servait les intérêts des négociations en cours pour tenter de stabiliser le pays. Il est également remarquable de constater que pratiquement aucune personnalité exerçant des responsabilités publiques de haut ou de moyen niveau n'ont été arrêtées, ni même inquiétées par la Justice. L'ampleur et la gravité des événements de cette crise laisse pourtant peu de doute sur l'implication d'au moins une partie de ces responsables, qu'ils aient été impliqués dans l'assassinat du Président, les massacres ou les « représailles ». Au final, et sans préjuger de leur responsabilité, il semble donc que la majorité des personnes détenues et poursuivies sont ceux qui n'ont pas eu le temps ou les moyens de fuir ou qui n'occupaient pas de fonctions assez hautes pour échapper, au moins provisoirement, aux poursuites.

Ce constat, souvent qualifié de « deux poids, deux mesures » au Burundi est problématique. Pour une même infraction, certains ont été arrêtés, jugés et condamnés ; d'autres ont été des détenus préventifs en attente de jugement ; d'autres encore sont considérés comme « immunisés » contre les poursuites. Les commanditaires n'ont pas été inquiétés. Les petits et les gros « poissons » n'ont pas eu droit au même traitement.

²⁸ Les estimations minimalistes font état de 2000 arrestations. Il est intéressant de noter que, suite à des mesures d'amnistie et de grâce pour désengorger les prisons, la population carcérale était officiellement de 2500 personnes peu avant le mois d'octobre 93. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par les consultants, la capacité maximale du système pénitentiaire (sans tenir compte des standards communément admis et des conditions de détention) est de 10 000 places. On pourrait donc supposer que moins de 7500 personnes auraient été arrêtées dans le cadre de cette crise puisque au cours de la même période, des délinquants de droit commun ont également été incarcérés.

Dans l'analyse du traitement du contentieux 93 par les juridictions, on peut donc s'interroger sur le caractère représentatif des affaires soumises au système judiciaire par rapport à l'ensemble des faits commis pendant cette période.

Un contentieux ethniquement marqué ?

La mise en route de la machine pénale sur les faits commis pendant la crise de 93 (et pas sur des faits antérieurs) s'explique par différentes caractéristiques : proximité des faits et « disponibilité » des témoignages, ampleur des événements, difficultés techniques à revenir sur des événements plus éloignés, ... Plus délicate est la caractérisation ethnique du contentieux. Force est cependant de constater que l'écrasante majorité des prévenus appartiennent à l'ethnie Hutu alors que les victimes et parties civiles sont pour la plupart de l'ethnie Tutsi. Même si ce constat est au moins en partie le reflet des événements de la fin de l'année 93, il ne reflète pas de manière significative l'implication de l'autre ethnie dans les crimes commis « en représailles ». Mais surtout, en isolant ce contentieux, le système judiciaire, son arsenal répressif et ses fonctions « réconciliatrice » et/ou « réparatrice » ne s'appliquent qu'à une partie des crimes commis dans les différentes crises qu'a traversées le Burundi²⁹. Ce constat met en lumière la difficulté à appréhender dans son ensemble, et de manière cohérente, un passé sanglant et douloureux au cours duquel les différents cycles de violences, de massacres, de représailles et de vengeances semblent inextricablement liés les uns aux autres, un événement étant souvent la conséquence d'un autre et le détonateur du suivant. Cette difficulté ne doit cependant pas justifier l'inaction de la Justice ou d'autres mécanismes pour rappeler à la société dans son ensemble que certains comportements sont moralement inacceptables, quels que soient les événements qui les ont précédés.

Difficultés et lacunes du processus judiciaire

La plupart des affirmations qui suivent sont basées sur l'examen des dossiers judiciaires et sur les déclarations des personnes rencontrées dans le cadre de cette étude. Elles reflètent une tendance générale et n'excluent évidemment pas des exceptions.

Au moment des arrestations

- On a déjà souligné plus haut le caractère « limité » des arrestations (nombre et qualité des auteurs présumés, dates, ...) et le questionnement que cette limitation soulève quant à la représentativité du contentieux par rapport à l'ensemble des faits de la crise de 93.
- Les informations à la source de ces arrestations provenaient pour la plupart de dénonciations ou de plaintes des victimes ou de leurs proches. Des listes des présumés auteurs étaient établies spontanément ou suite à des appels des autorités locales, de la police ou du Parquet. Elles étaient souvent sommaires et peu détaillées. Dans d'autres cas, des dénonciations orales ou de simples soupçons ont motivé les arrestations par la police et les autres forces de sécurité, parfois de manière massive.
- Très souvent, la Police Judiciaire (PJ) procédait aux arrestations sans mandat du Parquet, sur la base de Procès Verbaux (PV) d'arrestation, alors prévus par l'ancien Code de Procédure pénale (CPP). Il semble également avéré que beaucoup de personnes ont été arrêtées arbitrairement sans que ce titre de détention, déjà très peu protecteur, ait été délivré.

²⁹ « À de nombreux égards, le système burundais dispense une « justice à deux vitesses ». Alors que nul n'a jamais été traduit en justice pour les massacres d'au moins 80 000 civils Hutus en 1972, des arrestations massives de civils Hutus ont été réalisées avec diligence au lendemain du coup d'état de 1993 et des massacres qui l'ont suivi. » ; rapport « Kalomoh » ; Lettre du Secrétaire Général au Conseil de sécurité des Nations Unies du 11 mars 2005 Doc. S/2005/158, § 49., p. 17-18.

Pendant la phase d'enquête pré-juridictionnelle au niveau de la PJ

- Le plus souvent, les enquêtes menées par la police judiciaire sont restées très sommaires. On peut bien entendu comprendre les difficultés de mener des devoirs d'enquête poussés dans un contexte sécuritaire volatile et avec des moyens limités. Il apparaît cependant que beaucoup d'enquêtes ont été menées uniquement à charge.
- Dans la majorité des affaires, les officiers de police judiciaire (OPJ) ont tenté d'obtenir les aveux des auteurs présumés. Dans la plupart des dossiers examinés pour les besoins de l'étude, les prévenus disent que ces aveux leur ont été arrachés de force suite à des menaces, des actes de contrainte et de tortures. Plusieurs années après les faits, il est évidemment difficile de déterminer la véracité de ces allégations. On notera toutefois qu'à notre connaissance, aucune action n'a été initiée par l'appareil judiciaire pour poursuivre les auteurs éventuels de ces pratiques. Dans de très rares cas, où les actes de torture étaient particulièrement flagrants, les juridictions du siège ont écarté comme preuves les aveux ainsi recueillis³⁰.
- Alors que la preuve était principalement testimoniale, l'audition des témoins n'a pas été une pratique systématique. Le plus souvent, seuls les témoins à charge étaient entendus. Les témoins à décharge étaient, il est vrai, très réticents à se présenter à la PJ par crainte d'être arrêtés. Mais il ressort des dossiers que les OPJ ne cherchaient que très peu à les identifier et à les convoquer.
- Les confrontations entre les témoins et les auteurs présumés ont été assez exceptionnelles.
- Des descentes sur les lieux ont très rarement été menées. Dans ce cas, le manque de moyens logistiques ne peut être invoqué comme un obstacle infranchissable puisque les policiers avaient déjà pu se rendre sur les lieux pour procéder aux arrestations. Pourquoi les mêmes moyens n'ont-ils pas été requis pour les devoirs d'enquête ?
- La durée « raisonnable » de la garde-à-vue a très souvent été dépassée. Le fait que l'ancien Code de Procédure Pénale³¹ ne prévoyait pas de limite explicite est d'ailleurs souvent invoqué comme justification.
- Le transfert des auteurs présumés vers la prison était décidé par la PJ, le plus souvent, sans qu'un mandat d'arrêt soit délivré par le Parquet.
- Dans la grande majorité des affaires examinées, les officiers du Ministère Public n'ont exercé aucun contrôle sur les enquêtes menées par la PJ.

Pendant la phase d'enquête pré-juridictionnelle au niveau du Parquet

- Dans l'ensemble, les lacunes et difficultés des instructions menées au niveau du Parquet sont assez similaires à celles relevées au niveau de l'enquête de police (à l'exception notable des pratiques de torture). Les instructions sont souvent restées sommaires, plus orientées à charge qu'à décharge et les éléments de preuve recueillis étaient assez faibles en comparaison de la gravité des faits et des peines requises. Comme pour la PJ, le contexte d'insécurité, la solidarité négative entre les auteurs des crimes et leurs proches, les menaces pesant sur les témoins et les moyens matériels limités expliquent en partie ces faiblesses mais ne les justifient pas entièrement.
- Dans la quasi-totalité des dossiers, on relève que la preuve recueillie était uniquement testimoniale. Les difficultés d'identification et de convocation des témoins étaient

³⁰ Voir à ce sujet l'arrêt de la Chambre Criminelle près de la Cour d'Appel de Bujumbura du 28 octobre 1998, MP C./MINANI Jean, RPCC 636, Recueil de Jurisprudence Burundaise, Octobre 2002, p.7 ainsi que l'article de Stef VANDEGINSTE, « *Le Dossier Jean Minani, l'exception qui confirme la règle en matière de procédure pénale au Burundi* », dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1998-1999*, Paris L'Harmattan, 1999.

³¹ Voir, art. 4 de l'ancien CPP et l'interprétation extensive de la conduite « immédiate » devant l'autorité judiciaire après l'arrestation.

nombreuses et les témoins à charge plus souvent entendus que les témoins à décharge. À ce niveau également, les témoins à décharge craignaient d'être poursuivis à leur tour. Il semblerait toutefois que certains officiers du Ministère public n'ont pas montré beaucoup de volonté de rechercher et d'entendre des témoins qui auraient pu affaiblir les arguments accusatoires.

- Les confrontations entre inculpés et témoins ont été organisées au cours de certaines instructions, mais plusieurs prévenus/libérés rencontrés au cours de nos recherches nous ont dit ne jamais avoir été confrontés à leurs accusateurs.
- Très peu de descentes sur les lieux ont été menées par les magistrats du Parquet. Le manque de moyens logistiques est la principale raison invoquée. Les réquisitions de véhicules disponibles auprès d'autres corps publics (police, armée, ...) n'ont que très rarement été pratiquées, ce qui illustre le manque d'autorité du Parquet vis-à-vis des forces de sécurité dans l'exercice de ses fonctions.
- D'après les interlocuteurs rencontrés et les dossiers étudiés, très peu d'enquêtes ont tenté d'établir une chaîne de commandement ou de responsabilité visant à identifier les éventuels commanditaires, planificateurs ou organisateurs des massacres. Les instructions ont souvent été limitées aux exécutants de premier rang, voire, dans les cas les plus flagrants, à des responsables administratifs locaux. Aucun des magistrats du Parquet interrogé dans le cadre de l'étude n'a été invité à collaborer avec une unité centralisée d'enquête qui aurait pu tenter de rassembler des informations croisées.
- La détention préventive était quasi systématique. La gravité des faits et les risques de fuite des inculpés justifient certainement un très haut taux de détention mais la faible capacité du système pénitentiaire et la longueur des procédures auraient dû ouvrir la voie à l'étude de mesures alternatives à la détention pendant les instructions.
- Les dispositions légales sur la détention préventive ont été très peu respectées. Les mandats d'arrêt provisoires n'étaient pas toujours délivrés, les détenus ne comparaissaient que très rarement en chambre du Conseil pour confirmation du mandat d'arrêt, la durée des détentions préventives ne présentaient pas un caractère « raisonnable » (couramment quatre ans et jusqu'à plus de neuf ans).
- Les conditions de détention étaient extrêmement dures, notamment en raison de la faible capacité du système pénitentiaire et du manque de moyens de l'administration. À titre d'exemple, à Ngozi, entre janvier et avril 1998, 229 personnes sont mortes, sur un total de 2400 détenus³², pour une capacité officielle de 400 détenus.
- La législation burundaise de l'époque n'incriminait pas spécifiquement les crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Ce cadre législatif incomplet a posé des problèmes de qualification des infractions. Presque tous les prévenus étaient inculpés sur la base de l'article 417 du Code Pénal (CP) pour « Attentats et Complots tendant à porter le massacre et le pillage » (ACTPM). Cette disposition ne prévoit comme peine que la mort ou la perpétuité.

Ces constats sommaires sur la phase pré-juridictionnelle tendent à illustrer que les enquêtes ont souvent été superficielles, très longues et entachées de nombreux vices de procédure. À ce stade, il semble important de rappeler que ces faiblesses ne signifient pas que les faits n'ont pas été commis ou que les personnes poursuivies n'étaient pas les auteurs. Elles illustrent aussi les difficultés à enquêter sur des affaires complexes de grande ampleur, dans un contexte politique et sécuritaire fragile et avec des moyens très limités.

³² UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Situation of human rights in Burundi. Note by the Secretary-General*, UN Doc. A/53/490, 13 October 1998, p.8.

Mais le fait que ces lacunes aient également servi de justification aux mesures de libérations ordonnées par le pouvoir exécutif démontrent aussi l'importance de la qualité des preuves et du respect des droits des auteurs présumés et des inculpés dans la recherche de la vérité judiciaire.

Pendant la phase juridictionnelle

Les procès du contentieux de 93 débutèrent en 1996. Les premiers jugements furent expéditifs, peu respectueux des droits de la défense et sévères dans leurs verdicts, la peine de mort étant souvent prononcée. À partir de 1998, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la mise en place des PAJ, l'intervention des avocats, l'éloignement chronologique des événements de 1993 (et un relatif apaisement des « passions »), la sensibilisation des magistrats et les réformes de l'appareil judiciaire contribuèrent à des jugements plus équilibrés, moins sévères³³ et plus respectueux des droits de la défense.

Jusqu'en septembre 2003, les Chambres criminelles des trois Cour d'Appel du pays étaient les juridictions compétentes pour juger des affaires du contentieux de 93. À partir de cette date, une loi transférait cette compétence aux 17 Tribunaux de Grande Instance (TGI). En principe, ce transfert présentait plusieurs avantages : il introduisait un double degré de juridiction et une possibilité d'appel dans la procédure criminelle, il multipliait le nombre de juridictions compétentes (et devait donc impliquer une accélération de la résolution du contentieux) et il favorisait le jugement de ces affaires par des juridictions plus représentatives de la société en termes d'équilibre ethnique. À cette fin, 70 juges Hutus issus des Tribunaux de Résidence furent d'ailleurs nommés au sein des TGI. Tous les magistrats des TGI (siège et Parquet) bénéficièrent également d'une « mise à niveau » en matière criminelle. Ces initiatives furent d'ailleurs organisées avec le soutien de ASF, qui continue à appuyer la formation des magistrats en soutenant les sessions de recyclage annuelles.

En pratique, 1100 dossiers furent transmis. Ce transfert de compétence impliqua un arrêt complet du processus judiciaire de septembre 2003 à avril 2004 (le temps de former les magistrats et de transférer physiquement les dossiers). Après la reprise effective par les TGI, les décisions rendues furent peu nombreuses. Les principales raisons de cette « inefficacité » sont liées à l'inexpérience des magistrats dans ce type d'affaire (et parfois à leur réticence à se prononcer), à la désorganisation des TGI suite au transfert de compétence, aux mesures de libérations conditionnelles ordonnées par le Conseil Supérieur de la Magistrature et le ministre de la Justice³⁴, à la non comparution des témoins et des parties civiles, mais aussi à la réticence et au refus (grèves) des prisonniers de comparaître, à l'heure où des amnisties et des immunités étaient négociées par les « chefs de guerre » et les leaders politiques.

Examinons les principales caractéristiques de la phase juridictionnelle.

De manière générale, les éléments de preuves transmis par le Parquet étaient assez faibles et les juridictions ont souvent considéré qu'il était nécessaire de recommencer l'instruction de l'affaire.

³³ Diminution du nombre de peines de mort prononcées - statistiques de l'OHCDH : 1996 : 179 peines de mort – 1997 : 71 peines de mort – 1998 : 47 peines de mort.

³⁴ Cf. section de ce chapitre sur ces mesures.

Comme au niveau du Parquet, la preuve était quasi uniquement testimoniale, les descentes sur les lieux étaient exceptionnelles, et aucune enquête approfondie sur la chaîne de commandement ou l'établissement de responsabilités à haut niveau n'a été entreprise de manière efficace et déterminée.

La complexité et la gravité des affaires et du contexte expliquent en partie la lenteur du processus judiciaire, surtout dans un contexte politique et sécuritaire aussi fragile que celui du Burundi. Les pressions exercées sur les acteurs judiciaires (OPJ, magistrats, avocats), qu'elles soient directes ou indirectes (« sociales ») étaient d'ailleurs très fortes.

Un des plus grands obstacles qu'a connu la phase juridictionnelle a été le nombre extrêmement important de remises des affaires appelées en audience. Les principales raisons des remises sont la non-comparution des parties civiles, des témoins et dans une certaine mesure, des prévenus. Ces absences étaient surtout dues à :

- Des difficultés de convocation des parties civiles et des témoins (manque de moyens des greffes³⁵, absence d'huissiers, établissement tardif des extraits de rôle par les chefs de juridictions et les greffes, manque de collaboration des administratifs de la base dans la délivrance des convocations³⁶, faible utilisation de moyens alternatifs comme les radios)³⁷.
- Des difficultés d'acheminement des parties civiles et des témoins aux audiences en raison de leur incapacité à faire face aux frais de transport et de séjour. La Ligue Iteka³⁸ a mené pendant plusieurs années un programme d'assistance au transport des parties civiles et témoins qui a considérablement amélioré la situation mais les difficultés dues aux contraintes logistiques, à l'éloignement de certains témoins³⁹, à l'insécurité des transports, aux lacunes organisationnelles des juridictions et au manque de moyens dont disposait ce programme n'ont pas permis de répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des besoins.
- Un manque d'appui social à des témoins et parties civiles très pauvres et souvent totalement indigents, parfois réticents à se déplacer pour une longue journée (et donc une journée au cours de laquelle ils ne peuvent travailler pour subvenir à leurs besoins), voire pour plusieurs jours, sans recevoir de repas, de logement ou une indemnité équivalente.
- Une lassitude des témoins et des parties civiles à se présenter dans des affaires qui pouvaient durer plusieurs années, qui faisaient l'objet de nombreuses remises et dont l'issue restait souvent incertaine.
- Les peurs et réticences des témoins. Surtout au début du processus judiciaire, certains témoins à décharge craignaient de se voir eux-mêmes arrêtés ou poursuivis.
- De nombreux témoins à charge et parties civiles ont quant à eux affirmé avoir été menacés par les proches des prévenus s'ils témoignaient. Dès les premières mesures de libérations, beaucoup refusèrent de se présenter au tribunal ou se rétractèrent par peur des représailles

³⁵ La plupart des greffes ne disposent pas de moyens de transport et confient les assignations à des personnes « de bonne volonté » se rendant sur place.

³⁶ Beaucoup d'interlocuteurs nous ont signalé que certains administratifs avaient ainsi délibérément fait obstruction au jugement de personnes qu'ils entendaient protéger contre l'appareil judiciaire.

³⁷ La Ligue Iteka a bénéficié d'un financement temporaire pour le transfert des convocations aux parties civiles et témoins. Elle l'a interrompu dans le souci de ne pas se substituer indéfiniment aux greffes en soulignant que toutes les convocations aux témoins devraient être envoyées par les juridictions et pas « selon les pratiques habituelles » (convocations des témoins à charge par le MP – convocations des témoins à décharge par la Cour).

³⁸ Ligue burundaise des droits de l'homme.

³⁹ La ligue Iteka ne déplaçait que les témoins et les parties civiles qui se trouvaient dans les communes les plus éloignées des lieux des audiences. Les autres, devaient se déplacer par leurs propres moyens. Les villages les plus reculés n'étaient pas desservis et les témoins devaient alors se rendre jusqu'au chef lieu, souvent à plusieurs Km à pied de leur domicile, pour bénéficier du transport. De plus, la capacité des véhicules était souvent insuffisante par rapport au nombre de personnes à déplacer pour une audience.

si ceux qu'ils avaient dénoncés étaient libérés. Aucun programme de protection des témoins n'avait été mis en place.

- Les pressions sociales qui appelaient à l'abandon des poursuites et la réconciliation⁴⁰.
- Les réticences des prévenus à comparaître, souvent dans l'espoir que des mesures de libération ou d'amnistie adoptées dans le cadre des négociations de cessez-le-feu et de paix mettent fin à leur incarcération avant l'aboutissement du processus judiciaire (grèves, appel à témoins absents, non-comparution une fois libérés, ...) ⁴¹.
- Le peu d'utilisation de mesures de contraintes par les magistrats lorsque les parties convoquées ne comparaissaient pas (principalement les prévenus libérés et pour les témoins). Si l'on comprend les risques évoqués par certains magistrats à entendre des témoins convoqués sous la contrainte, on s'en étonnera d'avantage pour les prévenus en liberté⁴².

Une autre cause importante de la lenteur des juridictions est à imputer aux problèmes organisationnels. À nouveau, le manque de moyens est certainement une cause de ces lacunes, mais ne peut toutes les justifier. Parmi d'autres, on citera :

- l'établissement tardif du calendrier des audiences et des extraits de rôle malgré des demandes répétées des partenaires et des supérieurs hiérarchiques,
- la mauvaise programmation des audiences (nombre d'audience manifestement trop important sur la même journée, programmation conjointe d'affaires dont les faits se sont déroulés dans des régions parfois éloignées et difficultés d'assurer le transport simultané des témoins),
- la réticence à procéder à l'audition des témoins si tous ceux qui avaient été convoqués n'étaient pas présents au cours de l'audience⁴³,
- le manque de magistrats pour composer le siège,
- la préparation manifestement insuffisante des dossiers par certains magistrats,
- le signalement tardif des parties sans assistance judiciaire malgré une démarche active d'ASF auprès des Tribunaux et directeurs de prison,
- les difficultés logistiques (ex. : lieux de détention inadéquats pour les détenus déplacés vers les juridictions, manque de salles d'audience).

Même si on peut comprendre la difficulté des affaires qui leur étaient soumises, on a pu également constater la réticence des juges à prononcer des condamnations par défaut en l'absence répétée des prévenus ou à prendre l'affaire en délibéré si des témoins persistaient à ne pas se présenter malgré plusieurs convocations.

⁴⁰ Lors d'une réunion de coordination à la Cour Suprême le 16/02/04, la Ligue Iteka a affirmé qu'un plaidoyer contre la comparution des témoins était clairement fait par l'Eglise catholique : « *N'allez plus témoigner, il faut se réconcilier* » ; doc. ASF MISSBU/RAPPORT REUNION MINJUST-ONG/04.02.16.

⁴¹ « *À Muyinga, les détenus refusaient de comparaître jusqu'aux promesses de libérations provisoires faites par le Ministre de la justice en 2004. Ils ont alors accepté de comparaître pour plaider sur les libérations provisoires et non sur le fond.* », extrait du PV de la réunion des partenaires de l'AJ avec le Président de la Cour Suprême, Bujumbura, le 22 décembre 04.

⁴² Une application stricte de la loi leur aurait permis d'émettre des mandats d'amener, d'ordonner la révocation de la mesure de LP et de prononcer le jugement par défaut des prévenus

⁴³ ASF insistait pourtant sur « *Le tri des témoins et des parties civiles à entendre en audience publique ... mais dans un souci de respect des droits de la défense* » et « *L'audition des témoins et parties civiles déjà présents à l'audience et la consignation de leurs témoignages dans le PV d'audience. En effet, il est vain d'espérer que tous les témoins soient présents à chaque audience. Le Président de la CA confirme le fait que la procédure ordinaire soit d'application (et plus la procédure applicable aux chambres criminelles qui exigeait que tous les témoins soient entendus au cours des débats) ... Prendre en considération les déclarations faites par les témoins devant le Procureur Général et la Cour d'Appel sans attendre une nouvelle comparution de leur part devant le TGI, mais le problème est qu'ils se rétractent.* » ; extrait du PV des réunions d'évaluation et de programmation des audiences criminelles dans les ressorts des Cours d'Appel de Gitega et Ngozi, doc. ASF du 06 janvier 05 et du 07 janvier 05.

Alors qu'on avait imposé aux Chambres criminelles de rendre leur verdict le jour où elles prenaient l'affaire en délibéré, les TGI ne se sont pas vus imposer la même obligation. Sans connaître précisément le motif de ce changement, il a entraîné le prononcé tardif, voire l'absence de prononcés, des jugements rendus par les TGI.

Beaucoup de prévenus et de condamnés interrogés nous ont affirmé que « *leur parole n'a pas été entendue devant les juridictions* ». Même sans donner foi à leurs affirmations, force est de reconnaître que dans beaucoup d'affaires où des condamnations ont été prononcées, les éléments matériels et moraux n'étaient pas toujours réunis ou ne permettaient pas de déterminer avec certitude la responsabilité pénale individuelle.

Le plus souvent, les jugements rendus étaient sommaires, ne détaillant pas de manière systématique l'intégralité des faits, des témoignages et des débats. Certains observateurs s'interrogent d'ailleurs sur la capacité d'un processus judiciaire de ce type à contribuer à la manifestation de la vérité.

Les peines prononcées étaient souvent « lourdes »⁴⁴.

De nombreuses décisions pénales ont « réservé » l'action civile, c'est-à-dire qu'elles ne se sont pas prononcées sur l'action civile, renvoyant la partie demanderesse devant les juridictions civiles si elles le souhaitait. Certains magistrats ont délibérément adopté cette position de principe en considérant que les condamnés étaient tous indigents et ne disposaient pas de moyens pour indemniser les victimes.

Aucune juridiction n'a considéré que l'Etat burundais était solidairement responsable des actes de ces agents (ex. : administrateurs communaux, agents des services de renseignement, ...). Il semblerait d'ailleurs qu'aucun avocat n'ait introduit de demande en ce sens. Une rapide étude de la législation burundaise nous laisse cependant penser qu'il aurait pu être utile d'appeler l'Etat en intervention forcée dans les affaires impliquant ses agents et d'appeler à sa condamnation solidaire au paiement de dommages et intérêts.

Jusqu'au transfert de compétence aux TGI, les décisions étaient rendues en dernier ressort par les Chambres Criminelles et les parties ne disposaient pas d'une possibilité d'appel. Seuls les recours en Cassation, limités à des erreurs de droit, étaient possibles.

De nombreux interlocuteurs nous ont fait part de pratiques de corruption. Nous n'avons pu vérifier aucune de ces allégations dans le cadre du contentieux de 93 mais elles paraissent très vraisemblables au regard de la pratique (réputée très répandue) de la corruption au sein de la fonction publique burundaise et de la faiblesse des salaires des magistrats à l'époque. L'ampleur des arrestations, les risques encourus par les personnes poursuivies, le pouvoir que la gravité des faits donnait aux agents de l'ordre judiciaire sur les suspects et l'absence de contrôle sont d'autres facteurs qui ont pu contribuer à de telles pratiques.

À partir de 2004, suite au transfert des compétences criminelles vers les TGI⁴⁵, des réunions ayant pour but d'identifier les obstacles à la résolution du contentieux et d'élaborer des stratégies de réponse pour accélérer son traitement, ont été organisées à plusieurs reprises au

⁴⁴ D'après les statistiques des dossiers ASF (portant sur la période 1999-2006), la peine de mort a été prononcée pour plus de 16% des condamnés et la perpétuité pour plus de 27%.

⁴⁵ Cette mobilisation a fait suite à des tables rondes organisées par ASF (juillet 2004 et décembre 2005) et l'OHCDH (mars 2005) sur le contentieux de 93.

niveau du Ministère de la Justice, de la Cour Suprême et dans chaque ressort de Cour d'Appel⁴⁶. Initiées et facilitées par ASF, elles rassemblaient les chefs des juridictions (selon le niveau, les Présidents des Cours d'Appel ou des TGI) et étaient présidées par les plus hauts magistrats (Président de la Cour Suprême ou Présidents des Cours d'Appel). En associant les partenaires qui soutenaient les juridictions (dont le PREBU⁴⁷, ASF, l'OHCDH et la Ligue Iteka), elles ont renforcé la coordination entre certains acteurs directs du système pénal (les officiers du ministère public et les greffiers n'y ont malheureusement pas pris part). Elles ont permis l'établissement des calendriers d'audience soutenus et facilité l'examen des performances et des difficultés rencontrées par chaque TGI. Les sessions spécialement consacrées aux affaires du contentieux se sont multipliées. Des sessions itinérantes⁴⁸ au cours desquelles les juges se déplaçaient pour juger d'un ensemble de dossiers dont les faits s'étaient déroulés dans une même région avaient pour objectif d'accélérer l'aboutissement des affaires (notamment en raison de la proximité des parties et des témoins) ou de consacrer une attention particulière aux détenus dont les dossiers étaient pendants devant un TGI dans le ressort duquel il n'y avait pas de prison. Suite à ces initiatives, certains TGI (ex. : Karusi) ont amélioré rapidement leur rendement, mais la plupart n'ont pas atteint (dans les délais fixés) les objectifs qui avaient été fixés, butant sur les mêmes obstacles et subissant les interférences des décisions politiques (fixation prioritaire des jugements en libération conditionnelle et « libérations provisoires »).

Pendant la phase post-juridictionnelle

La caractéristique la plus frappante de cette phase du processus pénal est que d'après les informations rassemblées dans le cadre de cette étude, aucune décision de condamnation à réparation civile n'a été exécutée. L'indigence des condamnés est vraisemblablement la cause principale de ce constat. Le manque de moyens des juridictions est également invoqué.

Dans les trois ressorts visités au cours de l'étude, nous avons pu constater que les dossiers judiciaires du contentieux étaient conservés dans les greffes. Aucun des bureaux abritant ces greffes n'était bien sécurisé et aucune mesure particulière n'avait été prise pour préserver des archives pourtant plus sensibles que dans les dossiers ordinaires⁴⁹. Plusieurs personnes ont mentionné des disparitions de dossiers impliquant de hautes personnalités du monde politique. Nous n'avons pas pu vérifier ces allégations.

Un Barreau qui n'a pas complètement assumé ses responsabilités

Il ressort clairement des entretiens menés dans le cadre de l'étude et des rapports dont nous avons pu prendre connaissance que le **Barreau** du Burundi n'a que partiellement assumé ses responsabilités en matière d'assistance judiciaire des parties aux affaires du contentieux de 93. Il ne l'a fait que sous l'impulsion d'ASF, tant qu'il était impliqué dans le projet (c'est-à-dire jusqu'en 2002) et sans faire preuve d'une véritable volonté d'assister gratuitement, ou à des tarifs très modestes, les plus démunis.

⁴⁶ Voir PV détaillés des réunions dans les documents internes de ASF.

⁴⁷ Programme de Reconstruction du Burundi, financé par l'Union Européenne.

⁴⁸ Le projet « *Appui au renforcement des chambres criminelles* », financé par le PREBU (UE) d'avril 2004 à décembre 2005, a supporté les frais de séjour et de transport du siège des TGI qui n'ont pas de prisons dans leurs ressorts vers les lieux de détention. Une évaluation (non communiquée) semble montrer que cette action n'a pas atteint les résultats escomptés.

⁴⁹ A l'exception du greffe du TGI de Gitega qui conservait les dossiers dans une armoire métallique dans le bureau de la Présidente du tribunal.

Depuis ce moment, malgré les encouragements de ASF et d'autres partenaires, le Barreau semble n'avoir initié aucun programme pour combler cette lacune et les démarches qu'il aurait entreprises pour sensibiliser le gouvernement à l'importance de cet enjeu se seraient heurtées à l'invocation de l'insuffisance des moyens financiers.

Les mesures de libération et d'immunité provisoire – analyse et conséquences

Dans cette section du rapport, nous nous pencherons principalement sur les mesures les plus récentes qui ont organisé l'immunité ou ordonné les libérations des personnes détenues, poursuivies ou susceptibles d'être poursuivies pour les faits liés à la « crise » de 1993⁵⁰.

Pour des précisions plus détaillées sur l'historique, l'agencement et l'application des différentes mesures qui ont ou ont eu une incidence sur la lutte contre l'impunité au Burundi, on se référera utilement à certains articles spécialisés⁵¹.

Rappel des mesures d'immunité provisoire et d'amnistie depuis les Accords d'Arusha

Les concepts d'amnistie et d'immunité provisoire apparaissent dans l'**Accord d'Arusha** qui prévoyait :

- sur proposition de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation (CNVR), le vote éventuel des lois établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie conformément à la législation internationale (PI, art.8b) ;
- l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord en attendant la mise en place d'un Gouvernement de Transition (PII, art. 22.2) ;
- l'interdiction d'arrêter ou d'inculper un réfugié, un rapatrié ou un mandataire politique pour un crime à caractère politique commis avant la signature de l'Accord, jusqu'à la mise en place du Gouvernement de transition (PII, art.22.10) ;
- une Commission Indépendante chargée d'étudier les questions relatives à l'existence et la libération de tous les prisonniers politiques et les prisonniers en attente de jugement dont le dossier a été traité avec un retard excessif (PII, art. 15.20) ;
- la libération des prisonniers politiques qu'implique la cessation des hostilités (PIII, art 25.2c en suspens⁵²) ;
- le principe de l'amnistie à accorder à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'Etat (PIII, art.26, 11 en suspens⁵³).

Le **30 novembre 2001**, les décrets présidentiels 100/28 & 29 mettaient en place une **Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers**. Composée d'experts burundais et internationaux, elle rendait son rapport le 14 février 2002⁵⁴.

⁵⁰ Cette analyse est largement inspirée par plusieurs notes internes rédigées par l'équipe de coordination du PAJ de ASF.

⁵¹ Eugène Nindorera : « *L'agencement et l'applicabilité des différentes lois en matière de lutte contre l'impunité* », Séminaire pour la justice internationale organisé par ASF du 14 au 17 octobre 2003; « L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », Bujumbura, 26 mars 2002 ; « *Transitional Justice for Burundi : a long and winding road* », Stef Vandeginste , International Conference « Building a Future on Peace and Justice », Nuremberg, 25-27 juin 2007.

⁵² Le chapitre III du protocole III sur le cessez-le-feu et la cessation des hostilités était « suspendu » en attendant la conclusion d'un accord de cessez-le-feu et son contenu devait se conformer aux dispositions de ce dernier accord (art. 1c du chapeau de l'Accord d'Arusha).

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Cf. infra pour plus de détails sur le résultat de ses travaux.

Le 2 décembre 2002, l'accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD prévoyait la libération de tous les prisonniers politiques (art. II, 1.3).

La loi n° 1/004 du 8 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre prévoit que l'enquête et la qualification de ces crimes commis au Burundi depuis le 01/07/1962 jusqu'à la promulgation de cette loi « *seront confiées à la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale* » (CEJI). Au cas où l'existence de ces crimes serait établie par la CEJI, le Gouvernement « *demandera au Conseil de Sécurité de l'ONU l'établissement d'un TPI* » (art. 33). La loi précise toutefois que « *pendant la période d'investigation par la CEJI, le Ministère public ainsi que les juridictions burundaises gardent leurs prérogatives de poursuite et de jugement des auteurs des infractions commises ou à commettre ...* ». D'après la loi, les crimes de ce type commis avant la promulgation de la loi ne sont plus de la compétence des juridictions burundaises. Les contradictions apparentes de cette loi sur le rôle des juridictions burundaises reflètent sans doute la volonté de les écarter du jugement des crimes les plus graves. Quoiqu'il en soit, la CEJI n'a jamais été mise en place et cette loi jamais suivie d'aucun effet.

Le 22 mai 2003, sur la base du rapport de la Commission indépendante sur la question des prisonniers politiques⁵⁵, le **Conseil des Ministres recommandait la libération provisoire** des détenus « *qui la méritent* », notamment ceux qui venaient de passer plus de 5 ans en détention sans être jugés et la **libération conditionnelle** des détenus déjà jugés conformément à la procédure légale.

Le 21 novembre 2003 est promulguée la **loi n°1/022 portant immunité provisoire des poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil**. L'immunité provisoire y est définie comme étant « *la suspension des poursuites pénales des infractions à mobile politique, pendant une période déterminée, à l'égard des leaders politiques* » rentrant d'exil pour exercer de hautes fonctions que la loi précise (art.1). L'article 2 précise que l'immunité est valable pour la période de transition et ne concerne pas les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre⁵⁶. La loi reconnaît expressément la compétence des organes de Justice transitionnelle mentionnés dans l'accord d'Arusha pour connaître de ces crimes. Le caractère provisoire était limité dans le temps à la durée de la période de transition.

Le Décret présidentiel 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 2003⁵⁷ crée une **commission chargée d'identifier les combattants** du CNDD/FDD et leurs collaborateurs, les combattants des mouvements armés signataires de l'Accord de cessez-le-feu du 7 octobre 2002 ainsi que les membres des Forces de Sécurité (FDS) devant bénéficier de l'immunité provisoire (art.1 et 7) ; précise ce qu'il faut entendre par collaborateurs du CNDD/FDD et membres des FDS (art. 2 et 3) ; indique que les personnes détenues ou jugées sur la base des infractions commises avant le 24 novembre 1994 (date de la création du

⁵⁵ En réalité sur la base du rapport de la commission des magistrats chargée du suivi des décisions et recommandations du rapport de la Commission sur la question des prisonniers politiques.

⁵⁶ « *... en tout état de cause, les prisonniers prévenus ou condamnés pour crimes de sang ne sont pas éligibles à la libération au titre de prisonniers politiques* ».

⁵⁷ Le Protocole de Pretoria conclu le 2 novembre 2003 entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD prévoyait que l'immunité provisoire serait accordée à tous les leaders et combattants du CNDD-FDD et s'appliquerait aussi aux forces de sécurité du Gouvernement du Burundi ; le texte prévoyait également l'établissement d'une commission mixte pour étudier des cas individuels de civils en prison afin de déterminer s'ils auraient droit à l'immunité provisoire.

CNDD-FDD) ainsi que les combattants et militaires coupables des infractions de génocide et de crimes contre l'humanité sont exclus du bénéfice de l'immunité provisoire (art. 5 et 6)⁵⁸ ; donne au Ministre de la justice le pouvoir de libérer les détenus identifiés par la Commission (art. 8). On constate d'emblée que les crimes de guerre ont été omis de la liste des crimes ne pouvant pas bénéficier de l'immunité provisoire. Cette fois, l'immunité provisoire n'est pas limitée dans le temps et son champ d'application s'est considérablement élargi puisque tous les combattants peuvent en bénéficier. Par contre, le champ d'application du décret ne couvre pas les crimes commis dans les mois qui ont suivi l'assassinat du Président Ndadaye en octobre 1993. La grande majorité des détenus du contentieux de 1993 ne peuvent donc en bénéficier.

L'ordonnance ministérielle n°550/1032 du 29 juillet 2004 portant élargissement provisoire des prisonniers de guerre et leurs collaborateurs établit la liste des personnes bénéficiant de la mesure. D'autres ordonnances suivront en 2004 et 2005, menant à plus de 500 élargissements provisoires et à 408 libérations conditionnelles⁵⁹.

Le **30 mars 2005**, le ministre de la Justice communiquait des **instructions** données par le Conseil Supérieur de la Magistrature **aux Procureurs et aux Présidents des Tribunaux de Grande Instance concernant la libération provisoire des détenus de longue durée**⁶⁰. Elles ordonnaient aux procureurs d'accorder immédiatement la liberté provisoire aux détenus dont les dossiers étaient en instruction depuis 6 ans et n'avaient pas encore été fixés devant les juridictions compétentes. Elles ordonnaient aux présidents des TGI de programmer immédiatement et prioritairement des audiences pour statuer sur la libération provisoire des détenus dont les dossiers étaient en instruction depuis 8 ans sans jugement⁶¹. Des instructions similaires avaient déjà été données par le ministre en 2004. Au total, plus de 3200 prisonniers auraient bénéficié de ces libérations⁶². Les mêmes instructions demandaient que le contentieux de 93 soit clôturé dans un délai de six mois. Ce calendrier peu réaliste ne fut pas respecté.

Le 7 novembre 2005, le **Décret n° 100/92 portant création, organisation et fonctionnement d'une commission chargée d'identifier les prisonniers politiques** à travers toutes les prisons et autres lieux de détention prévoyait qu'elle devait déterminer avec clarté les critères d'éligibilité (art. 2), analyser les dossiers et arrêter une liste exhaustive de toutes les personnes détenues ou jugées qui répondaient à ces critères (art. 3) et adresser un rapport au Président de la République pour décision définitive (art. 6).

D'après les déclarations de son Président⁶³ lors d'un entretien réalisé dans le cadre de la présente étude, les critères d'éligibilité retenus par la Commission étaient des critères objectifs (prévenus poursuivis pour infractions aux art. 393 à 439 du code pénal sur les atteintes à la sûreté de l'Etat ou aux articles 23, 33.3, 34 et 40 du code pénal militaire) et des critères subjectifs (mobile politique à l'origine d'une infraction a priori de droit commun). L'usage des poursuites judiciaires à des fins politiques pouvait aussi conférer le statut de détenu

⁵⁸ On notera que la loi du 08 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre étant quasi inopérante (puisque seul la CEJI peut qualifier de tels crimes et qu'elle n'est pas mise en place), personne ne peut être condamné pour avoir commis un de ces crimes et par conséquent, personne ne peut être exclu du bénéfice de l'immunité provisoire pour ce motif.

⁵⁹ PNUD, « Rapport national sur le développement humain », Bujumbura 2005.

⁶⁰ Cabinet du ministre de la justice, N° 550/145/CAB/2005.

⁶¹ A l'exception de ceux susceptibles d'être condamnés à la peine capitale.

⁶² « *Transitional Justice for Burundi : a long and winding road* », Stef Vandeginste, avril 2007.

⁶³ Mr Elysée NDAYE, actuellement Procureur Général de la République.

politique. Cette définition extrêmement large et assez vague ne correspondait pas à celle proposée en 2002 par la commission « mixte » sur les prisonniers politiques⁶⁴ et ouvrait la possibilité d'accorder l'immunité à la quasi-totalité des détenus et des condamnés du contentieux de 1993. La commission devait déterminer avec clarté les critères d'éligibilité des prisonniers qui rentreraient dans cette catégorie. Ceux-ci n'ont pas été rendus publics et son rapport est resté confidentiel.

Par **décret présidentiel n°100/02 du 03 janvier 2006**, l'immunité provisoire était accordée aux prisonniers politiques identifiés par la Commission ad hoc. Le Ministre de la justice était chargé de l'exécution du décret. Le décret présidentiel était laconique, ne définissait pas l'immunité provisoire et ses effets et ne précisait ni les motivations de la mesure, ni les conséquences des condamnations prononcées, ni le statut des actions publiques encore pendantes.

Par la voie d'**ordonnances ministérielles** (n°550/18 du 09 janvier 2006, N°550/116 du 10 février 2006 et N°550/246 du 14 mars 2006) portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la République du Burundi, la Ministre de la Justice, a ordonné l'élargissement provisoire de 3409 personnes dont les noms étaient repris dans les ordonnances⁶⁵. Les libérations ont commencé dès le lendemain de la première ordonnance.

Cette mesure d'élargissement a été présentée par la Ministre de la Justice comme une mesure de « réconciliation nationale ». Elle impliquerait que les personnes concernées bénéficient d'une « *immunité provisoire* » et que, selon les propos de la Ministre, « *ils devront à nouveau comparître devant la nouvelle Commission Vérité et réconciliation qui sera soutenue par les Nations Unies* »⁶⁶. Aucune garantie de cette nouvelle comparution n'est mentionnée dans le décret ou les ordonnances.

⁶⁴ Dans son rapport du 14 février 2002, la commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers politiques s'était attelée à définir l'infraction politique et définir des critères pour identifier les prisonniers politiques. Elle a tenté de définir les infractions politiques de la manière suivante : « En recourant à des critères objectifs fiables, l'infraction politique qui confère le cas échéant la qualité de détenu politique à son auteur, peut s'énoncer comme celle qui, par sa nature, son objet et son effet, porte exclusivement atteinte à l'ordre politique. Porter atteinte à l'ordre politique signifie commettre des actes dirigés contre l'existence, la forme, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, envisagé en sa qualité de puissance politique. D'une manière plus complète, du moins sous cet aspect objectif, il faudrait considérer comme infraction politique, celle dirigée contre l'organisation et le fonctionnement de l'Etat, ainsi que celle qui est dirigée contre les droits qui en résultent pour les citoyens (ex. : infractions en matière de fonctionnement de partis politiques, en matière de presse,...). A côté de ce critère objectif, l'infraction politique peut se définir par le mobile ou l'intention de celui qui agit. L'auteur de l'infraction a pour objectif de renverser, changer ou troubler l'ordre politique » ; Rapport de mission de la commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, 14 février 2002, p.38 et 39.

⁶⁵ Dans ces ordonnances, les prisonniers ont été inventoriés, identifiés par le nom de leurs parents, leur lieu et date de naissance, la prévention, le numéro de dossier judiciaire et la peine prononcée à leur égard (s'il s'agissait de condamnés).

⁶⁶ Déclaration à la presse début janvier 2006.

Bilan chiffré et commentaire des mesures de libération de 2006⁶⁷

Tableau n°1 : Détail par peine prononcée

Prison	Peine de Mort	Perpétuité	21 à 25 ans SPP	16 à 20 ans SPP	11 à 15 ans SPP	6 à 10 ans SPP	1 à 5 ans SPP	Décédé	En cours	Inconnu	Total
Bubanza	4	-	-	1	2	5	1	-	2	-	15
Bururi	-	-	-	-	-	-	-	-	4	12	16
Gitega	142	288	1	94	7	63	4	-	280	4	883
Mpimba	131	89		42	5	14	5	1	139	7	433
Muramvya	2	-	-	2	5	3	-	-	13	-	25
Muyinga	-	-	-	-	9	1	35	-	624	-	669
Ngozi	171	56		43		11	1	2	984	18	1286
Rumonge									15		15
Rutana									27		27
Ruyigi	14	2				10			14		40
Total	464	435	1	182	28	107	46	3	2102	41	3409

Commentaires

- Près de 13.6% des personnes concernées par la mesure avaient été condamnées à mort, 12.7% ont été condamnées à perpétuité, 10.6% ont été condamnés à des peines à temps (25 ans et moins) et pour 1.2% des personnes concernées le taux de la peine est inconnu (non mentionné ou les personnes n'étaient pas encore jugées),
- Un nombre très important de personnes libérées n'avaient pas encore été jugées. 61.6% avaient des dossiers en cours d'instructions judiciaires.
- En ce qui concerne les personnes condamnées à des peines autres que la peine de mort, certaines avaient déjà presque purgé leur peine, et en tout cas, presque toutes (800) auraient pu bénéficier de mesures de libération conditionnelle.

⁶⁷ Les données statistiques proviennent d'une étude menée par ASF à la suite des mesures de libération ; note interne du 29 avril 2006.

Tableau n°2 : Détails par prévention

Prison	ACTP M ⁶⁸	Assassinat et meurtre	ASIE ⁶⁹	DI A ⁷⁰	Enlèvement	Inconnu	PBA ⁷¹	Trahison	VQ ⁷²	Total
Bubanza	3					2	6		4	15
Bururi	7					2	7			16
Gitega	863		2				13		5	883
Makamba		2					9			11
Mpimba	270	36	11	1	2	37	59	17		433
Muramvya	15	2					5		3	25
Muyinga	669									669
Ngozi	1261	5	1				19			1286
Rumonge	4									4
Rutana	27									27
Ruyigi	31						9			40
Total	3150	45	14	1	2	41	127	17	12	3409

Commentaires

- 92.4% des personnes concernées par cette mesure d'immunité provisoire étaient poursuivies ou condamnées pour Attentat et Complot Tendant à Porter le Massacre, et le Pillage (ACTPMP), principale qualification retenue par les magistrats burundais pour qualifier les actes commis pendant la crise de 1993;

Analyse de ces mesures de libération provisoire

Les ordonnances ministérielles violent des principes fondamentaux du droit

Du point de vue juridique, cette mesure est hautement critiquable. Comment peut-on accorder une mesure d'immunité provisoire à des personnes déjà condamnées par une juridiction ?

Elle met en péril la **sécurité juridique** et viole l'**autorité de la chose jugée** des jugements rendus. Le jugement a l'autorité de la chose jugée. Il est censé représenter la vérité en vertu d'une présomption irréfragable sauf s'il est anéanti par l'exercice d'une voie de recours prévue par la loi. Or, dans le cas d'espèce, le jugement se voit dépourvu d'effet d'une manière provisoire et pour un délai indéterminé par le biais d'une décision politique.

Si l'intention était de remettre la justice « à niveau » et d'assurer à nouveau le jugement devant la chambre spéciale des personnes déjà condamnées et ayant bénéficié d'une immunité provisoire, il y aurait violation du principe « **non bis in idem** ».

⁶⁸ Attentat et complot tendant à porter le massacre et le pillage

⁶⁹ Atteinte à la sûreté intérieure de l'Etat

⁷⁰ Détention illégale d'arme

⁷¹ Participation à des bandes armées

⁷² Vol qualifié

Les ordonnances violent le principe de séparation des pouvoirs

La mesure viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs consacré à l'article 209 de la Constitution de mars 2005. En effet, selon cet article, « *Le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi. Le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la Magistrature. Il est assisté dans sa mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature* ».

D'autres voies, conformes à la loi, auraient pu être explorées

La mesure d'immunité provisoire n'est pas prévue dans les codes et lois burundais.

En vertu des lois existant au Burundi, le pouvoir exécutif aurait pu utiliser d'autres mesures :

- *Les libérations conditionnelles* : après ¼ de la peine pour les condamnés à des peines à temps et après 10 ans pour les condamnés à la servitude pénale à perpétuité (art. 115 Code Pénal). Cette libération est ordonnée par le Ministre de la Justice après avis du Ministère public et du Directeur de la prison (art. 119 CP). Cette formule a été appliquée par l'ancien Ministre de la Justice en 2005. Nombre de condamnés libérés en 2006 auraient pu bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle, conforme au CP burundais.
- *Les libérations provisoires* : en vertu de l'art. 197 du CPP, elles peuvent être ordonnées soit par l'Officier du Ministère Public, soit par le juge statuant en matière de détention préventive, soit par un collège de juges saisi du fond de l'affaire. Même s'il est vrai que cette mesure dépend de la volonté des magistrats de la mettre en œuvre et ne peut concerner que les prévenus et non les condamnés, elle comporte l'avantage d'être révoquant si l'intéressé ne comparait pas devant la justice, elle ne suspend pas le cours des poursuites judiciaires et des procès, au contraire de la mesure d'immunité provisoire. Comme nous l'avons déjà mentionné, des instructions de ce type ont été émises par le ministre de la Justice et le CSM en mars 2005. Il semblerait toutefois que la grande majorité des prévenus, une fois libérés, n'aient plus comparu et que peu de mesures coercitives ont été prises pour les y contraindre.
- *La grâce* : remise totale ou partielle par le pouvoir exécutif de l'exécution des peines prononcées ou commutation en d'autres peines moins graves déterminées par la loi (art. 106 et s. CP).
- *L'amnistie* : acte par lequel le pouvoir législatif interdit d'exercer ou de continuer des poursuites pénales et efface les condamnations prononcées (art. 123 CP);
- *La révision des jugements* par la Cour Suprême est également prévue (art. 45 de la loi N° 01/07 du 25 février 2005).

L'absence de mesures d'accompagnement au profit des victimes, des témoins à charge et des prévenus

En se livrant à l'analyse des conséquences de ces mesures, on peut déplorer l'absence de toute forme de mesures d'accompagnement pour les victimes et les témoins, que ce soit en termes :

- d'information et de vulgarisation de la mesure et du processus de réconciliation tel qu'envisagé par le Gouvernement;
- de protection assurée par les responsables des forces de sécurité ou par les Nations Unies ;
- d'indemnisation morale et financière.

Il est également remarquable de noter que la totalité des prévenus et condamnés interrogés dans le cadre de cette étude a affirmé qu'aucune explication sur les mesures de libération ne leur a été donnée. Tout au plus, certains d'entre eux ont-ils été appelés à respecter les victimes et à ne pas poser d'actes contraires à la réconciliation.

De plus, le risque de représailles et de vengeance privée, de part et d'autre, même si aucun acte de ce type n'a été rapporté à ce jour, est vraisemblablement élevé.

Les motivations à la base de cette mesure ?

La motivation officielle avancée par la Ministre de la Justice était de « *promouvoir la réconciliation nationale des Burundais* ».

La mesure d'immunité telle qu'elle est visée semble avoir également répondu à d'autres motivations, qui n'ont cependant jamais officiellement été annoncées:

- Le désengorgement des prisons ;
- Donner une réponse aux plaintes et attentes des prisonniers⁷³ (parce qu'elles étaient considérées comme légitimes, pour les satisfaire et/ou par peur qu'ils ne dénoncent les vrais commanditaires ?)
- Anéantir les effets de jugements considérés comme peu équitables et massivement entachés d'erreurs judiciaires ;
- Mettre tout le monde sur un pied d'égalité devant la justice : l'argument étant que seuls les membres d'un groupe ethnique étaient poursuivis ou encore que les « commanditaires » étaient en liberté, sans incrimination et les exécutants croupissaient en prison.

⁷³ Les prisonniers ont, à multiples reprises, entamé des mouvements de grève pour dénoncer leur situation carcérale et procédurale. Ils ont chaque fois été calmés par des interventions du Gouvernement et par l'annonce de mesures à leur égard :

- Grève des détenus de la prison de Muyinga depuis début septembre 2005, ceux de la prison de Ngozi depuis la fin de ce même mois et enfin ceux de la prison de Rutana depuis début décembre 2005. Dans un courrier adressé au Président de la République du Burundi le 29 septembre 2005, les prévenus de la prison de Ngozi accusés des massacres de 93, ont expliqué leurs griefs à l'égard de la justice burundaise (perte de confiance dans la justice qui n'a pas changé depuis les Accords d'Arusha, affaires jugées sur base de dossiers dressés après torture, mensonges et terrorisme, corruption, etc...). Ils ont également souligné que les juridictions étaient en train de se presser pour rendre des jugements condamnant à mort. Ils ont enfin exprimé être des détenus politiques, en prison à cause de leur idéologie de la démocratie, ce qui, selon eux, avait été dit par Mr. Nelson Mandela lors de sa visite à la prison de Mpimba. Les prisonniers de Rutana ont également décidé de suspendre momentanément leur comparution au tribunal et ce, jusqu'à ce que la Commission sur les prisonniers politiques statue sur leur cas.
- Par le passé, les détenus avaient déjà fait grève et refusaient de plaider au fond, voire même de comparaître. D'avril 2004 à juillet 2004, après le transfert de compétence criminelle vers les Tribunaux de Grande Instance et partant du constat qu'ils n'avaient pas été libérés suite aux instructions ministérielles relatives aux détenus de longue durée. Ces grèves avaient été calmées suite à l'intervention du Ministre de la Justice qui les avaient incités à comparaître en promettant en même temps des mesures de libération.
- En 2005, le gouvernement nouvellement élu avait promis de nouvelles mesures à l'attention des prisonniers et c'est ainsi que le mouvement de grève entamé a continué.
- Dès l'annonce de l'immunité provisoire à l'attention des premiers prisonniers politiques, les prisonniers de Gitega avaient emboîté le pas aux prisonniers du ressort de la Cour d'Appel de Ngozi et avaient refusé de plaider dans l'attente d'une deuxième vague de libérations.

Sans juger de la légitimité de ces motivations (dont certaines paraissent fondées), on se souviendra que l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 avait pointé⁷⁴ l'impunité des auteurs de crimes politiques et de violations des droits de l'homme comme une cause de la violence et de l'insécurité au Burundi⁷⁵.

Les mesures de 2006 mettent un peu plus en péril la lutte contre l'impunité. Elles doivent être considérées comme pouvant contribuer au cycle de vengeance et de représailles et engendrer, à moyen ou à long terme d'autres poussées de violence et d'insécurité au Burundi.

En tout état de cause, la manière de procéder, l'insuffisance de préparation de la population à la mesure, le manque de transparence de la commission, le caractère illégal de la mesure restent à déplorer.

N'eut-il pas fallu attendre la création de ces dits mécanismes de justice transitionnelle avant de procéder aux libérations massives des condamnés ou à tout le moins procéder à d'autres mesures dans des cas individuels ? N'eut-il pas fallu ouvrir un débat public sur ces mesures avant de les mettre en exécution ou à tout le moins agir avec plus de transparence ? N'eut-il pas fallu préparer la population en général et prévoir des mesures d'accompagnement pour les victimes en particulier ?

Comme nous le verrons plus loin, elles ont aussi fortement entamé la confiance déjà fragile que les victimes des massacres de 1993 avaient dans la capacité d'institutions liées à l'Etat burundais à répondre à leur demande de Justice.

Les réactions aux mesures de libération de 2006

Les seules réactions officielles aux mesures de libération de 2006 sont venues des organisations de la société civile burundaise. On constate avec un certain étonnement que ni les Nations Unies, ni la Communauté diplomatique, ni les ONG internationales qui suivent la situation au Burundi n'ont réagi formellement à ces mesures.

Le mutisme du pouvoir judiciaire

Aucun représentant du pouvoir judiciaire, pourtant concerné au premier plan par cette mesure, n'a osé protester formellement contre les décisions ministérielles. Plusieurs des magistrats rencontrés dans le cadre de cette étude nous ont pourtant fait part de leur désaccord et de leur amertume face à ce qu'ils considèrent comme une ingérence et un désaveu du pouvoir exécutif. Cette absence de réaction illustre de manière très concrète les risques qu'encourrait un magistrat qui oserait défier le pouvoir exécutif⁷⁶.

⁷⁴ Protocole III, ch. Ier, article 2, point 5.

⁷⁵ On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure les vagues de libération massives de septembre 1993 après l'élection du Président Ndadaye ont eu un impact sur le déroulement des événements d'octobre 1993 (Loi n°1/001 du 9 septembre 1993 portant amnistie et commutation de peines). Pour rappel, suite à cette mesure d'amnistie, la population carcérale est passée d'environ 7.000 détenus à 2.487 détenus au 31 décembre 1993. Au cours des quatre années suivantes, le niveau a cru de nouveau pour atteindre près de 9.482 détenus au 1^{er} décembre 1997 (Rapport de la Commission indépendante chargée d'étudier la question des prisonniers, 14 février 2002, p. 9).

⁷⁶ Plusieurs cas de mutations, de suspension, voire de menaces nous ont été rapportés dans des circonstances de ce type.

Les réponses des ONG burundaises

Certaines ONG burundaises ont pris publiquement position contre cette mesure en émettant des communiqués ou en adressant des lettres ouvertes au Président de la République⁷⁷.

Le 3 mars 2006, trois ONG nationales⁷⁸ introduisaient devant la Cour Constitutionnelle un recours en inconstitutionnalité des ordonnances ministérielles portant élargissement provisoire des prisonniers politiques. Elles invoquaient la violation de l'art. 159 de la Constitution : la détermination des crimes et délits étant du domaine de la loi, elle ne peut pas être confiée à une commission et les ordonnances ministérielles qui en découlent ne sont donc pas valables. Ce recours fut rejeté par la Cour qui invoqua le fait que des actes réglementaires ne peuvent être attaqués en inconstitutionnalité par des personnes physiques ou morales⁷⁹.

L'absence de réactions des acteurs « internationaux »

Les Nations Unies n'ont pas réagi formellement aux mesures de libération, qui, quelle que soit la légitimité de leur motivation, n'en constituent pas moins dans leur forme une violation flagrante des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du judiciaire. On s'étonnera d'autant plus de ce « silence » que l'Office du Haut Commissariat au Droit de l'Homme (OHCDH) avait mené un PAJ en faveur des détenus et victimes du contentieux de 93 pendant près de 8 ans (1997-2005).

Il en va de même de ASF, qui, comme l'OHCDH, était engagée dans un PAJ sur le contentieux de 93 depuis de nombreuses années et qui n'a pas réagi formellement et/ou publiquement aux mesures. ASF s'est contentée de quelques timides démarches⁸⁰ : un mémorandum non rendu public a été transmis à certains représentants de la Communauté internationale qui avait financé le PAJ⁸¹, le sujet a été évoqué oralement lors d'une rencontre avec la ministre de la Justice et l'information a été mentionnée dans la Newsletter de ASF⁸².

⁷⁷ Dans un communiqué daté du 13 janvier 2006, ACAT-Burundi (Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture) souligne que l'ordonnance constitue une « consécration de l'impunité, une violation flagrante des lois et des principes constitutionnels ainsi qu'un dénigrement des droits des victimes ». L'association recommande au gouvernement burundais de « suspendre l'exécution de la mesure en attendant que la commission chargée d'identifier les prisonniers politiques produise son rapport définitif et établisse des critères objectifs de définition d'un prisonnier politique ».

La ligue Iteka a émis ses critiques et observations dans un courrier du 25 janvier 2006 adressé au Président de la République. Elle recommande au Gouvernement « la suspension de l'actuelle commission chargée d'identifier les prisonniers politiques et la mise sur pied d'une autre commission de large représentation (partis politiques et société civile) capable de lever l'équivoque et la confusion sur l'identification des prisonniers politiques, la poursuite en justice de tout coupable présumé des crimes graves sans aucune considération, la poursuite de l'implication dans la réconciliation des Burundais à travers la justice, la vérité et le respect des dispositions des instruments nationaux et internationaux de protection des droits de l'homme adoptés ou ratifiés par le Burundi, (...) » ;

L'OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale) a critiqué ouvertement la mesure d'immunité provisoire du point de vue du fond et de la forme. Il a exhorté le gouvernement à « mettre d'urgence en place et d'une manière concertée les mécanismes prévus de Vérité et réconciliation et de justice pour que tous les auteurs et surtout les commanditaires de crimes graves quels qu'ils soient, puissent être poursuivis » et à reconsidérer la mesure au regard de toute la politique du Gouvernement de lutter contre l'impunité et de réconcilier les Burundi (cfr. courrier adressé au Président de la République et daté du 23/01/2006).

⁷⁸ Le Forum pour le Renforcement la Société Civile (FORSC), la Ligue ITEKA et l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG).

⁷⁹ Cour Constitutionnelle du Burundi, arrêt N° RCCB 174.

⁸⁰ On lit pourtant dans une note interne de ASF datée du 25 janvier 2006 : « En ce qui concerne ASF, plus particulièrement, ces mesures interpellent profondément : autant de moyens et d'énergie fournis pour le programme d'assistance judiciaire dans ce contentieux de la crise de 1993 et de formation des acteurs judiciaires pour en arriver à ce que la sécurité juridique soit bafouée et l'impunité consacrée. En tout état de cause, ASF va être amené à orienter et élargir son programme d'assistance judiciaire, ce qui avait déjà été amorcé avec le plan d'action de l'année 2005 ».

⁸¹ Notamment la Belgique, par la voie du cabinet du ministre des affaires étrangères à Bruxelles.

⁸² Newsletter ASF, mars 2006.

Celle-ci présentait une brève analyse des mesures et demandait à « *la communauté internationale d'insister auprès du gouvernement burundais pour qu'il adopte une politique plus transparente* » et rappelait que « *ASF espère que les autorités burundaises adopteront une politique de lutte active contre l'impunité en s'engageant réellement dans le développement de la justice transitionnelle, suivant un calendrier réaliste et rigoureux et développant des mesures d'accompagnement pour les victimes et les témoins des massacres qui ont endeuillé le pays depuis l'indépendance.* » Il semble toutefois que cette Newsletter n'ait pas été directement adressée aux autorités burundaises concernées et que même si elle est diffusée auprès d'un nombre importants de partenaires de ASF dans le monde (dont des organisations internationales, des autorités diplomatiques et des bailleurs de fonds), ce canal de communication n'était sans doute pas le plus efficace pour appeler à réagir aux mesures de libération.

Leur investissement important sur les programmes d'assistance judiciaire et leurs mandats respectifs mettaient pourtant l'OHCDH et ASF dans une position où ces organisations étaient mieux placées que d'autres pour contester la forme et les modalités de mises en œuvre des mesures de libérations (donc sur un plan technique), sans pour autant contester la légitimité politique d'une libération des prisonniers du contentieux de 93.

Enfin, on déplorera également la timidité d'une Communauté diplomatique qui ne semble pas avoir considéré que cette violation d'une règle essentielle de l'Etat de droit par une jeune démocratie méritait d'être dénoncée.

5. L'impact du PAJ de ASF

Ce chapitre présentera tout d'abord un bref rappel de la méthodologie et des principales étapes du programme d'assistance judiciaire (PAJ) de ASF. La deuxième section présentée est une analyse des données statistiques du programme (analyse quantitative). La troisième abordera les aspects qualitatifs. Il se termine par une section spécialement consacrée aux archives et à la base de données.

Description synthétique du programme de ASF

Cette section présente une synthèse des objectifs et des actions mises en œuvre par ASF dans le cadre du programme d'assistance judiciaire. Concernant les objectifs, le lecteur notera que la description qui suit synthétise les informations contenues dans les plans d'action annuels établis par ASF entre 1999 et 2007.

L'intervention d'ASF dans le domaine de l'AJ a débuté le 1^{er} avril 1999⁸³. Face à l'ampleur des besoins, ce programme se voulait complémentaire à celui l'Office du Haut Commissariat au Droit de l'Homme des Nations Unies (Office ou OHCDH) initié en 1997⁸⁴.

Les objectifs de ASF

L'objectif général du projet était de **contribuer à la réconciliation nationale, à la prévention des conflits et de favoriser l'émergence d'un Etat de droit au Burundi en**

⁸³ La convention de partenariat entre ASF et le Barreau du Burundi était signée le 6 janvier 1999.

⁸⁴ L'assistance judiciaire a débuté avec un programme de la Ligue Iteka fin 1996 et plus massivement avec l'OHCDH en février 1997.

appuyant la reconstruction du système judiciaire et en favorisant un regain de confiance de la population burundaise à l'égard de la justice.

Pour contribuer à l'amélioration de la justice, ASF avait choisi « *d'inscrire son intervention dans le sens d'un accès plus large à la justice des parties impliquées dans le contentieux de la crise de 1993. Il s'agissait d'intervenir de manière intégrée tant au niveau des justiciables et de la population que des décideurs politiques et judiciaires afin que les bénéficiaires aient un accès effectif à la justice et que cesse la culture de l'impunité*⁸⁵ ».

Pour atteindre cet objectif spécifique Avocats Sans Frontières devait développer:

- Une activité d'assistance judiciaire de qualité pour les victimes et les prévenues des crimes commis lors de la crise de 1993 ;
- Une activité de sensibilisation à l'attention des victimes, des témoins et de la population burundaise sur la nécessité de participer et de soutenir le processus judiciaire en cours ;
- Une activité d'advocacy auprès des décideurs politique afin qu'ils mettent tout en œuvre pour clôturer le contentieux au plus vite et qu'ils assurent le suivi de leurs instructions.

L'assistance judiciaire des accusés et victimes des massacres de 1993

Dans le cadre de cet objectif, ASF articulait son intervention autour de trois résultats :

1. Le soutien aux avocats qui facilitaient l'accès à la justice des victimes et des prévenus.
2. La parole des victimes devait être entendue en leur permettant de terminer leur processus de deuil.
3. L'assistance judiciaire devait permettre aux prévenus d'avoir accès à une justice équitable et d'accepter plus facilement la vérité judiciaire prononcée par les tribunaux.

Au début du PAJ, près de 8000 détenus accusés de crimes commis dans le cadre des événements de 1993 étaient en attente de jugement. L'objectif de ASF était de contribuer le plus rapidement possible au renforcement et à l'effectivité des garanties judiciaires en appuyant leur défense.

« *S'il n'était pas possible d'assurer la défense de tous, au moins il était important que chaque tribunal entende régulièrement la voix de la défense*⁸⁶. »

Dès le début de l'intervention, ASF avait mis en place un « cabinet » chargé d'assurer la coordination des activités du programme. Dirigé par une équipe d'expatriés, il comprenait également des membres du personnel national.

Tout le contentieux était alors jugé par les chambres criminelles des trois Cour d'Appel, à l'occasion de sessions criminelles spécialement consacrées au traitement de ces affaires.

En novembre 2001, estimant que son action n'avait que peu d'impact sur le déroulement des procès⁸⁷ et que l'assistance « *légitimait les dysfonctionnements de la justice* »⁸⁸, ASF décida de

⁸⁵ Extraits des termes de référence de la présente étude, cf. Annexes.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Le faible nombre d'affaires jugées, l'absence de voies de recours, la sévérité des juridictions et la gravité des peines encourues étant d'autres arguments déterminants.

⁸⁸ ASF, Plan d'action 2002, p. 4.

mettre fin à son action, en ne prenant plus de nouveaux dossiers en charge mais en poursuivant les dossiers pour lesquels l'organisation était déjà mandatée. Cette décision de retrait déboucha sur une crise avec le Barreau du Burundi, étonna plusieurs partenaires de ASF (dont les bailleurs de fonds) et marqua le début d'une période d'instabilité et d'incertitude pour le programme⁸⁹. Jusqu'en septembre 2004, le PAJ de ASF fonctionna au ralenti et aucun nouveau dossier ne fut pris en charge.

Suite à la loi de transfert des compétences en matière criminelle au TGI (septembre 2003) et à l'installation effective des nouvelles chambres criminelles près les Tribunaux de Grande Instance (septembre 2004), ASF fut sollicitée par le ministre de la justice pour reprendre ses activités d'assistance judiciaire. Considérant que le cadre législatif et la volonté politique affichée présentaient de meilleures garanties, ASF décida de reprendre le programme. À l'occasion de cette reprise, ASF accepta d'organiser la formation de base de 70 juges issus des tribunaux de résidence promus au niveau des TGI, notamment en vue de rétablir un équilibre ethnique au sein des juridictions. Concernant l'AJ, ASF décida de « *prendre en charge toutes les demandes d'assistance judiciaire, tant des prévenus que des parties civiles, jusqu'à la clôture définitive du contentieux de la crise de 1993* »⁹⁰.

Avocats Sans Frontières intervenait sur 12 TGI dans les trois ressorts des Cours d'Appel de Gitega (TGI Gitega, Karuzi, Ruyigi, Rutana), de Bujumbura (Bujumbura mairie, Bujumbura rural, Bubanza et Muramvya) et de Ngozi (Muyinga, Nogzi, Kirundo et Kayanza). La majorité des affaires était centralisée sur les ressorts de Ngozi et Gitega, en raison du nombre important de dossiers de la crise dans ces régions.

Des antennes décentralisées à Gitega et Ngozi apportaient un support aux avocats plaidant dans ces villes. Ces deux bureaux décentralisés permettaient d'assurer l'accueil, le transport des avocats vers les lieux d'audiences ou les maisons d'arrêt. Le personnel local d'ASF (des employés) devait assurer un suivi pré-juridictionnel et post-juridictionnel. Il était supposé prendre les contacts avec les greffes des tribunaux, les magistrats du parquet et les administrations pénitentiaires afin de suivre la phase d'instruction, planifier et assurer la présence de la défense durant les audiences et assurer le suivi de la détention. En principe, ces bureaux délocalisés devaient également faciliter l'accueil des victimes et des parties civiles qui voulaient se constituer dans les dossiers de la crise.

ASF collaborait avec un groupe d'une vingtaine d'avocats burundais. Des avocats internationaux étaient également mandatés, surtout au début du contentieux⁹¹ et dans des dossiers « sensibles ». Les avocats burundais étaient désignés dans les dossiers transmis aux juridictions. Les désignations n'intervenaient que lorsque ASF avait reçu procuration écrite des personnes pour les assister. En principe, ASF restait *dominus litis* afin d'éviter que l'indisponibilité d'un avocat n'entrave l'avancement de la procédure. En pratique ASF s'efforçait de désigner un avocat qui en devenait titulaire jusqu'à sa clôture.

Les employés de ASF (nationaux et internationaux) devaient assurer le suivi post-juridictionnel des dossiers (p.e. introduction de demande de mise en liberté conditionnelle, recours).

⁸⁹ Voir les rapports d'évaluation pour plus d'informations à ce sujet : 27/02/2004 ;

⁹⁰ Extrait des termes de référence de la présente étude, cf. Annexes.

⁹¹ Les avocats nationaux étaient au début réticents à défendre les présumés auteurs, ce qui incita l'Office, et plus tard ASF, à mandater des avocats internationaux pour épauler les avocats burundais.

Les avocats collaborant étaient accompagnés dans leur travail dans le but de « *fournir une représentation légale de haute qualité* ». À cette fin, ASF organisait tous les mois des forums d'échange pour les avocats. Les avocats collaborant étaient aussi invités aux formations qu'ASF organisait sur des thématiques particulières.

La sensibilisation des victimes, des parties civiles et des témoins liés aux dossiers de la crise

Ce volet était motivé par le fait que ASF considérait qu'il était fondamental de susciter un débat public sur l'importance du processus judiciaire en cours. Il partait également du constat que l'absence des témoins et des parties civiles était généralement due à un découragement dû à la lenteur des procès, à un défaut d'information sur l'intérêt des procès et sur la date des audiences, à un problème de transport, au coût des déplacements et à la peur des représailles.

À cette fin, ASF planifiait les activités suivantes :

- Les administrateurs communaux des 12 provinces où ASF intervenait dans le contentieux de la crise devaient être sensibilisés à apporter leur soutien à l'acheminement des convocations aux témoins et parties civiles ;
- Des communiqués avisant les prévenus en liberté provisoire, les témoins et les parties civiles de la date des audiences criminelles devaient être diffusés sur deux radios ;
- Les témoins et les parties civiles devaient être informés et devaient comparaître aux audiences criminelles ;
- Le nombre de remises devait diminuer sensiblement ;
- La population devait avoir une meilleure connaissance de ses droits, du recours à la justice et des modalités pour surmonter les obstacles pour participer aux procès de la crise ;
- Une série de 12 émissions radiophoniques consacrées aux obstacles liés à l'arriéré du traitement des dossiers de la crise devait être diffusée.

Ces activités complémentaires au volet d'AJ débutèrent plus tardivement et ne furent pas entièrement réalisées.

Le plaidoyer (advocacy) pour la clôture définitive des dossiers liés aux massacres de 1993

Par cette activité, ASF voulait informer les autorités compétentes sur le déroulement des procès et proposer des solutions aux lenteurs auxquelles les juridictions étaient confrontées. En outre, l'organisation voulait veiller à ce que les initiatives gouvernementales soient correctement traduites dans la pratique.

Un système de « monitoring » des sessions criminelles et la rédaction de rapports trimestriels devaient être les éléments clés de cette activité. Les rapports devaient être adressés tous les trois mois aux acteurs judiciaires et politiques et aux bailleurs de fonds intéressés au secteur de la justice.

Des réunions bilatérales et des tables rondes devaient être organisées avec les acteurs pertinents afin de débattre des observations et d'identifier de manière participative les corrections et les solutions à apporter.

Faute de moyens, le système de monitoring et de rapports ne fut jamais mis en place de manière formelle et systématique. Les bailleurs de fonds recevaient les rapports mensuels et les responsables des juridictions étaient régulièrement informés des observations de ASF, mais plutôt de manière informelle.

Le deuxième volet de cette activité a été beaucoup plus concret. En juillet 2004 ASF a organisé une journée de rencontre autour du déroulement des audiences criminelles devant les Tribunaux de Grande Instance rassemblant tous les intervenants en la matière (Magistrats, Avocats, Ministère de la Justice, ONG nationales et internationales, OHCDH). La table ronde avait pour objectif la remise en question des modes de fonctionnement au niveau de tous les intervenants impliqués dans l'assistance judiciaire.

Une stratégie « ad hoc » de lobby devait être élaborée dans le cas des besoins. Les rapports de monitoring devaient également être exploités pour mieux orienter et adapter l'activité de sensibilisation et tenir le public cible à jour (Activité N°2).

Analyse quantitative du programme de ASF

Cette analyse est basée sur les informations compilées par ASF dans la base de données concernant les dossiers du contentieux de la crise de 93 dans lesquels l'organisation est intervenue pour au moins une des parties au procès.

Depuis le début de son action sur les affaires du contentieux de 93, ASF :

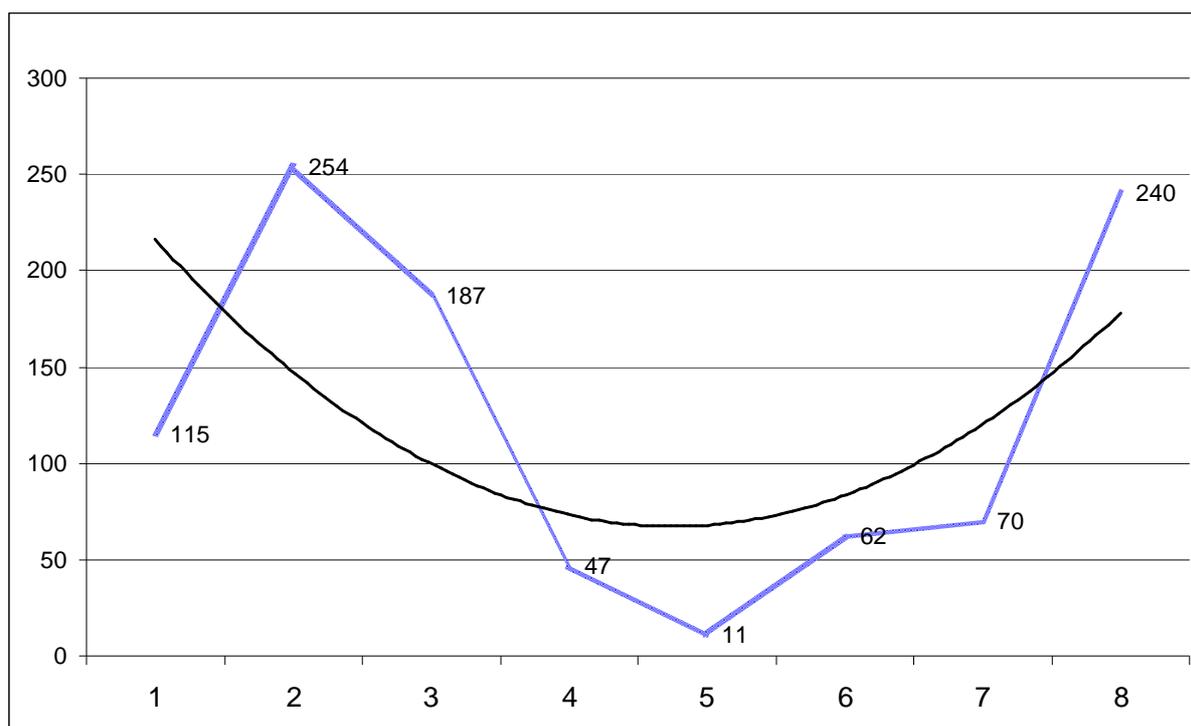
- est intervenue dans 986 dossiers (750 dossiers dans lesquels ASF a été directement constituée et 236 dossiers transmis à ASF par l'OHCDH) ;
- a assisté 1454 prévenus et 761 parties civiles.

Si on considère que le nombre total de personnes détenues dans le cadre du contentieux 93 se situe entre 7000 et 10 000, ASF serait intervenue pour 14,5 à 20,7% du total des personnes qui ont été emprisonnées.

Aucune estimation de ce type ne peut être avancée pour les parties civiles potentielles puisque leur nombre total n'est pas connu.

Les dossiers pris en charge au cours du programme

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Nouveaux dossiers	115	254	187	47	11	62	70	240	986



Note :

- Année 1= 1999, année 2= 2000, année 3= 2001, année 4= 2002, année 5= 2003, année 6= 2004, année 7= 2005, année 8= 2006.
- La courbe noire est une courbe de tendance.

Au début du projet, beaucoup de dossiers ont été pris en charge. C'est ainsi que les années 99 à 2001 (1, 2 et 3) représentent à elles seules 56.3% de l'ensemble des dossiers ASF. Les 3 années qui ont suivi (4, 5 et 6) représentent une très faible portion de l'ensemble des dossiers (soit 12.1%). Ce faible pourcentage de prise en charge est dû à la décision d'arrêt du programme en 2001 et au transfert des compétences vers les TGI. Les années 2005 et 2006 couvrent quant à elles 31.4% comprenant les nouveaux dossiers pris par ASF à la reprise du programme et les dossiers transmis par l'OHCDH. Ces derniers dossiers ont connu peu d'évolution suite aux mesures d'immunité provisoire de 2006. On constate également que les objectifs de prise de 200 dossiers supplémentaires en 2004⁹² n'ont pas été atteints. Le transfert des compétences criminelles vers les TGI, le ralentissement de l'activité judiciaire qu'il a entraîné et le découragement des victimes expliquent en grande partie que cet objectif n'a pas été atteint.

Une idée de la proportion de dossiers liés au contentieux de 93 dans lesquels ASF est intervenu

Nous ne disposons de ces informations que pour une période d'une année judiciaire (septembre 2004 – septembre 2005), notamment en raison des difficultés à obtenir des informations de qualité de la part des greffes des juridictions sur l'ensemble des affaires du contentieux. Ces données illustrent toutefois une tendance.

⁹² Plan d'action ASF Burundi 2004, novembre 2003, p. 15.

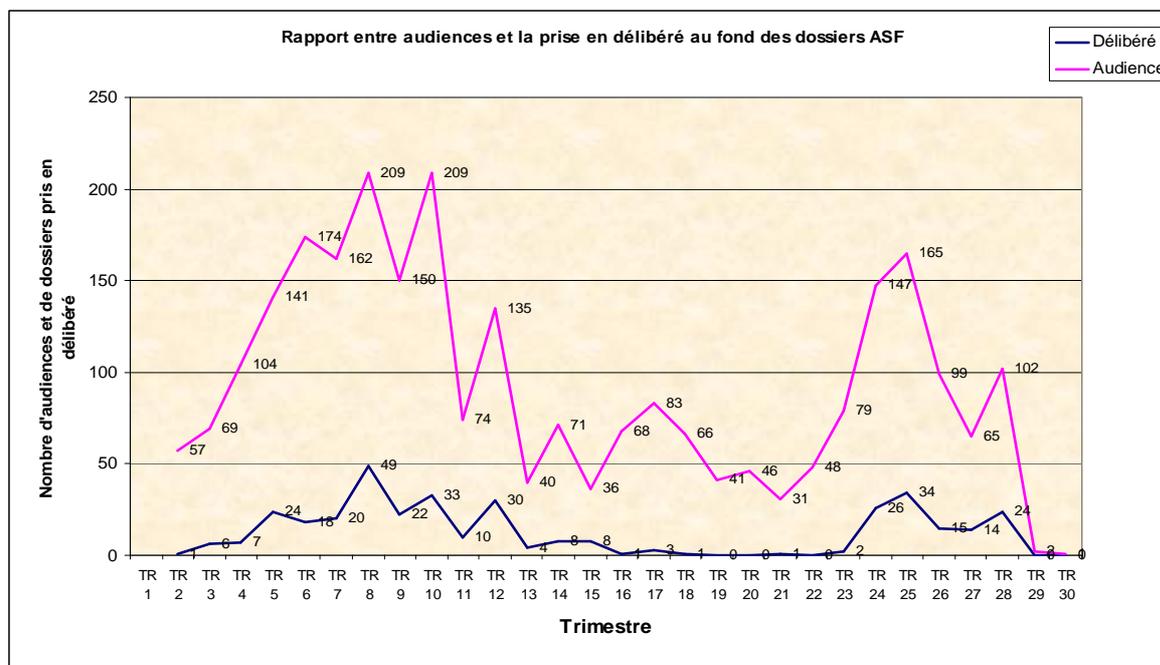
Période	Nombre dossiers 93 programmés	Nombre dossiers ASF 93 programmés	% intervention ASF
sep-04	-	54	-
oct-04	73	-	-
nov-04	-	-	-
déc-04	69	69	100,00
jan-05	159	60	37,74
fév-05	176	98	55,68
mars-05	158	83	52,53
avr-05	26	17	65,38
mai-05	122	78	63,93
juin-05	133	101	75,94
juil-05	88	53	60,23
sep-05	154	79	51,30

Note :

- La colonne « Nombre dossiers 93 programmés » indique le nombre total de dossiers liés au contentieux de 93 fixés par les juridictions.
- La colonne « Nombre dossiers ASF 93 programmés » indique le nombre total de dossiers liés au contentieux de 93 fixés par les juridictions au cours desquels ASF est intervenue pour une partie au moins.

On constate qu'au cours de cette année judiciaire, en moyenne, ASF devait intervenir dans 62,5% des affaires fixées. Ce chiffre ne reflète pas le pourcentage d'affaires entendues ou prises en délibéré puisqu'il ne tient pas compte des remises.

Le nombre d'audiences, de remises et de prises en délibéré des dossiers ASF par trimestre.



Note

1999 = Trimestre (TR) 1 à 4, 2000=TR2 à 8, 2001= TR9 à 12, 2002= TR13 à 16, 2003= TR17 à 20, 2004= TR21 à 25, 2005= TR 25 à 29.

Constats :

- un total de 2834 audiences a été programmé pour les affaires dans lesquelles ASF intervenait ;
- entre 80 et 90 % des audiences au cours desquelles les affaires étaient fixées ont abouti à des remises ou des mises en continuation ;
- moins de 13 % des audiences ont abouti à une prise en délibéré ;
- à partir du début de l'année 2005, le nombre d'audience augmente considérablement ; ce changement intervient six mois après la table ronde organisée en juillet 2004 par ASF et les réunions de coordination avec les responsables des juridictions.

<u>Les résultat des 2834 audiences:</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
Remise pour absence de témoin(s)	880	31,05%
Remise pour absence de témoins et parties civiles ⁹³	430	15,17%
Délibéré pour jugement	368	12,99%
Remise pour motif inconnu	295	10,41%
Remise pour absence de prévenus	206	7,27%
Remise pour siège incomplet	192	6,77%
Remise pour constitution d'avocat	143	5,05%
Remise pour absence d'avocat	61	2,15%
Remise pour jonction	57	2,01%
Mise en continuation	55	1,94%
Remise pour absence de(s) partie(s) civile(s)	42	1,48%
Délibération pour exception	31	1,09%
Remise pour diligence du ministère public et greffe	29	1,02%
Renvoi au Parquet pour complément d'enquête	22	0,78%
Remise pour consultation du dossier par avocat	11	0,39%
Remise pour déconstitution ASF	6	0,21%
Remise pour entretien client par avocat	5	0,18%
Remise par défaut de temps ⁹⁴	1	0,04%
Nombre total d'audiences :	2834	

Dans près de 50% des cas, les remises étaient dues à l'absence des témoins et/ou des parties civiles. Les raisons de ces absences ont été exposées dans le chapitre précédent.

Évolution du taux de clôture des dossiers ASF

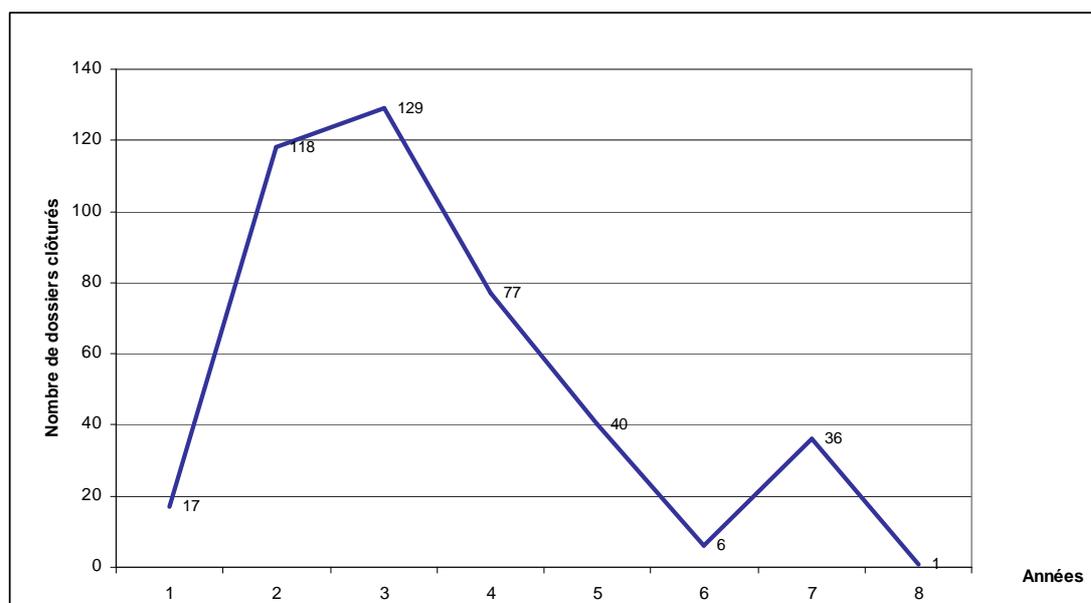
43 % des dossiers (424 dossiers) dans lesquels ASF est intervenue ont été clôturés par un jugement

56,9 % des dossiers (562 dossiers) dans lesquels ASF est intervenue ont abouti à une mesure d'immunité ou de libération provisoire.

Un dossier était considéré clôturé par ASF lorsque l'affaire était prise en délibéré par la juridiction au terme des plaidoiries.

⁹³ Il n'était pas possible de faire la distinction entre ces deux catégories, les parties civiles étant considérées comme témoins également.

⁹⁴ Pas uniquement repris dans cette catégorie.



Note : année 1= 1999, année 2= 2000, année 3= 2001, année 4= 2002, année 5= 2003, année 6= 2004, année 7= 2005, année 8= 2006.

La plupart des dossiers ont été clôturés au cours des 4 premières années. Les 341 dossiers clôturés au cours de cette période représentent 80.4% du total des dossiers clôturés. Les dossiers clôturés au cours des 4 années qui ont suivis ne représentent que 19.6% du total des dossiers clôturés. Ces chiffres illustrent le constat déjà mentionné dans le chapitre précédent du meilleur rendement des Chambres criminelles des Cours d'Appel (compétentes jusqu'en septembre 2003) et des difficultés qu'ont connues les TGI pour juger de ces affaires.

Taux de clôture des dossiers par année et par juridiction

Juridictions	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Cour d'Appel de Bujumbura	9	34	32	2	2				79	18,63
Cour d'Appel de Gitega	5	45	54	38	25		1		168	39,62
Cour d'Appel de Ngozi	3	29	30	19	11				92	21,70
Cour Suprême		10	13	18	2				43	10,14
TGI Gitega						2	13		15	3,54
TGI Karusi						3	7		10	2,36
TGI Kayanza							1		1	0,24
TGI Kirundo						1			1	0,24
TGI Muyinga							11	1	12	2,83
TGI Ruyigi							3		3	0,71
Total	17	118	129	77	40	6	36	1	424	100,00
%	4,01	27,83	30,42	18,16	9,43	1,42	8,49	0,24	100	

Note : Les dossiers de la ligne « Cour Suprême » n'ont pas été jugés par cette juridiction mais plutôt par les chambres criminelles près les Cours d'Appel de Gitega, Ngozi et Bujumbura. Ils sont repris à la Cour Suprême parce qu'il y a eu un pourvoi en cassation.

La plupart des affaires clôturées (près de 80%) ont été traitées par les Cours d'Appel de Bujumbura, Gitega et Ngozi. Cette proportion est évidemment liée à la compétence initiale

des Chambres criminelles mais aussi à leur plus grande « efficacité », en tout cas en termes de nombre, dans le traitement du contentieux.

Nombre de personnes assistées par ASF dans les affaires dans lesquelles des jugements ont été prononcés

- Parties civiles (PC) : 383 sur un total de 761 soit 35,9% des PC assistées par ASF⁹⁵.
- Prévenus : 522 sur un total de 1454, soit 50,33% des prévenus assistés.
- Total : 905

Les décisions rendues par les juridictions dans les affaires dans lesquelles ASF est intervenue

Peines prononcées à l'encontre des condamnés assistés par ASF dans les affaires desquelles des jugements ont été prononcés⁹⁶

<u>Décision</u>	<u>Nbre Prévenus</u>	<u>%</u>
- Peine de mort	86	16,48%
- Perpétuité	141	27,01%
- 20 ans	56	10,73%
- 15 ans	5	0,96%
- 10 ans	28	5,36%
- 5 ans	16	3,07%
- Autres peine à temps	31	5,94%
- À préciser	6	1,15%
- Acquittement	147	28,16%
- Extinction de l'action publique	4	0,77%
- Déconstitution ASF	2	0,38%
- Total	522	

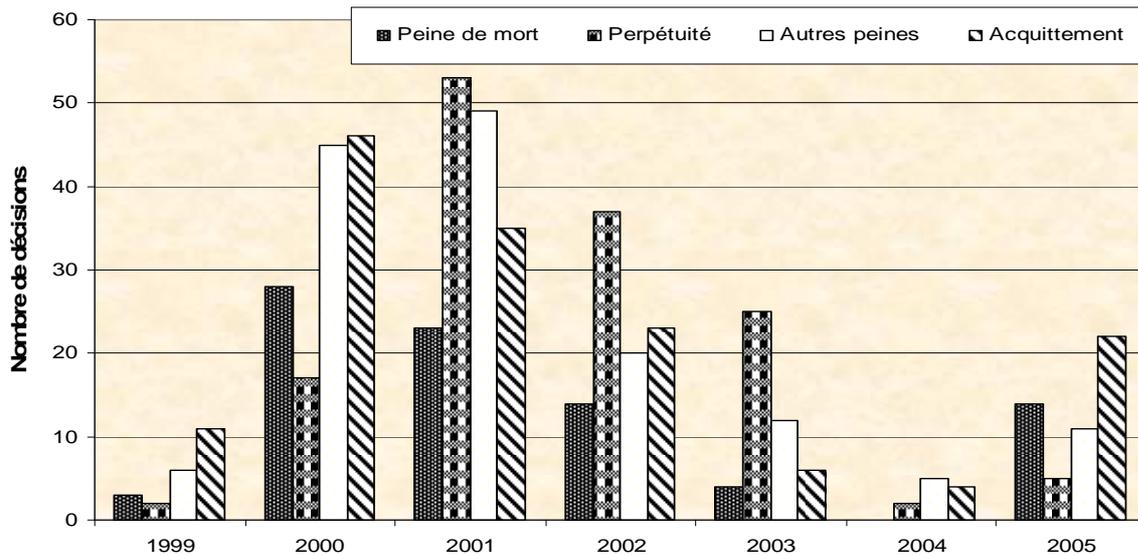
Plus de 50% des peines prononcées étaient très lourdes. La peine de mort a été prononcée pour plus de 16% des condamnés et la perpétuité pour plus de 27%.

28 % des prévenus assistés par ASF ont été acquittés.

⁹⁵ Chiffre peu représentatif car ne prenant pas en compte les jugements « réservant » l'action civile.

⁹⁶ Les statistiques de ASF offrent la possibilité d'examiner les peines par juridictions et d'obtenir une image des condamnations les plus souvent prononcées et de la sévérité « relative » (parce que dépendant aussi de la gravité des faits soumis aux juridictions) des juridictions.

Décisions au pénal par année



Concernant les dossiers ASF, les peines les plus lourdes ont été prononcées jusqu'en 2002. Cela ne signifie pas nécessairement que les juridictions étaient plus clémentes les années précédentes (ASF n'intervenait que dans un nombre plus limité de dossiers). Pour les années postérieures, moins de décisions ont été rendues par les juridictions.

Année	Peines de mort	Perpétuité	Autres peines	Acquittements	Nombre verdicts	% peines de mort	% Perpétuité	% Autres peines	% Acquittements
1999	3	2	6	11	22	13,63	9,09	27,27	50,00
2000	28	17	45	46	136	20,58	12,50	33,08	33,82
2001	23	53	49	35	160	14,37	33,12	30,62	21,87
2002	14	37	20	23	94	14,89	39,36	21,27	24,46
2003	4	25	12	6	47	8,51	53,19	25,53	12,76
2004	0	2	5	4	11	0,00	18,18	45,45	36,36
2005	14	5	11	22	52	26,92	9,61	21,15	42,30
Total	86	141	148	147	522				

Au cours des entretiens menés dans le cadre de cette étude, plusieurs interlocuteurs ont souligné que l'intervention de ASF avait contribué à augmenter le taux des acquittements et à diminuer le taux de peines de mort au profit des peines à temps ou à perpétuité. Les chiffres présentés ci-dessus ne permettent pas réellement d'observer une plus grande clémence des juridictions au fur et à mesure des années si on tient compte du nombre de verdicts. Le % de peines de mort prononcées diminue effectivement entre 2000 et 2004 mais atteint son niveau le plus élevé en 2005. Les peines à perpétuité augmentent entre 1999 et 2003 et atteignent leur niveau le plus bas en 2005. Les acquittements diminuent de 1999 à 2003 et augmentent à nouveau en 2004. Même s'ils ne corroborent pas directement les affirmations qui viennent d'être mentionnées, ces chiffres ne permettent pas de les infirmer puisqu'ils ne tiennent pas compte de la gravité des affaires dans lesquelles ASF est intervenue.

Parties civiles assistées par ASF dans les affaires desquelles des jugements ont été prononcés – détail des décisions sur les actions civiles⁹⁷

<u>Décision/Montant de l'indemnisation⁹⁸</u>		<u>Nbre PC</u>	<u>%</u>
- Moins d'1 Million	11	2,87%	
- 1 million	13	3,39%	
- 2 millions	20	5,22%	
- 3 millions	5	1,31%	
- 4 millions	13	3,39%	
- 5 millions	3	0,78%	
- À préciser	1	0,26%	
- Action civile réservée	240	62,66%	
- Autre dédommagement	35	9,14%	
- Déboutée	42	10,97%	
- Total	383		

On constate que pour plus de 62% des PC assistées par ASF, les juridictions pénales ne se sont pas prononcées sur les réparations. On se souviendra aussi qu'à notre connaissance, pratiquement aucune des réparations ordonnées n'a été exécutée. 10% des PC assistées ont été déboutées.

La mesure de l'efficacité « objective » du programme d'assistance judiciaire de ASF

Certaines données permettent de mesurer objectivement l'efficacité du PAJ de ASF :

- entre 14, 5 et 20% des personnes détenues dans le cadre du contentieux 93 ont été assistées par ASF ;
- en moyenne, ASF est intervenue dans 62,5% des affaires en rapport avec le contentieux 93 fixées devant les juridictions au cours de l'année judiciaire 2004-2005 ;
- 43 % des dossiers (424 dossiers) dans lesquels ASF est intervenue ont été clôturés par un jugement⁹⁹ ;
- 50,33% des prévenus assistés par ASF (522 sur un total de 1454).ont été jugés ;
- 28 % des prévenus assistés par ASF ont été acquittés ;
- 35,9% des parties civiles assistées par ASF ont vu leurs affaires jugées ;
- pour plus de 62% des parties civiles assistées par ASF et dont les affaires ont été jugées, les juridictions pénales ne se sont pas prononcées sur les réparations ;
- 14,09% des parties civiles assistées par ASF et dont les affaires ont été jugées ont obtenu le prononcé d'une réparation civile (mais aucune n'a été exécutée) ;
- 52 avocats burundais ont collaboré au programme.

À première vue, ces résultats peuvent paraître modestes. En prenant en considération les difficultés du contexte (manque de volonté politique, situation sécuritaire volatile, manque de moyens et d'expérience des juridictions, etc), on se doit de reconnaître plusieurs éléments positifs :

- un taux de jugements qui n'est pas loin des 50% dans les dossiers des parties civiles, qui le dépasse pour les prévenus et qui aurait pu être plus élevé sans les mesures de libération,

⁹⁷ Les statistiques de ASF offrent la possibilité d'examiner les décisions sur l'action civile par juridictions et d'obtenir une image « relative » de l'attitude des juridictions.

⁹⁸ En francs burundais – 1 FBU équivalent à peu près à 0,01 Euro au moment de ce rapport.

⁹⁹ Alors que pour rappel, 56,9 % des dossiers (562 dossiers) dans lesquels ASF est intervenue étaient pendants et ont abouti à une mesure d'immunité ou de libération provisoire.

- une intervention qui a touché à une proportion importante des dossiers du contentieux de 93 tel qu'il a été soumis aux juridictions.

A contrario, on soulignera comme des faiblesses :

- un taux faible de jugements ordonnant la réparation aux parties civiles assistées,
- le fait qu'aucune décision de réparation n'ait été exécutée.

Analyse qualitative

Comme nous l'avons déjà vu, d'autres organisations¹⁰⁰ ont mené des PAJ au bénéfice des parties impliquées dans les affaires du contentieux de 93. Dans le cadre de la présente étude d'impact (sur la PAJ de ASF), il a souvent été difficile de déterminer si les effets « qualitatifs » (positifs ou négatifs) de l'assistance judiciaire devaient être attribués à l'un ou l'autre des programmes. La plupart de nos interlocuteurs ne se souvenaient que rarement si le(s) avocat(s) rencontré(s) collaborai(en)t avec l'OHCDH ou ASF¹⁰¹. L'objectif de l'étude n'étant pas de juger de la qualité du programme de ASF, cette « confusion » des effets des programmes ne pose que peu de problèmes.

Les opportunités/effets positifs, les forces et les bonnes pratiques

Il importe tout d'abord de souligner que la plupart des personnes interviewées qui ont bénéficié du PAJ de ASF (prévenus et parties civiles) nous ont fait part de leur satisfaction concernant l'assistance offerte par les avocats.

La grande majorité des magistrats et des agents du système judiciaire ont souligné l'impact positif du programme. Les effets décrits dans les paragraphes qui suivent ont tous été cités à plusieurs reprises lors des entretiens et, lorsqu'une source alternative était disponible, ont été vérifiés.

Un des effets les plus importants du programme est la **contribution à la compréhension des droits de la défense** par les agents du système judiciaire, par les parties au procès et par la population. Lors des premiers procès, beaucoup de magistrats ne prêtaient que très peu d'attention à la défense des prévenus. La gravité des faits, le contexte passionnel induit par l'ampleur des massacres et leur caractère massif a amené certains professionnels de la Justice à considérer que des personnes poursuivies pour de telles infractions « *ne méritaient pas un traitement favorable* », surtout dans un pays où l'assistance des parties par un avocat restait exceptionnelle (et réservée à certains privilégiés). De même, certains avocats, soumis à de fortes pressions sociales de la part de leur milieu d'origine, refusaient d'assurer la défense des « *génocidaires* ». Il était également assez fréquent que les personnes assistant aux audiences prennent les avocats de la défense à partie en les accusant d'être des « *meurtriers* » ou des « *génocidaires* », comme leurs clients. De leur côté, les prévenus ne voyaient pas pourquoi il était important d'être défendus par des avocats. En tant que Hutus, ils craignaient d'être mal représentés par des avocats en grande majorité Tutsis.

L'intervention d'avocats internationaux, politiquement et ethniquement neutres, est un des facteurs qui a contribué à changer ces perceptions. À force de persévérance et de patience, les mentalités des uns et des autres évoluèrent. Les magistrats reconnurent qu'une défense de qualité offrait plus de crédibilité aux décisions rendues. De plus en plus d'avocats Tutsis

¹⁰⁰ Principalement l'OHCDH mais aussi des ONG nationales, telle que la Ligue Iteka.

¹⁰¹ Plusieurs avocats ont d'ailleurs travaillé pour les deux programmes.

acceptèrent de défendre des prévenus Hutus¹⁰². Les prévenus comprirent que l'assistance d'un avocat pouvait les aider et que ses qualités professionnelles étaient plus importantes que son origine ethnique. Au moment de la présente étude, la quasi-totalité des personnes rencontrées semblaient avoir compris l'utilité d'assurer les droits de la défense des personnes poursuivies en justice, sans que les crimes qu'ils ont commis ou leur origine ethnique ne limitent ces droits.

Bien entendu, la présence des avocats a constitué un **renforcement effectif des droits de la défense**. Du point de vue des prévenus, l'intervention des avocats a largement contribué au « rééquilibrage » des parties au procès. Alors qu'auparavant, le Parquet était bien mieux armé que les prévenus, le renforcement de la défense a modifié ce rapport de force en stimulant la recherche de témoins à décharge et de manière plus générale, les instructions à décharge.

Cette défense renforcée a placé le Parquet dans une situation de « concurrence » et a parfois stimulé une **meilleure préparation des affaires par le ministère public**. Une accusation mal préparée ou des preuves insuffisantes risquaient d'être contestées lorsqu'un avocat représentait les prévenus.

Même si l'assistance aux victimes était moins fréquente, les **droits des parties civiles** se trouvèrent renforcés par la présence d'avocats à leur côté.

Ce renforcement « assisté » ou « stimulé » des parties comparaisant devant les juges a contribué au **caractère contradictoire** et à la **qualité de débats**.

Le dépôt fréquent de conclusions ou de notes en délibéré a renforcé l'importance des arguments techniques. Il a parfois facilité le travail des magistrats dans la rédaction des jugements.

Comme nous l'avons déjà écrit, plusieurs interlocuteurs ont souligné que l'intervention de ASF avait contribué à la **réduction du nombre de condamnations à mort**, au prononcé de **peines plus clémentes** et à l'**augmentation du nombre d'acquittements**. Les chiffres présentés plus haut ne permettent pas de confirmer cette hypothèse, mais ne permettent pas de l'écarter. L'impact du programme mérite cependant d'être nuancé à ce niveau et même s'il est vraisemblable que la défense des prévenus par les avocats, la sensibilisation patiente des magistrats et la présence constante et régulière d'ASF auprès des juridictions ont contribué à ce phénomène, il reste très difficile à mesurer. Plusieurs autres facteurs ont également dû y contribuer. Parmi d'autres, on citera : l'éloignement des faits dans le temps et la moins grande « émotion » des magistrats, le regard d'autres organisations internationales et nationales sur le fonctionnement du système pénal, la présence plus importante de magistrats « Hutus » dans les juridictions et le caractère plus contradictoire des délibérés qu'elle a impliqués.

Une autre affirmation difficilement mesurable mais avancée par plusieurs interlocuteurs est la plus grande **diligence des juridictions** en cas d'intervention des avocats. Il ne nous a pas été possible de vérifier si les affaires dans lesquelles des avocats sont intervenus ont été traitées plus rapidement.

¹⁰² Sans doute grâce aux incitants financiers mais également dans un souci d'assumer leur rôle en toute indépendance.

Les **recours en appel** et les **pourvois en cassation** contre les décisions des juridictions ont sans doute eu le mérite de tenter de pousser le système judiciaire à fonctionner jusque dans ses derniers rouages. Le faible taux de « réussite » laisse cependant perplexe sur l'utilité directe de ces recours et surtout, sur la capacité du système judiciaire à se remettre en question: sur 50 pourvois devant la Cour suprême, une décision a été cassée, cinq pourvois ont été rejetés et 44 sont restés sans réponse.

Il en va de même des **recours** introduits **contre les détentions illégales**. Même s'ils ont eu le mérite de rappeler qu'il existait des règles protégeant les droits des prévenus en matière de détention, pratiquement aucun n'a abouti à la mise en liberté des prévenus ou à la régularisation de la procédure.

Par contre, le **caractère exemplatif de certaines affaires** qui ont bénéficié d'un traitement plus approfondi par ASF est à souligner. À titre d'exemple, on citera le cas de Gaëtan Bwampamyé, condamné à mort par la Cour d'Appel de Ngozi en septembre 1997 hors de la présence de son avocat. Après confirmation de la décision de la Cour d'Appel par la Cour Suprême, ASF introduisit une action devant la Commission Africaine des Droits de l'Homme. Celle-ci considéra que l'Etat burundais avait violé le droit à la défense, lui demandait de prendre toutes les mesures pour procéder au réexamen de l'affaire et l'appela à conformer sa législation aux exigences de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁰³.

L'organisation logistique du programme de ASF a également contribué à son impact positif. On citera notamment la **facilité d'accès aux services d'assistance juridique pour les détenus** (qui étaient informés en prison et complétaient une feuille de désignation lorsqu'ils souhaitaient les services d'un avocat) et l'**appui aux convocations des parties**, qui bien que tardif, contribua à leur présence plus régulière aux audiences. L'utilisation de la radio à cette fin semble avoir donné des résultats encourageants.

En attirant l'attention sur des faiblesses législatives, le programme a aussi contribué à certains **progrès institutionnels**. Parmi les plus importants, on citera la réforme sur le transfert des compétences criminelles vers les TGI (et l'introduction d'un degré d'appel)¹⁰⁴, la modification du Code de Procédure Pénale concernant la révision des procès par la Cour Suprême (suite à l'affaire Bwampamyé), les réformes du CP et du CPP.

À partir de 2004, ASF s'est également efforcée d'**appuyer les capacités organisationnelles des juridictions**. Des tables rondes nationales visant à identifier les principaux obstacles à l'avancement du processus judiciaire sur le contentieux de 93 et à identifier des stratégies pour y remédier, ont été organisées à deux reprises (2004 et 2005). Elles ont rassemblé tous les partenaires impliqués dans le contentieux de 93. À leurs suites, ASF a très activement stimulé des réunions de coordination stratégique sous la direction des chefs de juridiction afin de coordonner la préparation des audiences du contentieux de 93¹⁰⁵.

Un des plus grands mérites des programmes tels que celui de ASF a été de **concrétiser la mise en place d'un service d'assistance judiciaire au Burundi**. Même si la possibilité existait déjà auparavant de désigner d'office un avocat pour assurer la défense des plus démunis, l'ampleur des programmes mis en place pour répondre aux besoins des parties aux affaires du contentieux de 93 a transformé cette possibilité en un service concret et accessible

¹⁰³ Avocats Sans Frontières (pour le compte de Gaëtan Bwampamyé)/République du Burundi, 231/99.

¹⁰⁴ Cf. supra, chapitre sur le Contentieux de 93.

¹⁰⁵ Voir le chapitre de ce rapport sur le traitement du Contentieux de 93 par les juridictions burundaises.

à de nombreuses personnes. Les résultats et l'information organisée dans le cadre des programmes ont contribué à les faire largement connaître. À l'heure actuelle, tous les détenus des prisons du Burundi savent qu'ils ont droit aux services d'un avocat, qu'ils devraient être assistés gratuitement s'ils sont indigents et que les programmes mis en place par des ONG peuvent les assister en ce sens. Cette « conscience » du droit à l'assistance judiciaire semble également être répandue dans de larges couches de la population, surtout en milieu urbain. Malgré des annonces politiques répétées depuis 2005, la loi sur l'assistance judiciaire n'a toujours pas été adoptée. Quant au Barreau, il n'a pas encore montré une grande détermination à mettre en place en son sein un service dont la responsabilité lui revient pourtant « naturellement ».

En 1999, le Barreau du Burundi comptait moins d'une trentaine d'avocats. À l'heure actuelle, ils sont près d'une centaine. **L'augmentation du nombre d'avocats et l'arrivée de nouveaux professionnels dans le monde du droit** est certainement à mettre, au moins en partie, au crédit des programmes d'assistance juridique. Même si le nombre « important » d'avocats ne garantit pas la pérennité de l'assistance judiciaire gratuite, il contribue à une meilleure couverture de la demande. Même si le nombre d'avocats exerçant en province reste insignifiant, la récente installation de cabinets privés à Ngozi et Gitega est un signe de cette évolution. On peut également affirmer que l'augmentation du nombre de professionnels du droit contribue au renforcement de l'ensemble du système juridique. Le marché étant toujours relativement limité pour les avocats (dont les honoraires sont trop élevés pour la grande majorité de la population), beaucoup pourraient réorienter leurs carrières vers d'autres professions juridiques, dont la magistrature qui vient de bénéficier d'une amélioration de son statut.

Plus de 50 avocats ont collaboré, parfois pendant plusieurs années, au programme de ASF. Qu'il s'agisse de séances de formations, de réunions d'information et d'échange, de collaborations avec des confrères internationaux expérimentés ou du suivi régulier de leurs dossiers par l'équipe ASF, l'appui dont ils ont bénéficié dans le cadre du PAJ a très certainement contribué au **renforcement des capacités des avocats**.

Le **renforcement des capacités des magistrats** est également à mettre à l'actif du programme de ASF. La contradiction introduite par les avocats dans le procès (et avec elle l'augmentation de la qualité des débats, le renforcement des arguments techniques, etc) ont vraisemblablement contribué à l'amélioration des compétences des magistrats du siège et du Parquet en poste à l'époque. Par ailleurs, on se souviendra que ASF a mis en œuvre la formation de 70 magistrats issus des tribunaux de résidence lors de leur promotion au sein des TGI, la mise à niveau de tous les magistrats des TGI en matière criminelle, et continue à soutenir les recyclages annuels.

Les campagnes menées pour assurer l'information sur l'existence du PAJ ou pour faciliter la convocation des témoins et des parties civiles ont aussi contribué à la **diffusion** et à la **compréhension du droit au sein de la société burundaise**. Pour les parties assistées et leur entourage, le programme a amélioré leur compréhension des mécanismes de justice et de certains principes fondamentaux du droit.

Entre 1999 et 2005, la combinaison de l'impact direct du programme (assistance aux parties) et de ses objectifs et effets secondaires (tels qu'ils viennent d'être décrits) a sans doute contribué à un renforcement progressif et partiel de la confiance de la population dans le système judiciaire.

Malheureusement, les mesures de libérations ordonnées par l'exécutif, la lenteur du processus judiciaire et la partialité des poursuites (« *seuls les petits qui étaient restés ont été poursuivis* ») ont anéanti en grande partie ce fragile acquis.

Les difficultés, faiblesses et lacunes

Dans cette section, nous décrivons les difficultés, faiblesses ou lacunes du programme d'assistance judiciaire de ASF.

On reconnaîtra d'emblée qu'une grande partie des difficultés rencontrées par le PAJ était liée à la **situation de guerre et d'insécurité** qui régnait au Burundi à cette époque¹⁰⁶. Celle-ci a engendré de nombreux problèmes d'organisation, tels que l'obligation de recourir aux avions des agences humanitaires (et de se soumettre à des horaires contraignants et changeants) pour transporter les avocats vers Gitega et Ngozi¹⁰⁷, de plus grands dangers et désagréments pour les témoins et les parties civiles pour rejoindre les juridictions, des difficultés pour entrer en contact avec les parties civiles sur les collines, etc. L'ouverture des bureaux régionaux à partir de la fin de l'année 2000 permit de surmonter une partie de ces obstacles et facilita la coordination et le suivi des dossiers. L'insécurité chronique contraignit toutefois ASF à évacuer son personnel et à fermer ces bureaux régionaux à plusieurs reprises. Leur réouverture permanente n'intervint qu'à partir de 2005.

L'**instabilité politique**, sensible à chacun des niveaux d'un Etat très fragile, ajoutait une dimension d'incertitude aux politiques publiques (lorsqu'elles étaient définies) et aux relations avec les représentants des institutions publiques. À la merci de rapports de force mouvants à la tête de l'Etat, beaucoup d'agents de l'ordre judiciaire étaient conscients de la précarité de leur statut et des dangers de ne pas faire « allégeance », au moins sur des dossiers « sensibles », au pouvoir en place.

Lorsqu'on relit les plans d'action du programme de ASF, il apparaît que la contribution à la réconciliation nationale est un des principaux objectifs généraux. La **limitation de l'intervention au contentieux de 93**, très marqué ethniquement (« *des hutus poursuivis pour des massacres de tutsis* », ne tient pas compte du fait que les massacres de 1993 et les événements qui leur succédèrent ne peuvent être isolés du reste de l'histoire du Burundi et des autres périodes de crise qu'a traversées le pays¹⁰⁸. Bien entendu, cette limitation répondait à une demande de l'Etat burundais au moment de la conception du programme. Elle est également cohérente en termes d'ampleur des événements (les événements les plus meurtriers dans un passé plus ou moins récent) et de facilité à rassembler des preuves (les auteurs, les victimes et les témoins étant plus faciles à identifier que pour des événements plus anciens). Même s'il est vraisemblable qu'ASF aurait difficilement pu prendre l'initiative de ne pas respecter le cadre qui lui était donné, et que les moyens disponibles étaient déjà insuffisants pour traiter le contentieux 93, on peut difficilement nier que cette limitation ne répondait que très partiellement à une tentative de réconciliation nationale.

Un autre objectif annoncé du programme était que les victimes recourent au système judiciaire pour régler leurs conflits et obtenir réparation plutôt que de se faire justice par leurs propres moyens.

¹⁰⁶ ASF décida d'évacuer son équipe expatriée à deux reprises en 2003 et dû suspendre certaines de ses activités à l'intérieur du pays.

¹⁰⁷ Villes dans lesquelles le contentieux était le plus important.

¹⁰⁸ 1965, 1972, 1988.

Or, il apparaît que dans la pratique, la quasi-totalité des affaires dans lesquelles ASF est intervenue sont celles où un présumé auteur était déjà détenu. Il semblerait donc qu'**ASF n'ait pas pu assister des victimes de faits dont les auteurs étaient inconnus, en fuite ou tout simplement en liberté**. Même si ASF n'intervenait que dans la phase juridictionnelle, il était possible d'assister des parties civiles qui auraient souhaité se constituer directement devant les juridictions comme le prévoit le CPP. Selon l'équipe de coordination du projet, les parties civiles pouvaient demander une telle assistance à ASF en se présentant aux bureaux régionaux. Mais l'absence d'intervention de ce type est en grande partie due aux difficultés de contacter les parties civiles (malgré des actions en ce sens) et aux faibles chances de voir aboutir un dossier dont l'auteur n'était pas connu. Quoi qu'il en soit, la limitation « de fait » des interventions aux affaires dans lesquelles au moins une personne était déjà détenue (et l'exclusion de fait d'autres affaires pour lesquelles des victimes pourraient réclamer Justice) ne répondait pas à l'objectif énoncé ci-dessus.

Dans le même ordre d'idée, **ASF n'a pas immédiatement apporté un appui aux Parties civiles**. Il faut se souvenir qu'à ses débuts, le programme avait pour objectif principal d'apporter « dans l'urgence » une assistance aux détenus arrêtés massivement dans le cadre de la crise de 93. Cet objectif était d'ailleurs assez similaire à celui poursuivi au Rwanda par ASF. Dans un souci d'équilibrer les services offerts aux parties et d'affirmer une « neutralité politique », l'assistance aux parties civiles débuta lentement mais sans jamais atteindre les mêmes proportions que celle fournie aux détenus¹⁰⁹. À nouveau, on tempérera cette critique en soulignant qu'il était beaucoup plus difficile d'identifier, de contacter et de gagner la confiance de parties civiles dispersées sur les collines que de proposer un service à des détenus qui étaient facilement localisables et sans doute plus prompts à se faire assister.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'intervention du **PAJ était limitée à la phase juridictionnelle**. Les moyens dont disposaient ASF étant limités, on comprend tout à fait qu'il ait fallu faire des choix. Celui d'intervenir dans la phase juridictionnelle avait le mérite d'être cohérent et objectif. L'absence d'intervention dans les autres phases n'était toutefois pas sans conséquences.

Pendant la phase pré-juridictionnelle, des personnes ont été détenues préventivement pendant plusieurs années (parfois plus de sept ans). Cette lenteur était due à la difficulté des enquêtes mais aussi au manque de diligence, à la mauvaise organisation ou au peu de volonté du Parquet de faire avancer le dossier. Nous avons déjà vu que c'est au cours de cette phase d'enquête que les erreurs de procédure et les violations des droits des prévenus étaient les plus nombreuses. Tenant compte du fait que c'est à ce moment que les preuves sont rassemblées en vue de constituer le dossier judiciaire, on peut regretter non seulement l'absence d'intervention des avocats mais aussi le manque d'appui spécifique au Parquet et à la PJ dans la phase pré-juridictionnelle. Dans un souci de distinction des rôles et de respect des compétences des différentes composantes de la justice, une autre organisation que ASF aurait pu prendre cet aspect en charge si l'Etat burundais n'était pas à même de le faire.

Selon les critères organisationnels établis par ASF, la phase post-juridictionnelle débutait après la prise en délibéré par la juridiction. L'avocat en charge pouvait percevoir le solde de ses indemnités dès ce moment et, dans la majorité des cas, ne se souciait plus du tout spontanément du suivi des intérêts de son client. Les responsables des bureaux régionaux de ASF étaient alors supposés assurer le suivi du dossier. En pratique, ce mode d'organisation

¹⁰⁹ Plus de 1400 détenus ont été assistés pour un peu moins de 500 parties civiles.

n'était pas sans poser de problèmes (notamment en raison de l'insuffisance des ressources humaines disponibles). Le principal étant le manque de suivi de l'exécution des jugements ordonnant une réparation au profit des parties civiles. Par contre, il faut reconnaître que le suivi des intérêts des prévenus assistés était mieux assuré. L'intérêt de l'introduction d'un recours était examiné, les libérations après acquittement étaient suivies et de nombreuses demandes de libération conditionnelle furent introduites lorsque les conditions étaient réunies.

Les données statistiques examinées dans la section précédente nous ont permis de constater que l'absence des témoins aux audiences était la cause principale des remises et de la lenteur des procès. Certaines organisations nationales, et en particulier la Ligue Iteka, ont mis en place des programmes de transport des **témoins** et des parties civiles. Ces programmes ont aussi facilité l'acheminement des convocations et ont grandement contribué au meilleur déroulement des procès. Force est cependant de constater que ces programmes disposaient de moyens limités et n'ont pas pu faire face de manière adéquate à tous les besoins de transport de témoins. Par ailleurs, pratiquement aucune assistance matérielle autre que le transport n'était offerte aux témoins. Pour les plus indigents, il était très difficile de se nourrir et de se loger lorsque les affaires duraient plusieurs jours. Mais surtout, aucun programme de protection des témoins n'a été mis en place pour tenter de garantir leur sécurité et celle de leur proche. Un appui spécifique et plus soutenu aux témoins dans ces différents domaines (peut-être sous forme d'un ticket de transport et d'une indemnité de subsistance payés au terme de l'audience)) aurait certainement contribué au bon déroulement des procès.

De même, un soutien plus important aux greffes dans l'acheminement des convocations aux témoins et aux parties civiles aurait sans doute facilité le déroulement des audiences.

Le **manque de préparation des affaires** par certains avocats mandatés a été mentionné lors de plusieurs entretiens menés dans le cadre de cette étude¹¹⁰. Il a également pu être constaté suite à l'examen de certains dossiers. Il en est de même de l'**irrégularité** et, souvent du caractère assez sommaire (à quelques exceptions très notables) **des conclusions** ou des notes en délibéré déposées par les avocats. Ce dernier constat s'explique en partie par la difficulté à déposer des conclusions ou des notes dans des procédures entièrement orale où les témoignages sont déterminants et parfois imprévisibles. On le regrettera tout de même si l'on considère que ces actes écrits amélioreraient le niveau technique et renforceraient de manière substantielle les chances de voir pris en compte les arguments des parties représentées.

Le **contrôle de la qualité des prestations des avocats** mandatés par ASF était principalement basé sur un système de reporting écrit par les avocats (plusieurs rapports à des stades différents de l'affaire), sur la lecture des actes de procédures ou des conclusions qu'ils rédigeaient, sur leur investissement au cours des réunions mensuelles et sur des observations durant les audiences au cours desquelles ils plaidaient.

Le paiement des honoraires était subordonné à la rédaction des rapports et, à la fin du programme, au dépôt de conclusions lorsqu'ils représentaient des parties civiles. Les autres systèmes de contrôle étaient plus informels et moins systématiques. Les observations d'audience étaient assez rares, surtout lorsque les représentants des bureaux régionaux de ASF eurent à assumer des responsabilités plus étendues avec le développement de nouveaux programmes.

¹¹⁰ Dans certains cas, les avocats ne faisaient pas de visites en prison avant l'audience, ou ne consultaient pas leurs clients sur la stratégie. Certains magistrats ont aussi affirmé qu'il arrivait que des avocats se présentant à l'audience manifestement sans avoir consulté le dossier. Voir à ce sujet les PV des réunions de coordination entre ASF et les chefs des juridictions.

La lecture des dossiers laisse toutefois apparaître que la qualité du travail des avocats est restée très inégale. Après plusieurs années, certains avocats fournissaient des prestations assez médiocres alors que d'autres se montraient beaucoup plus efficaces et performants.

L'équipe de coordination de ASF semble pourtant avoir consacré des efforts importants pour tenter d'améliorer le système de contrôle. À sa décharge, il apparaît clairement que beaucoup d'avocats se considérant « suffisamment » compétents se sont montrés extrêmement réticents à toute forme de contrôle, surtout lorsqu'il était formalisé. Face à un règlement de collaboration auquel les avocats doivent adhérer, contraignant les avocats à plus de professionnalisme, certains avocats ont préféré arrêter ou suspendre la collaboration au programme d'assistance judiciaire.

L'**appui stratégique aux avocats** dans la gestion des affaires qui leur était confiée était organisé autour de trois axes : des réunions de coordination régulières au cours desquelles des thèmes en rapport avec le contentieux étaient approfondis (ex. : la défense des parties civiles, le manque de réaction des juridictions face aux allégations de torture fréquemment invoquées par les prévenus, etc), des sessions de formation plus formelles (la justice pénale internationale, l'organisation du cabinet, ...) et des entretiens particuliers ou en réunion sur des dossiers pris en charge. Étant données les faiblesses dont nous avons parlé ci-dessus, il apparaît qu'un appui stratégique plus soutenu aurait pu contribuer au renforcement du programme. La similitude entre les affaires traitées (profil des auteurs et des victimes, modes opératoires, mobiles, préventions retenues, qualité et méthode des enquêtes, modalités de la preuve) aurait permis de définir une typologie des affaires, d'ébaucher des stratégies adaptées, voire de proposer des listes de tâches (check-list) et des modèles d'actes ou de conclusions en rapport avec ces stratégies.

Lorsqu'elle était mandatée par un « client », ASF devenait et restait *dominus litis* du dossier. Ce système présentait l'avantage de ne pas dépendre de la disponibilité d'un avocat pour faire avancer le dossier. Il était particulièrement adapté à l'intervention d'avocats internationaux qui ne pouvaient se permettre de très longs séjours au Burundi. Par contre, il ne favorisait pas la responsabilisation des avocats (et peut-être leur investissement dans le dossier) et contribuait à un **turn-over** parfois élevé sur un même dossier. À partir de 2004, ASF décida de modifier son système d'honoraires (forfaits) et de titulariser les avocats sur les dossiers. Cette réforme, dont l'objectif était notamment de responsabiliser davantage les avocats, n'a malheureusement pas renforcé leur investissement dans les dossiers dont ils étaient saisis.

Nous avons déjà mentionné que ASF avait fait le choix opérationnel de limiter son intervention à la phase juridictionnelle. Ce choix imposé par des moyens limités favorisait la prise en charge d'un nombre important de dossiers afin de tenter de garantir une accessibilité large aux services d'assistance juridique. On constate cependant que du côté des parties civiles, cette stratégie n'a jamais abouti à l'exécution d'une décision d'indemnisation (difficile en raison de l'indigence de la majorité des auteurs mais sans doute pas impossible dans tous les dossiers). De plus, même si certaines affaires emblématiques (comme l'affaire Bwampamyé) ont pu avoir un effet exemplatif, **peu d'affaires « stratégiques » ont bénéficié d'une concentration de moyens** (intervention pré et post juridictionnelle, demandes en réparations plus poussées –éventuellement devant les juridictions civiles-, sensibilisation des médias aux enjeux de l'affaire). Une telle approche aurait pu créer des précédents, contribuer à une recherche plus poussée des commanditaires et montrer qu'il était possible d'ébranler le « mur de l'impunité ».

Une **recherche de partenariat plus soutenue** avec d'autres organisations aurait d'ailleurs pu s'inscrire dans une stratégie de ce type. Par exemple, un partenariat dans le domaine de la sensibilisation ou de la formation de chroniqueurs judiciaires aurait permis de donner une publicité à certaines affaires emblématiques.

Il est indéniable que les services d'assistance judiciaire ont contribué à améliorer le traitement du contentieux de 93 par les juridictions et que les intérêts des personnes assistées ont bénéficié d'une défense souvent professionnelle. Au delà du contentieux de 93, on s'interroge toutefois sur les **stratégies de pérennisation** de l'assistance judiciaire, et plus largement de l'aide juridique. Le Barreau n'a entrepris pratiquement aucune démarche ou réforme en ce sens, la loi sur l'AJ n'a pas encore été adoptée et, malgré un plaidoyer et un appui technique de ASF¹¹¹, aucun des partenaires pressentis ne semble à même d'assurer la durabilité du service. On peut d'ailleurs douter de la capacité actuelle de l'Etat burundais à financer un programme aussi coûteux que celui de ASF. Sans juger de sa légitimité, le niveau d'indemnisation des avocats pour leurs prestations semble disproportionné par rapport à l'ampleur que devrait avoir un programme d'assistance judiciaire qui aurait pour ambition d'être accessible aux citoyens les plus démunis, qui, à l'heure actuelle, sont très nombreux au Burundi. Une véritable stratégie de pérennisation devrait tenir compte de cette donnée et concentrer ses efforts sur de jeunes avocats qui n'ont pas encore débuté dans la profession, et qui, en échange d'une formation et surtout d'un bon encadrement professionnel, recevraient des indemnités beaucoup plus modestes (et donc plus réalistes) pour prester des services en faveur des plus démunis. Les détracteurs d'une telle approche souligneront évidemment que la qualité de l'assistance offerte par des jeunes inexpérimentés sera moins bonne. On rétorquera que dans beaucoup de pays, l'assistance judiciaire est organisée de cette manière en raison de contraintes budgétaires réalistes. Par ailleurs, l'encadrement professionnel offert et les moyens de contrôle de la qualité des prestations pourraient certainement être renforcés avec des jeunes qui n'auraient peut-être pas les mêmes réticences que des « avocats confirmés » à reconnaître les limites de leur compétence et à se montrer ouverts aux améliorations. Il y a également fort à parier que le niveau de motivation de prestataires auxquels on offrirait l'opportunité de se lancer dans la carrière dans de bonnes conditions pourrait être plus élevé que celui d'avocat qui accepte souvent ces affaires à défaut de trouver des clients plus nantis. Enfin, une telle stratégie favoriserait l'arrivée d'une nouvelle génération d'avocats mieux formés dans le système burundais. Idéalement, elle devrait immédiatement s'inscrire dans le cadre d'un partenariat avec le Barreau du Burundi et le ministère de la Justice. Un blocage institutionnel ne devrait toutefois pas empêcher ASF de lancer un projet pilote afin d'affiner sa méthodologie et de démontrer par la pratique que le système est viable et efficace.

Comme nous l'avons déjà souligné dans le premier chapitre, le **manque de réactions formelles et/ou de prise de position publique de ASF suite aux mesures de libération** est en contradiction avec un des objectifs fondamentaux de l'organisation : la défense et le renforcement de l'Etat de droit. En ne réagissant que très timidement à une violation de principes fondamentaux (d'ailleurs inscrits dans la Constitution burundaise) et à une dénégation complète de l'indépendance du pouvoir judiciaire par l'exécutif, ASF a laissé anéantir une grande partie des effets positifs que son action a pu avoir sur le système judiciaire, et surtout, sur la confiance d'une partie de la population dans la Justice.

¹¹¹ Un atelier de réflexion pour la mise en place d'un système d'accès à l'aide juridique et l'assistance judiciaire des personnes vulnérables et indigentes a été organisé par ASF et l'Ordre des avocats du Burundi en septembre 2006 à Bujumbura.

On n'adhèrera pas à l'argument avancé de « non-intervention » dans une décision de nature politique puisque celle-ci pouvait être contestée sur le plan juridique et que son investissement de plusieurs années sur le contentieux donnait à ASF une légitimité technique suffisante pour le faire.

Enfin, il est apparu que comme tous les acteurs du domaine, qu'il soit nationaux ou internationaux, ASF a considéré que le contentieux de 93 était suspendu par ces mesures. À la lecture des ordonnances, il semblerait pourtant que même si le décret présidentiel de janvier 2006 fait état d'une « immunité provisoire », le décret ministériel d'exécution ordonne l'élargissement provisoire. Aucune de ces actes ne stipule clairement que l'action publique est éteinte, que les poursuites sont abandonnées ou que les procès en cours doivent être arrêtés. L'absence de définition du concept « d'immunité provisoire » pourrait amener ASF à s'interroger sur l'opportunité de poursuivre certaines procédures dans des dossiers où les éléments de preuve paraissent solides et où les parties civiles représentées sont particulièrement déterminées. En théorie, il ne semble pas exclu que les juridictions pourraient poursuivre les procès et que les prévenus libérés en 2006 pourraient comparaître librement, dans le respect des ordonnances ministérielles. Il y a fort à parier que les juridictions débouteront les demandeurs en considérant qu'elles ne sont plus compétentes¹¹². Après avoir épuisé les voies de recours internes, ASF pourrait alors examiner la possibilité d'introduire un recours devant la Commission Africaine des Droits de l'Homme. Une première analyse laisse penser que les chances de voir ce recours aboutir seraient minces parce qu'il serait basé sur la violation d'une obligation générale et pas sur la violation d'un droit individuel. Ces actions ne rouvriraient sans doute pas le contentieux de 93 devant les juridictions burundaises, mais permettraient peut-être qu'un organisme international reconnu dénonce le manque d'indépendance de la Justice et le non-respect de la séparation des pouvoirs au Burundi.

D'autres possibilités d'actions mériteraient également d'être examinées. On se souviendra par exemple que les immunités accordées aux responsables politiques en 2003 arrivaient à terme à la fin de la période de transition (c'est-à-dire après l'élection présidentielle). L'introduction de demandes en réparation au civil sur base des condamnations pénales est une autre voie qui permettrait de poursuivre le travail entamé. Enfin, à l'occasion de visites aux prisons de Gitega et de Ngozi, nous avons pu constater que des personnes étaient encore détenues, parfois depuis plus de dix ans, dans le cadre du contentieux de 93. La plupart d'entre eux n'avaient pas encore comparu devant une juridiction et leurs dossiers étaient supposés se trouver au niveau du Parquet. Ils étaient inconnus de ASF, sans doute parce qu'encore dans la phase pré-juridictionnelle et son programme commençait dès la phase juridictionnelle (choix stratégique à la base du programme).

¹¹² Un mécanisme international permettrait de renforcer les garanties de l'Etat de droit au Burundi. Le **premier Protocole facultatif** se rapportant au **Pacte international sur les droits civils et politiques** habilite le Comité des droits de l'homme à recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation de l'un des droits énoncés dans le Pacte. Dans ce cadre, le Comité décide d'abord si une communication est recevable, puis engage un dialogue avec l'Etat concerné. L'examen des communications s'effectue à huis clos, mais les constatations et conclusions peuvent être rendues publiques par le Comité. À l'heure actuelle, le Burundi n'est pas partie à ce Protocole. Une adhésion renforcerait les garanties du respect des droits reconnus par le Pacte et démontrerait la volonté des autorités burundaises de les respecter.

La base de données et les dossiers archivés

La base de données

La base de données répertorie l'ensemble des dossiers dans lesquels ASF est intervenue. Elle constitue un excellent instrument de gestion. Elle est en voie de mise à jour, les données qui y sont reprises semblent fiables et la personne qui la gère maîtrise bien cet outil.

Pour chaque dossier, une fiche de synthèse détaille les principaux éléments de l'affaire. Ces éléments sont repris dans la base de données. Elle indique le lieu et la date de commission des faits, les noms des victimes, des parties, des témoins et des avocats, une brève description des faits, la juridiction saisie, les préventions, les dates d'audience, les peines requises, les demandes des parties civiles, les décisions rendues, et les éventuels recours.

Certains éléments utiles pourraient compléter la fiche, tels que les coordonnées des témoins (adresses éventuelles) ou les noms des magistrats (peut-être utile pour les témoignages ultérieurs sur l'affaire)

Les dossiers archivés

Tous les dossiers archivés dans la base de données se trouvent en copie papier dans les locaux de ASF.

Ils contiennent presque tous la fiche de synthèse et les rapports des avocats et des interprètes (rapports de mission, fiches de consultation/étude du dossier, compte-rendu des entretiens clients, compte-rendu des audiences. La qualité de ces rapports est très variable, certains étant très détaillés alors que d'autres sont sommaires et ne donnent que peu d'indication sur l'étape de procédure ou de traitement du dossier qu'ils sont censés décrire.

Peu de dossiers contiennent des copies des pièces de procédure (ex. : PV établis par la PJ ou le Parquet, dépositions). En général, ces pièces sont présentes lorsque des avocats internationaux sont intervenus dans le dossier. Dans ce cas, les pièces sont traduites en français.

Pratiquement aucun dossier ne contient un inventaire des pièces. Cet outil faciliterait la recherche d'informations dans le dossier

ASF dispose de copies des jugements rendus dans à peu près 60% des affaires jugées.

Les dossiers sont conservés dans un local accessible au personnel de ASF durant les heures de bureau. Ce local est fermé en dehors des horaires réguliers et un garde assure en permanence la sécurité de la parcelle sur laquelle se trouve le local. Aucune copie des dossiers n'est conservée par ASF dans un autre endroit.

6. La perception de l'assistance judiciaire et la confiance en la justice de la « population » et des bénéficiaires directs

Ce chapitre va tenter de donner un aperçu de la perception de l'assistance judiciaire par la population¹¹³. Nous essayerons également d'examiner dans quelle mesure cette perception ou le changement de cette perception est la conséquence du projet.

En esquissant l'évolution de la confiance en la justice des bénéficiaires directs du programme, nous verrons dans quelle mesure les décisions politiques intervenues dans l'évolution du contentieux de la crise du 1993 ont eu un impact sur cette confiance de la population en la justice.

Les organisations de la société civile

Des entretiens ont été menés avec des organisations de la société civile burundaise, à Bujumbura, à Ngozi et à Gitega¹¹⁴. Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion de rencontrer les principaux représentants des courants religieux, soit parce qu'ils n'étaient pas disponibles durant notre séjour, soit parce qu'ils préféraient ne pas s'exprimer sur le sujet.

La perception de l'assistance judiciaire

Plusieurs organisations rencontrées ont souligné que la présence d'ONG et d'avocats internationaux a été « rassurante pour la justice » en introduisant une dynamique plus objective et détachée des pressions ethniques et politiques dans un pays toujours déchiré par un conflit.

Parmi les aspects positifs les plus fréquemment cités, on retiendra les suivants : l'AJ a suscité des espoirs dans la Justice, tant chez les prévenus que chez les PC ; elle a garanti que des gens qui encouraient la peine de mort soient défendus ; le travail des avocats a permis de détecter les irrégularités qui entachaient la procédure ; elle a empêché une application expéditive de la loi et peu respectueuse des droits de la défense.

Quelques personnes ont insisté sur le fait que l'assistance judiciaire est un des éléments qui a contribué au développement d'un climat plus serein pour encourager l'exercice de la justice¹¹⁵ et a contribué à la crédibilité des jugements rendus.

Certains pointaient le manque d'engagement véritable des avocats, « *qui étaient souvent plus intéressés par les revenus de l'activité que motivés par la défense des parties* ». Ce « manque de vocation » engendrerait souvent un manque de qualité dans le travail des avocats. Des ONG locales plus militantes feraient souvent preuve de plus de persévérances et obtiendraient de meilleurs résultats lorsqu'elles traitent des affaires sensibles.

Le regret que l'AJ n'ait pas été apporté aux détenus avant la phase d'audience, le manque de préparation des dossiers, le peu d'identification préalable des obstacles potentiels et le fait que ces démarches auraient permis de réduire le nombre de remises est également cité.

¹¹³ Les termes de référence de l'étude précise que « *par population on entend la société civile, notamment les ONG locales, les relais communautaires, les églises, les mouvements sociaux...* »

¹¹⁴ La liste de ces organisations et les noms de leurs représentants sont repris en annexe de ce rapport.

¹¹⁵ Comme les ONG de monitoring ou la formation de journalistes au suivi des procès.

Enfin, tout en reconnaissant que les efforts de coordination du programme de ASF (notamment avec la Ligue ITEKA pour le transport de témoins), plusieurs organisations de la société civile ont émis le souhait de voir les partenariats approfondis afin que l'assistance judiciaire puisse jouer un rôle renforcé dans le domaine de la lutte contre l'impunité. À titre d'exemple, ils citaient la médiatisation de certain(e)s enquêtes ou procès, l'information ou la sensibilisation de la population, un échange d'information renforcé sur les dossiers pris en charge par une organisation.

La confiance dans la Justice

« La population ne croit pas dans la capacité du judiciaire à les protéger, ils ont tellement attendu une justice qui n'a jamais répondu à leurs besoins qu'ils n'arrivent plus à croire qu'elle puisse les aider un jour ».

« Beaucoup savent que la justice est corrompue et que dans les affaires difficiles, les juges ne sont pas indépendants. »

« Peu de gens du milieu rural ont confiance dans la justice classique mais plutôt dans la justice restauratrice. S'asseoir ensemble, parler, chercher la vérité et trouver des mécanismes pour se reconforter. »

« Dans la justice burundaise, ce n'est pas celui qui a raison qui emporte le procès mais le plus fort. »

Plusieurs de nos interlocuteurs ont insisté sur la « nécessité de rééquilibrer les rapports de force » pour favoriser un exercice plus équilibré de la justice. À plusieurs reprises, nous avons entendu que « lorsque les gens ont un problème avec la justice, ils ont plus confiance dans les médias et les ONG que dans les juges et les avocats. » La pression de l'opinion publique et de la société civile semble être plus efficace et surtout moins coûteuse que les « honoraires d'un avocat ou la corruption d'un juge ».

Concernant les décisions de libération, on trouve des perceptions assez diverses au sein de la société civile : « les criminels ont été relâchés, c'est peine perdue, il faut maintenant apprendre à vivre ensemble », « il y a eu beaucoup d'erreurs judiciaires, des innocents ont été emprisonnés, la justice n'a poursuivi que les petits, il fallait les relâcher », « sans libération, les tueries auraient continué ». Une opinion dominante se dégage toutefois pour dénoncer la manière dont le pouvoir exécutif est intervenu dans le processus judiciaire sans respecter l'indépendance de la justice. Plusieurs organisations insistent aussi sur la nécessité « d'un minimum de justice au moins », pour sanctionner les « chefs et les commanditaires », pour « éviter que des discours de haines engendrent encore des massacres » et pour « mettre fin au cycle de l'impunité qui est la source des crises au Burundi ».

Presque tous s'accordent à dire que la justice burundaise n'est pas encore indépendante. Ils soulignent que si elle n'est même pas capable d'enquêter sur le présent (ex. : le massacre de Muyinga) alors que les témoins et les preuves sont plus faciles à trouver, qu'il y a une pression nationale et internationale sur les autorités, on imagine mal comment elle pourrait le faire pour le passé. Beaucoup pensent donc qu'elle n'est pas encore prête à juger d'affaires aussi graves et difficiles que celles du contentieux de 93 ou des autres crises qu'a traversées le Burundi. Il serait donc plus sage et plus réaliste de « recommencer au moment opportun, lorsqu'il y aura une justice fiable et un système judiciaire plus solide ».

Plusieurs ONG estiment d'ailleurs qu'à l'heure actuelle, les enquêtes pénales sont toujours d'assez mauvaise qualité.

Un certain consensus semble donc se dégager pour « préparer » la justice burundaise avant de lui demander de juger des affaires de ce type. Il faudrait d'abord créer les conditions favorables à l'exercice d'une justice plus sereine et contribuer au changement des rapports de force. Pendant cette période, il serait toutefois primordial d'entretenir le climat de recherche de la vérité. En « *commençant par juger, on risque d'effrayer les gens et la vérité ne sortira pas.* »

Les bénéficiaires

Une centaine de personnes directement « bénéficiaires » des services d'assistance judiciaire ont été interviewés dans le cadre de cette étude¹¹⁶. Les entretiens ont eu lieu par petits groupes (une dizaine de personnes) qui rassemblaient soit des victimes et parties civiles, soit des prévenus/condamnés/libérés, soit des témoins à charge, soit des témoins à décharge¹¹⁷

Les prévenus, les condamnés et les témoins à décharge

La perception de l'assistance judiciaire

La plupart des détenus du contentieux de 93 sont des gens très modestes, issus du monde rural et souvent illettrés. Avant d'être poursuivis et de recevoir l'assistance de ASF, ils n'avaient pratiquement aucune notion du rôle des avocats et ne savaient pas qu'ils pouvaient bénéficier d'une assistance pour se défendre en justice alors qu'ils étaient pauvres et incapables de se payer les services d'un professionnel.

La grande majorité des anciens détenus rencontrés dans le cadre de cette étude nous ont fait part de leur satisfaction du travail des avocats qui les ont assistés.

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, l'assistance a contribué dans leur chef à une meilleure compréhension des droits de la défense, du rôle des avocats et du fonctionnement de la justice. Mieux informés sur leurs droits, ils étaient plus à même de se défendre. Le fait que certains détenus aient recouru à des manœuvres dilatoires pour retarder l'issue des procès, notamment en faisant appel à des témoins « fantômes » témoigne d'ailleurs d'une certaine maîtrise de la procédure.

De même, l'intervention d'avocats internationaux, politiquement et ethniquement « neutres » a contribué à renforcer progressivement la confiance des prévenus assistés dans les capacités des avocats nationaux, même d'une autre ethnie, à les défendre.

Certains nous ont dit qu'après l'audience, ils n'ont plus entendu parler de leur avocat et qu'ils n'ont reçu aucune explication sur le jugement rendu.

La confiance dans la Justice

Au moment de leur arrestation, les prévenus, en grande majorité Hutus, n'avaient pas confiance dans une justice perçue comme mono ethnique, partielle et « à deux vitesses » (celle

¹¹⁶ Les modalités d'identification et de sélections de ces personnes ont été décrites dans la méthodologie de l'étude décrite au début de ce rapport.

¹¹⁷ La liste des personnes interviewées et des questions posées a été remise à ASF.

des puissants et des pauvres). La justice était alors vue comme un instrument de répression ou de prédation et le juge plutôt comme une source d'ennuis que comme une personne au service de la collectivité. La réputation (visiblement bien ancrée dans les esprits) de corruption des juges complétait ce tableau peu encourageant.

Beaucoup des prévenus/condamnés interviewés considèrent que leur « parole n'a pas été entendue » par la Justice. Plusieurs nous ont affirmé que lors de leurs comparutions, les juges les « *trattaient de criminels* » et que lorsqu'ils avaient fait part de la disparition de membres de leur famille, aucune suite n'avait été donnée à ces déclarations. Même s'il faut se garder de prendre au comptant toutes les affirmations de personnes qui se disent presque toutes innocentes, on se souviendra que les allégations de torture et d'aveux forcés étaient nombreuses, que beaucoup ont dit avoir été contraints de confirmer leurs « aveux » devant le Parquet et que la présomption d'innocence a souvent été ignorée, surtout lors des enquêtes et des premiers procès. Le fait que les témoins à charge avaient peur des convocations par la justice est un autre signe de cette crainte compréhensible de l'appareil judiciaire.

Ces appréhensions commencèrent à se dissiper avec l'intervention des avocats lorsque les prévenus prirent de conscience du caractère contradictoire des débats et, notamment de la possibilité de faire entendre des témoins à décharge. Des décisions d'acquittements (ou plus clémentes) contribuèrent à renforcer lentement leur confiance.

Les négociations de paix et de cessez-le-feu, les déclarations de Nelson Mandela¹¹⁸, et les premières mesures d'immunités soulevèrent des attentes de nature politique, mais qui allaient interférer dans le processus de justice.

À partir de septembre 2003, le transfert des compétences vers les TGI, la réforme du siège (chambre à 5 juges et débats plus nuancés) et surtout la nomination de juges Hutus au sein des juridictions renforça encore cette tendance.

Dès 2004, les mesures de libérations conditionnelles ou provisoires, allaient définitivement renforcer la « *confiance dans un gouvernement qui rétablit la justice* ».

Beaucoup nous ont également affirmé que « *avant, ils n'étaient pas écoutés parce qu'ils étaient Hutus et les juges Tutsis* » et qu'aujourd'hui, « *ils ont plus confiance dans la justice car ils ont un endroit pour s'exprimer* ». Certains nous ont fait part de leurs doutes quant à la « *capacité de la justice à régler leurs problèmes* ». L'exemple de conflits terriens dans lesquels ils considéraient que l'intervention d'un juge les avait floués est revenu à plusieurs reprises.

La grande majorité de ceux que nous avons interrogés pensent que la justice « *n'a plus de rôle à jouer dans la réconciliation des Burundais* », qu'elle « *ne permettra pas la manifestation de la vérité* », qu'elle « *ne ramènera pas ce qui a été perdu* » et que « *si on passe par la justice, on en finira jamais* ». Ces témoignages sont certainement le reflet d'une crainte d'être arrêtés et d'être à nouveau « *victimes d'une Justice qui les a injustement emprisonnés pendant de longues années* ». Plusieurs ont d'ailleurs au moins implicitement laissé entendre qu'ils « *ne diront pas la vérité s'ils savent qu'ils peuvent être à nouveau menacés* ». Cette attitude sera évidemment déterminante dans la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.

¹¹⁸ Lors d'une visite à la prison de Mpimba.

D'autres « libérés » (une minorité) nous ont déclaré qu'il souhaitait que la justice soit rendue, « pour que les vrais coupables soient punis », pour que les « vrais causes des massacres soient connues ».

Pour la plupart d'entre eux, la réconciliation « passera par le pardon » et le « regard vers le futur ». Leur retour sur la colline et la cohabitation avec les « restés sur colline » « se passent bien, ... ils se saluent, ils partagent la bière ... »

Il ressort clairement de ces entretiens que les mesures de libérations (sans explications particulières, sans tenir compte des victimes et sans faire de distinctions entre condamnés et prévenus) et le statut de « prisonniers politiques » ont renforcé le sentiment chez les personnes poursuivies qu'ils étaient aussi des victimes et que les actes commis à cette époque ne méritaient pas de sanctions individuelles sévères. Parce qu'ils répondaient à une nouvelle tentative d'écraser « la majorité » en tuant « son Président », parce qu'ils étaient le résultat de manipulations des foules, parce que les « vrais auteurs » et « les commanditaires » n'étaient pas inquiétés ...

Les parties civiles et les témoins à charge

La perception de l'assistance judiciaire

Généralement issues des mêmes milieux que les prévenus, beaucoup de parties civiles étaient pauvres, vivaient en milieu rural et étaient illettrées. Avant d'être appelés à témoigner, beaucoup méconnaissaient le rôle des avocats, ignoraient ce qu'était l'assistance judiciaire et qu'ils pouvaient en bénéficier.

Comme pour les prévenus, les entretiens ont permis de confirmer certaines tendances générales : satisfaction de l'assistance reçue, meilleure compréhension des droits de la défense et meilleure compréhension du rôle des avocats.

L'assistance judiciaire a contribué à la crédibilité des jugements rendus. Par contre, les parties civiles qui avaient bénéficié de jugements ordonnant des réparations nous ont dit qu'ils avaient regretté « de ne plus entendre parler de leur avocat » pour les assister dans l'exécution de ces décisions.

La confiance dans la Justice

De manière générale, les personnes interrogées nous ont fait part de leur sentiment que la justice avait « entendu leur parole », avait « tenu compte de leurs souffrances » mais que les décisions du pouvoir en place ont « anéanti ces décisions ».

La lenteur du processus judiciaire et les efforts importants qui leur étaient demandés pour témoigner avaient déjà entamé leur détermination et leur confiance dans la capacité du système à leur rendre justice et à ordonner des réparations. Beaucoup de victimes avaient déjà renoncé à ce stade.

Les négociations de paix et de cessez-le-feu, et avec elles, les premières mesures de libérations et d'immunités, les inquiétèrent un peu plus, surtout par crainte des représailles de ceux contre lesquels ils avaient témoigné.

Le transfert des compétences vers les TGI, et l'arrêt des procédures pendant près d'un an entama un peu plus cette confiance.

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, les dernières mesures de libérations ont totalement ébranlé la confiance des victimes dans la Justice. D'abord parce qu'elles n'ont pas été consultées ni même informées. Mais surtout parce qu'aucune d'entre elles n'a bénéficié d'une indemnisation (ni par l'exécution des décisions de réparation, ni par une indemnisation organisée par l'Etat). Aujourd'hui, elles ont le sentiment que « *la justice favorise les coupables et a oublié les victimes* ». « *Les coupables sont libres, ceux qui avaient fui reçoivent des maisons mais les victimes sont complètement délaissées.* »

Beaucoup considèrent donc avoir pris des risques pour rien en témoignant contre les auteurs des crimes. Même si certaines victimes disent les avoir revus, les saluer lorsqu'ils se croisent, « *avoir partagé la bière* » ou même les avoir « *pardonnés* », les peurs¹¹⁹, le sentiment d'insécurité, un certain fatalisme (« *on s'en remet à Dieu plutôt qu'aux hommes* ») et les ressentiments, voire les envies de vengeance, restent très sensibles. Plusieurs nous ont d'ailleurs déclaré que « la prochaine fois » qu'ils seraient victimes, ils règleraient cela « eux-mêmes ».

Accepteront-ils encore de témoigner, de prendre des risques ? Peut-être, « *si les commanditaires sont poursuivis* », si la Justice se montre impartiale et que « *les vrais coupables sont punis* ». Certains semblent déterminés parce qu'ils veulent savoir la vérité¹²⁰, parce que « *la justice doit jouer un rôle, ... reconnaître ce qu'on a vécu ... identifier les vrais coupables et éviter les amalgames (ethniques)... on peut accorder le pardon mais il faut une justice d'abord* » mais beaucoup semblent aussi ne plus croire ni dans la volonté de l'Etat à rendre justice ni dans la capacité de la Justice à les protéger.

Un autre élément central de leur participation aux mécanismes de justice transitionnelle sera la perspective de bénéficier d'une réparation ou d'une indemnisation. La pauvreté d'une grande majorité des victimes et des parties civiles les amène évidemment à considérer cette demande sous son aspect matériel (recevoir quelque chose de concret) plutôt que symbolique. Si le processus transitionnel ne prend pas cette dimension en compte, il risque de sérieusement hypothéquer ses chances de réussite.

Il semble significatif de souligner que le nombre de parties civiles ayant répondu à notre invitation aux entretiens étaient moins important que pour les « libérés ». Interrogés sur les motifs de cet apparent désintérêt, certains nous ont affirmé que « *beaucoup ne sont pas venus parce qu'avec une justice mal rendue, on ne pourra plus rien retirer de ces dossiers* ». Un autre motif invoqué était la crainte des réactions des « *libérés qui vivent sur les mêmes collines* » et qui pourraient croire « *qu'ils vont à nouveau les charger* ».

En conclusion de cette section, nous soulignerons que même si les victimes, témoins et auteurs cohabitent parfois, un sentiment de malaises et de tensions est encore perceptible. Une donnée objective est toutefois à souligner. Il semblerait qu'à ce jour, plus d'un an après les libérations et les « retours sur collines », aucun acte de vengeance ou de représailles n'ait été rapporté.

Quant à savoir si les victimes considèrent que la justice a joué un rôle déterminant dans la période de transition, elle est difficile à trancher en raison des interférences de l'exécutif dans le champ judiciaire.

¹¹⁹ Plusieurs personnes nous ont aussi déclaré ne pas oser retourner sur les collines et préférer rester sur les sites de déplacés.

¹²⁰ Une personne nous a dit qu'elle voulait « *savoir où était enterré le corps de (son) frère* », même si « *elle avait déjà pardonné aux assassins* ».

Lors des entretiens, certaines victimes ou parties civiles reconnaissaient que la justice avait été rendue mais la plupart ne distinguaient pas le résultat du travail des juridictions des mesures d'immunité et de libérations. Ils percevaient souvent ces deux éléments à la lumière d'un seul résultat final : des « coupables » en liberté et des « victimes oubliées ». On était donc bien loin du rôle réconciliateur que la justice devrait pouvoir jouer dans de tels moments.

Un sentiment général ressortait toutefois de l'ensemble des entretiens, tant avec les victimes qu'avec les « libérés » : c'est le pouvoir en place qui décide dans quel sens la balance de la justice doit pencher.

7. Conclusions

Les conclusions sont présentées selon la même structure que le rapport. Nous aborderons successivement le traitement du contentieux de 93 par les juridictions burundaises, l'impact du programme d'assistance judiciaire (PAJ) de ASF et enfin, la perception de l'assistance judiciaire par les bénéficiaires et la « population ».

Sur le traitement du contentieux de 93 par les juridictions burundaises

Concernant le traitement de ce contentieux par les juridictions burundaises, on retiendra les constats suivants:

- le nombre de personnes poursuivies et d'affaires soumises au système judiciaire n'est pas représentatif de l'ampleur et de la gravité des événements de 1993 ;
- le contentieux de 93 est « ethniquement marqué » (des milliers de civils Hutus poursuivis pour le massacre de milliers de Tutsis) et que d'autres crimes commis dans le passé n'ont fait l'objet d'aucune poursuite ;
- surtout au début du processus, les magistrats et les avocats appartenaient majoritairement à l'ethnie Tutsi ; que beaucoup étaient soumis à de fortes pressions sociales dans une période encore marquée par de vives émotions ; et que les prévenus, majoritairement Hutus, s'en méfiaient;
- beaucoup de prévenus ont passé de longues années en détention (parfois plus de dix ans) sans être jugés ou même confrontés à leurs accusateurs ;
- les dispositions légales sur la détention préventive n'ont que rarement été respectées ;
- les enquêtes sont restées assez superficielles et que les allégations d'aveux arrachés sous la torture, les mauvais traitements ou la menace sont nombreuses ;
- les témoins, principales « sources » de preuve, n'ont pas bénéficié de mesures de protection alors qu'ils étaient souvent menacés, qu'ils n'ont reçu que très peu d'assistance alors qu'ils étaient pour la plupart indigents ; que cette situation ne les a pas encouragés à répondre aux convocations ;
- les procès qui ont eu lieu ont été longs (nombreuses remises, surtout en raison de l'absence de témoins) et que cette durée a découragé les parties civiles et les témoins ;
- les procès ont souvent été entachés d'erreurs de procédure ;
- les éléments de preuve réunis ne permettaient pas toujours de déterminer avec certitude la responsabilité pénale individuelle des condamnés et que certaines décisions peuvent être qualifiées d'arbitraires ;
- des condamnations très lourdes ont été prononcées¹²¹ ,

¹²¹ D'après les statistiques des dossiers ASF (portant sur la période 1999-2006), plus de 50% des peines prononcées étaient très lourdes, la peine de mort ayant été prononcée pour plus de 16% des condamnés et la perpétuité pour plus de 27%.

- pratiquement aucun commanditaire, donneur d'ordre ou « incitateur » n'a été condamné et que très peu ont été poursuivis ;
- les demandes en réparation introduites par les parties civiles ont souvent été « réservées » par les juridictions pénales¹²² ;
- aucune condamnation à des réparations civiles en faveur des victimes n'a été exécutée.

Face à ces constats, on pourrait conclure à l'échec complet du processus judiciaire. La position mérite d'être nuancée. À la décharge des magistrats et des agents du système judiciaire, on rappellera la sensibilité et la complexité des affaires et surtout les difficultés à rendre une justice équitable avec des moyens très limités dans un contexte social (pressions), sécuritaire et politique instable. Malgré les nombreuses erreurs judiciaires, les progrès étaient sensibles et certaines affaires furent « bien jugées », répondant, au moins en partie au besoin de justice et signifiant à la société que certains actes sont inadmissibles, même dans des périodes de crise ou de conflit.

Malgré les progrès, le pouvoir en place a décidé de porter un coup d'arrêt au contentieux de 93 en ordonnant la libération de tous les prévenus et les condamnés¹²³. Il a justifié cette attitude par un « constat d'échec » du processus judiciaire, par la durée excessive des détentions préventives et « *pour favoriser la réconciliation* ».

Même si les motivations politiques de ces mesures pourraient être entendues, d'un point de vue juridique, elles violent l'autorité de la chose jugée des jugements rendus en accordant un « immunité provisoire » (dont la durée et les effets ne sont pas définis) à des personnes déjà condamnées par une juridiction. Elles bafouent également le principe de la séparation des pouvoirs consacré par la Constitution de mars 2005.

D'un point de vue pratique, leurs modalités d'application sont également très critiquables : manque de transparence dans le choix des critères d'éligibilité des « prisonniers politiques », absence de mesures d'accompagnement au profit des victimes et des témoins à charge (consultation, information, protection, indemnisation), manque d'information des libérés sur les conséquences des mesures. On déplorera d'autant plus leur forme que l'arsenal législatif burundais offrait d'autres solutions pour libérer un grand nombre de ces personnes : libérations conditionnelles¹²⁴, libérations provisoires par le Parquet ou les juges saisis, grâce présidentielle au cas par cas.

Ces mesures ont porté un (nouveau) coup à la crédibilité de l'appareil judiciaire et à la confiance fragile d'une partie de la population dans la capacité de la Justice à les protéger.

Malgré ces constats très inquiétants pour un pays qui est supposé s'acheminer vers un État de Droit, les seules réactions officielles aux mesures de libération de 2006 sont venues des organisations de la société civile burundaise. Ni les Nations Unies, ni la Communauté diplomatique, ni la plupart des ONG internationales qui suivent la situation au Burundi n'ont réagi formellement à ces mesures. Même ASF et l'OHCDH, pourtant dans une position qui

¹²² C'est-à-dire que les juridictions ne se sont pas prononcées sur ces demandes.

¹²³ Parmi les 3409 personnes libérées en application des ordonnances ministérielles de 2006, près de 40 % avaient été condamnées et plus de 61% n'avaient pas encore été jugées.

¹²⁴ Presque toutes les personnes condamnées à des peines autres que la peine de mort (800) avaient déjà purgé une partie de leur peine et auraient pu bénéficier de mesures de libération conditionnelle.

leur permettait de les critiquer sur le plan technique¹²⁵, n'ont manifesté que très timidement leurs désaccords face aux mesures de libérations.

Plutôt que de rejeter toute la faute sur l'appareil judiciaire, c'est avant tout le manque de volonté politique qui doit être pointé comme la première cause de l'échec du système burundais à rendre justice dans les dossiers de la « crise » de 93. Tout d'abord parce que le monde politique, et plus particulièrement le pouvoir exécutif, n'a pas consacré de moyens suffisants pour permettre le fonctionnement du système judiciaire. Mais aussi et surtout, parce que l'indépendance du pouvoir judiciaire n'a jamais été respectée (et peut être même reconnue) par le pouvoir exécutif¹²⁶. Les récentes mesures de libérations n'ont fait qu'illustrer ces obstacles chroniques, apparemment difficiles à surmonter, sur le chemin de la construction d'un véritable Etat de droit au Burundi.

En portant un coup d'arrêt au travail de la justice burundaise et en annonçant qu'il appartiendrait à des organes de justice transitionnelle dont la mise en place est encore hypothétique de se pencher sur le passé, le pouvoir exécutif a peut-être considéré que le système judiciaire classique avait échoué et n'offrirait pas de réponse adaptée. Mais on peut aussi craindre qu'en décrédibilisant les quelques « jalons moraux » posés par la justice nationale, il a franchi un pas supplémentaire dans la perpétuation du cycle de l'impunité, pourtant identifié comme une des causes principales des crises qui meurtrissent le Burundi depuis son indépendance.

Sur le PAJ de ASF

Sur le plan quantitatif, certaines données permettent de mesurer objectivement l'efficacité du PAJ de ASF.

En assistant 1454 prévenus et 761 parties civiles, le PAJ de ASF a touché entre 14 et 20% des personnes détenues dans le cadre du contentieux 93.

L'organisation est aussi intervenue dans une proportion importante des affaires en rapport avec le contentieux fixées devant les juridictions¹²⁷. On constate toutefois que l'objectif de prise en charge d'un nombre plus important de dossiers¹²⁸ n'a pas été atteint. Le transfert des compétences criminelles vers les TGI, le ralentissement de l'activité judiciaire qu'il a entraîné et le découragement des victimes explique en grande partie que cet objectif n'a pas été atteint.

Malgré un taux très élevé de remises ou de mises en continuation¹²⁹, 43 % des dossiers dans lesquels ASF est intervenue ont été clôturés par un jugement¹³⁰. Plus de 50 % des prévenus assistés par ASF ont été jugés, dont près d'un tiers ont été acquittés.

¹²⁵ Leurs investissements importants sur les programmes d'assistance judiciaire et leurs mandats respectifs les plaçaient dans une position où ces organisations auraient pu contester la forme et les modalités de mise en œuvre des mesures de libérations (donc sur un plan technique), sans pour autant contester leur légitimité politique.

¹²⁶ L'indépendance du pouvoir judiciaire n'a d'ailleurs été consacrée par la Constitution qu'en 1992.

¹²⁷ En moyenne, ASF est intervenue dans 62,5% au cours de l'année judiciaire 2004-2005.

¹²⁸ 200 dossiers supplémentaires devaient être ouverts en 2004. Plan d'action ASF Burundi 2004, novembre 2003, p. 15.

¹²⁹ Entre 80 et 90 % des audiences au cours desquelles les affaires ASF étaient fixées ont abouti à des remises ou des mises en continuation ; dans près de 50% des cas, les remises étaient dues à l'absence des témoins et/ou des parties civiles.

¹³⁰ Alors que pour rappel, 56,9 % des dossiers (562 dossiers) dans lesquels ASF est intervenue étaient pendants et ont abouti à une mesure d'immunité ou de libération provisoire.

Concernant l'assistance aux parties civiles, le bilan est plus mitigé. Alors que plus d'un tiers des parties civiles assistées par ASF ont vu leurs affaires jugées, plus de 60% des jugements rendus ne se sont pas prononcés sur les réparations. Et même dans les cas où les juridictions les ont ordonnées, aucune n'a été exécutée.

Un total de 52 avocats burundais, soit en chiffres absolus, plus de la moitié du nombre total d'avocats inscrits à ce jour au Barreau, a collaboré au programme de ASF.

À première vue, ces résultats peuvent paraître modestes. En prenant en considération les difficultés du contexte (manque de volonté politique, situation sécuritaire volatile, manque de moyens et d'expérience des juridictions, etc.), on se doit de reconnaître plusieurs éléments positifs :

- un taux de jugements qui n'est pas loin des 50% pour l'ensemble des dossiers (qui le dépasse pour les défenses de prévenus) et qui aurait pu être plus élevé si les mesures de libération n'étaient pas intervenues ;
- une intervention qui a touché à une proportion importante des dossiers du contentieux de 93 tel qu'il a été soumis aux juridictions.

A contrario, on soulignera comme des faiblesses le taux faible de jugements ordonnant la réparation aux parties civiles assistées et le fait qu'aucune décision de réparation n'ait été exécutée.

Sur le plan qualitatif, on retiendra principalement comme effets positifs que :

- les personnes qui ont bénéficié de l'assistance judiciaire étaient généralement satisfaites du service offert ;
- que les bénéficiaires indirects (avocats, magistrats, etc.) ont reconnu l'utilité du programme (qui a contribué à « *crédibiliser le processus judiciaire* ») ;
- le programme a contribué au renforcement effectif des droits de la défense dans des affaires où les prévenus risquaient des condamnations sévères pouvant aller jusqu'à la mort ;
- le programme a contribué à la compréhension des droits de la défense et du rôle des avocats (chez les bénéficiaires de l'assistance et leurs proches, au sein du corps de justice, dans le chef des avocats et au sein de la population) ;
- l'intervention d'avocats internationaux a contribué à renforcer la confiance des prévenus assistés dans les capacités des avocats nationaux, même d'une autre ethnie, à les défendre ;
- la présence des avocats et l'introduction de la contradiction a contribué à la qualité des débats et dans une moindre mesure, à la préparation des affaires par les magistrats ;
- plusieurs interlocuteurs rencontrés ont témoigné de l'impact des programmes d'AJ sur la réduction du nombre de condamnation à mort, le prononcé de peines plus clémentes et l'augmentation du nombre d'acquittements ;
- le programme a largement contribué à concrétiser le principe d'assistance judiciaire à travers la mise en place d'un service (qui reste à pérenniser) ;
- le programme a contribué à l'augmentation du nombre d'avocats et à l'arrivée de nouveaux professionnels dans le monde du droit ;
- le programme a contribué au renforcement des capacités des avocats et des magistrats ;
- les tables rondes et les réunions de coordination avec les chefs des juridictions ont favorisé la recherche de solutions pratiques aux obstacles et ont contribué à l'augmentation du nombre d'audience ;

- le programme et le plaidoyer engagé par ASF ont contribué à des réformes institutionnelles importantes (transfert des compétences criminelles vers les TGI et introduction d'un double degré de juridiction, réformes du CPP).

Du côté des difficultés, faiblesses ou lacunes, on peut constater que :

- la situation sécuritaire et politique instable a considérablement gêné le bon déroulement du programme ;
- les objectifs de « contribution à la réconciliation nationale » et de « recours à la Justice pour régler les différends » n'ont pas été atteints, principalement parce que l'intervention de ASF était limitée au contentieux de 93 (« ethniquement marqué ») et que, en pratique, ASF n'a pas pu assister des victimes de crimes dont les auteurs étaient inconnus, en fuite ou en liberté (malgré des efforts pour tenter de palier à cette carence, seules les affaires pour lesquels une personne était déjà détenue ont été prises en charge par ASF) ;
- l'assistance aux parties civiles a été plus tardive et plus difficile à mettre en œuvre que celle aux prévenus (peurs et réticences à prendre des risques) ;
- la limitation de l'intervention à la phase juridictionnelle (due aux moyens limités et à des choix stratégiques et identitaires cohérents) n'a pas permis d'influencer la durée des procédures et des détentions et la qualité des enquêtes, et a rendu plus difficile le suivi de l'exécution des décisions en faveur des parties civiles ;
- le contrôle des prestations et l'appui stratégique aux avocats auraient pu être renforcés en vue d'améliorer la qualité des services offerts ;
- des moyens plus importants et plus soutenus (dès l'enquête et jusqu'à l'exécution) consacrés à des affaires « stratégiques » (gravité ou ampleur des faits, qualité des parties, qualité des preuves, médiatisation), auraient permis d'espérer un impact exemplatif qui aurait contribué à ébranler le « mur de l'impunité » ;
- le système d'AJ mis en place semble peu pérenne au regard de ses coûts et que les stratégies de reprise par d'autres partenaires n'ont encore donné aucun résultat concret ;
- l'Ordre des Avocats du Burundi n'a que très peu assumé ses responsabilités en matière d'assistance judiciaire des parties aux affaires du contentieux de 93¹³¹ ;
- la timidité des réactions formelles et/ou des prises de position publique de ASF suite aux mesures de libération de 2006 est en contradiction avec un des objectifs fondamentaux de l'organisation et du programme : la défense et le renforcement de l'Etat de droit ;
- ces mesures de libération ont anéanti une grande partie des effets positifs que l'action de ASF a pu avoir sur le système judiciaire ;
- des stratégies de poursuite du travail engagé sur le contentieux sont envisageables et méritent d'être étudiées (cf. Recommandations).

Une partie de l'impact des programmes d'assistance judiciaire (dont celui de ASF) semblent toutefois s'inscrire dans la durée:

- la meilleure compréhension des droits de la défense et du rôle des avocats ;
- la restauration de la confiance entre les justiciables et les avocats nationaux ;
- l'augmentation du nombre d'avocats et l'arrivée de nouveaux professionnels du droit ;
- le développement de bases concrètes en vue de la mise en place d'un service permanent d'assistance judiciaire;

¹³¹ Il ne l'a fait que sous l'impulsion d'ASF, tant qu'il était impliqué dans le projet (c'est-à-dire jusqu'en 2002) et sans jamais faire preuve d'une véritable volonté d'organiser un système permettant d'assister gratuitement, ou à des tarifs très modestes, les plus démunis.

- le renforcement des capacités des avocats et des magistrats.

Concernant l'impact du programme de ASF, on peut donc difficilement conclure qu'il a fortement contribué à la réconciliation nationale et à mettre fin à la culture de l'impunité.

A-t-il encouragé le recours à des modes de résolution pacifiques de conflits ? Au final, sans doute très peu puisque, suite aux libérations, les victimes n'ont pas été satisfaites et les prévenus et les condamnés considèrent avoir été injustement emprisonnés. La confiance dans la capacité de la justice à résoudre les conflits n'en est certainement pas sortie renforcée.

À la question de savoir si le programme de ASF a contribué à favoriser l'émergence d'un Etat de droit au Burundi, la réponse est plus nuancée. Non, si on déplore l'absence de réaction formelle aux dernières mesures de libération et à la violation de principes fondateurs de l'Etat de droit. Oui, dans la mesure où le projet a contribué à la (re)construction du système judiciaire et surtout, à un meilleur respect et à une meilleure compréhension des droits de la défense en veillant à ce que « *chaque tribunal entende régulièrement la voix de la défense* ».

Peut-on considérer que le programme de ASF était perdu d'avance parce que « *la crise de 93 était très politique et qu'on ne pouvait pas laisser ASF faire son travail de manière objective*¹³² » ? Non si on considère que le premier objectif de ASF était d'assister « en urgence » les personnes détenues afin de les protéger contre une justice expéditive et partielle. Oui, si l'objectif de ASF était de voir le système judiciaire apporter une réponse réconciliatrice et réparatrice à la crise.

Le programme a-t-il contribué à augmenter la confiance dans la justice ? Il n'a sans doute pas eu un impact aussi important, mais il a contribué à faire évoluer la perception du système judiciaire par la population.

Sur la perception de l'assistance judiciaire (AJ) et la confiance en la justice

La perception de l'assistance judiciaire

La grande majorité des anciens détenus et des parties civiles rencontrés dans le cadre de cette étude nous ont fait part de leur satisfaction de l'assistance dont ils ont bénéficié. L'assistance a contribué dans leurs chefs à une meilleure compréhension des droits de la défense, du rôle des avocats et du fonctionnement de la justice. Certains ont tout de même insisté sur le fait qu'ils auraient souhaité être assistés jusqu'au « bout de l'affaire » (exécution, appel, ...)

Au sein de la population, le programme était initialement perçu comme une défense « *réservée aux criminels* ». Le développement des services en faveur des parties civiles et la compréhension du travail d'AJ ont fait évoluer cette perception. Pour les organisations de la société civile, la présence d'ONG et d'avocats internationaux (détachés des pressions ethniques et politiques) a contribué au développement d'un climat plus serein pour encourager l'exercice de la justice. Elles reconnaissent aussi que les programmes d'assistance judiciaire ont garanti que des gens qui risquaient des condamnations très sévères soient défendus, qu'ils ont empêché une justice expéditive et peu respectueuse des droits de la défense et qu'ils ont contribué à la crédibilité des jugements rendus.

¹³² Entendu au cours des entretiens.

La confiance dans la Justice

Les opinions très divergentes des « libérés » et des parties civiles démontrent à quel point la justice est perçue comme liée à la volonté des gouvernants.

Les « prévenus », majoritairement Hutus, n'avaient pas confiance dans une justice qu'ils considéraient comme mono ethnique, partielle et « à deux vitesses » (celle des puissants et celle des pauvres). La justice était vue comme un instrument de répression ou de prédation. L'assistance des avocats, les instructions à décharge, les acquittements, le transfert des compétences vers les TGI et surtout la nomination de juges Hutus au sein des juridictions inversèrent cette tendance. À partir de 2004, les mesures de libérations, allaient renforcer la « *confiance dans un gouvernement qui rétablit la justice* ». Aujourd'hui, les « libérés » et leurs proches « *ont plus confiance dans la justice car ils ont un endroit pour s'exprimer* ».

On soulignera toutefois que les mesures de libérations (sans explications particulières, sans tenir compte des victimes et sans faire de distinctions entre condamnés et prévenus) et le statut de « prisonniers politiques » ont renforcé le sentiment chez les personnes poursuivies qu'ils étaient aussi des victimes et que les actes commis à cette époque ne méritaient pas de sanctions individuelles sévères.

Un grand nombre de victimes et de parties civiles ont déploré la lenteur et la lourdeur du processus judiciaire, qui en a d'ailleurs découragé beaucoup. Certains nous ont fait part de leur sentiment que la justice avait « *entendu leur parole* », avait « *tenu compte de leurs souffrances* » mais que les décisions du pouvoir en place ont « *anéanti ces décisions* ». Elles regrettent de ne pas avoir été consultées, ni même informées, mais surtout, de n'avoir bénéficié d'aucune indemnisation. Beaucoup considèrent avoir pris des risques pour rien en témoignant contre les auteurs des crimes.

Du côté de la société civile, la justice est perçue comme corrompue, souvent partielle et peu indépendante. Presque toutes les organisations rencontrées s'accordent à dire que si la justice burundaise n'est même pas capable d'enquêter sur le présent alors que les conditions sont plus favorables que pour le passé, on imagine mal comment elle pourrait le faire pour le passé. Beaucoup pensent donc qu'elle n'est pas encore prête à juger d'affaires aussi graves et difficiles que celles du contentieux de 93 et qu'il serait plus sage et plus réaliste de « *recommencer au moment opportun, lorsqu'il y aura une justice fiable et un système judiciaire plus solide* ».

Quant à savoir si le travail de la justice burundaise sur le contentieux de 93 a joué un rôle déterminant dans la période de transition, elle est très difficile à trancher en raison des interférences de l'exécutif dans le champ judiciaire.

A-t-elle soutenu le processus de paix ?

Peut-être en faisant planer le risque de poursuites au-dessus de la tête des négociateurs. Pas en pratique puisqu'elle n'a pas pu sanctionner ceux qui voulaient la guerre ou qui commettaient des crimes pendant le conflit.

A-t-elle répondu aux besoins de justice ?

Non, lorsqu'on entend les victimes qui se disent oubliées et les libérés qui considèrent avoir été injustement poursuivis.

Sûrement pas lorsqu'on constate qu'aucun haut responsable, d'aucun « camp », n'a été inquiété ou condamné.

A-t-elle permis d'établir la vérité ?

En partie seulement, dans la mesure où les décisions rendues ne sont pas le résultat d'un processus irréprochable et que les erreurs judiciaires et les condamnations arbitraires ont été nombreuses.

Mais beaucoup de ces décisions, aussi imparfaites soient-elles, sont à ce jour une des seules sources écrites sur lesquelles les Burundais pourront se pencher pour connaître leur passé. Le processus judiciaire, et l'assistance judiciaire qui l'a appuyé, ont ainsi contribué à sauvegarder des informations essentielles à la recherche de la vérité.

A-t-elle contribué à réconcilier la société ?

On peut en douter face aux ressentiments et aux peurs des uns et des autres.

8. Recommandations

Le Burundi n'a pas officiellement décidé d'oublier son passé. Il est à la recherche de mécanismes qui doivent permettre à la société de passer des certitudes de chacun à une vérité collective, qui doivent favoriser la réconciliation et, surtout, qui doivent garantir que des crimes d'une telle nature et d'une telle ampleur ne se reproduiront plus.

Les Burundais ont aussi officiellement décidé de s'engager dans la construction d'un Etat de droit.

Deux enjeux centraux se dessinent si le pays veut atteindre ces objectifs ambitieux mais fondamentaux pour son développement. L'un est tourné vers le passé, l'autre doit préparer l'avenir.

Pour le passé, « **un minimum de Justice au moins** » est nécessaire. Les crimes les plus graves doivent être jugés et les commanditaires doivent être sanctionnés. La justice doit être dissuasive, pour poser des jalons « moraux » solides qui condamnent fermement les actes et les discours de haine (qui ont trop souvent convaincu les masses de se livrer à des massacres et de commettre des crimes). Un oubli ou même une « reconnaissance » sans sanction n'auraient pas l'effet dissuasif nécessaire.

Le cycle de l'impunité dans lequel est enfermé le Burundi depuis son indépendance l'a suffisamment démontré¹³³.

Pour l'avenir, le **renforcement du système judiciaire et le respect de son indépendance** doivent être prioritaires. Élément central de l'Etat de droit, il doit prendre sa place comme troisième pouvoir qui protège les citoyens, qui garantit le respect des règles collectives, et qui offre aux individus et aux composantes de la société la possibilité d'en revendiquer une application impartiale et effective.

Ces deux enjeux ne seront pas aisés. Comme dans beaucoup de jeunes démocraties qui ont traversé des crises similaires, la volonté politique de renforcer une justice perçue comme un concurrent potentiel aux autres pouvoirs est faible. La mise en œuvre de mécanismes de

¹³³ Le processus de « l'Unité nationale » lancé en 1990 illustre ce risque puisque trois ans après cette « réconciliation » fondée sur une sorte d'oubli des événements passés, le Burundi a connu la crise la plus meurtrière de son histoire récente.

justice répressive effraie certains responsables qui ont pris part au conflit sans se soucier des crimes commis sous leurs ordres ou leurs responsabilités.

Pour dépasser ces obstacles, il est impératif de **créer un environnement favorable à la recherche de la vérité, de la justice et de la réconciliation**. Si cet environnement devient assez propice, il pourra contribuer à changer les rapports de force, qui, à l'heure actuelle penchent plutôt du côté du pardon et de l'oubli.

Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, le gouvernement burundais n'a pas montré de manière convaincante sa volonté politique de recourir aux mécanismes de la justice répressive, au moins pour les affaires les plus graves. Le « contentieux de 93 » a été mis au placard et aucune enquête n'est en cours pour tenter d'établir les faits et de rechercher les auteurs des crimes du passé. Les positions du Gouvernement¹³⁴ et de certains partis politiques¹³⁵ dans les négociations en cours sur les mécanismes de justice transitionnelle ne démontrent pas une réelle volonté de les mettre en place en respectant les garanties de base pour assurer leur indépendance et le jugement des crimes les plus graves.

Contrairement à d'autres contextes, peu de pressions sont exercées sur les responsables politiques pour réclamer que justice soit faite. Il n'existe pratiquement pas d'associations de victimes qui revendiquent collectivement (même pour demander des réparations), la société civile a tenté quelques actions (sans succès) et essaye d'encourager la mise en place des « mécanismes de justice transitionnelle », l'opposition politique n'apparaît pas entièrement déterminée¹³⁶ à pousser cet enjeu qui risquerait d'éclabousser ses propres rangs puisqu'elle a détenu le pouvoir pendant longtemps. Seules les Nations Unies et quelques ONG internationales semblent exercer une pression sur le gouvernement burundais. Du côté des Nations Unies, on constate la détermination de Mme Louise Arbour, Haut Commissaire aux Droits de l'Homme, à pousser le gouvernement à tenir ses engagements. Pour le reste de la Communauté internationale par contre, peu de signes laissent entendre que les pays partenaires du Burundi considèrent ces enjeux comme véritablement prioritaires. La récente table ronde qui a rassemblé les bailleurs de fonds à Bujumbura n'a d'ailleurs pas invité le gouvernement à avancer sur ces sujets.

Si ces rapports de force n'évoluent pas, on ne voit pas pourquoi les groupes au pouvoir changeraient de position. Un travail de sensibilisation de la population à la recherche de la vérité et au rôle de la justice est primordial. Un appui à la structuration des victimes en association pour revendiquer collectivement leurs droits serait utile. Une pression accrue de la Communauté internationale sur les autorités est impérative.

Un rôle pour les juridictions burundaises dans le traitement des crimes commis dans l'histoire du Burundi.

L'incertitude qui plane encore sur la mise en place concrète des « institutions de justice de transition » (la Commission Vérité et Réconciliation et la Tribunal Spécial) met en évidence la nécessité de ne pas exclure l'éventualité d'une intervention des juridictions burundaises, qui quoi qu'il arrive, porteront la responsabilité de sanctionner de tels crimes s'ils se produisaient

¹³⁴ « Mémoire de la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une commission pour la vérité et la réconciliation et d'un tribunal spécial au Burundi. », Bujumbura 26 mars 2006.

¹³⁵ Voir le mémorandum du CNDD/FDD du 5 mai 2007 à ce sujet.

¹³⁶ On notera tout de même la position du parti UPRONA, officiellement favorable à la mise en place de la CVR et du TS, à l'indépendance du Procureur et à l'imprescriptibilité et au caractère inamnistiable des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide ; Mémoire du 18 avril 2007 adressé au Secrétaire Général des Nations Unies.

encore dans l'avenir. Il est d'ailleurs important de se souvenir que pratiquement tous les rapports des Commissions « Vérité » mises en place dans de nombreux pays suite aux crises qu'ils ont traversées recommandent le renforcement du système judiciaire et la garantie de son indépendance.

Si elle devait agir seule, il serait impératif de mieux « préparer » la justice burundaise avant de lui demander de juger à nouveau des affaires de ce type. Les réformes entreprises lui permettraient non seulement d'être mieux armée pour juger des crimes du passé, mais contribueraient aussi au renforcement de ses capacités générales.

Des réformes institutionnelles qui doivent se poursuivre

Il faudrait tout d'abord **garantir l'indépendance de la magistrature en réformant le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)**, organe central de nomination et de discipline. Cette réforme devrait aboutir à une émancipation de ce conseil par rapport au pouvoir exécutif qui y détient de fait la majorité des voix. Suite à cette réforme, le CSM devrait également devenir compétent pour gérer les mutations des magistrats, afin de supprimer un autre moyen d'influence de l'exécutif¹³⁷.

Le **renforcement du cadre législatif et réglementaire** devrait se poursuivre. La récente réforme du statut de la magistrature (et la revalorisation salariale qu'il induisait) en est un bon exemple. Le travail d'élaboration d'une nouvelle réforme du Code Procédure Pénale, actuellement en préparation au sein du comité de rédaction, doit être poursuivie dans un esprit réaliste de renforcement des garanties dont bénéficient les parties. La possibilité pour une partie civile de relancer la procédure en cas d'inertie du Ministère public ou de faire appel contre l'acquiescement des prévenus sans passer par le ministère public devraient être ouvertes. Des dispositions portant sur la protection des témoins devraient être introduites dans la législation. Des règles claires devraient ouvrir la possibilité de condamner solidairement l'Etat à des réparations en faveur des victimes lorsque ses agents ont commis des infractions. Vu le niveau général d'indigence, et la difficulté à exécuter les jugements ordonnant une indemnisation des victimes, la possibilité de condamner les auteurs des infractions à des réparations sous forme de travaux au bénéfice des victimes devrait être étudiée. La loi organisant l'assistance judiciaire devrait être adoptée au terme d'un processus de réflexion qui garantirait la mise en place d'un service accessible au plus grand nombre. La procédure de révision des procès (actuellement de la compétence de la Cour Suprême¹³⁸) devrait être allégée afin de permettre aux parties qui le désirent de contester une décision sur base d'une erreur de droit, de fait, de nouvelles preuves ou de violation grave des garanties judiciaires.

Afin de faciliter l'accès aux réparations judiciaires pour les victimes, **les parties civiles indigentes devraient être dispensées automatiquement de la consignation obligatoire.**

En devenant partie au **premier Protocole facultatif** se rapportant au **Pacte international sur les droits civils et politiques**, le Burundi ouvrirait la voie à une procédure qui permettrait de renforcer les garanties de l'Etat de droit. Ce texte habilite le Comité des droits de l'homme à recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation de l'un des droits énoncés dans le Pacte. Dans ce cadre, le Comité décide d'abord si une communication est recevable, puis engage un dialogue avec l'Etat concerné. L'examen des communications s'effectue à huis clos, mais les constatations et conclusions peuvent être rendues publiques par le Comité.

¹³⁷ À l'heure actuelle, c'est le ministre de la justice qui décide de ces mutations.

¹³⁸ Loi du 25 février 2005.

À l'heure actuelle, le Burundi n'est pas partie à ce Protocole. Une adhésion renforcerait les garanties du respect des droits reconnus par le Pacte et démontrerait la volonté des autorités burundaises de les respecter.

L'augmentation du budget de la Justice¹³⁹ contribuerait largement au renforcement de ses moyens et de ses capacités (ex. : moyens de transport pour les enquêtes et le déplacement des magistrats) mais ne doit pas être considéré comme un obstacle insurmontable s'il n'est pas ordonné.

Une **politique cohérente de nomination et de mutation** est évidemment indispensable au bon fonctionnement du système. Les changements, apparemment très fréquents et nombreux, de titulaires de fonctions judiciaires, ne favorisent pas la continuité du service et sont un obstacle aux différents programmes d'appui, surtout en matière de formation.

Le renforcement de la **formation des agents de l'ordre judiciaire** (magistrats, greffiers) doit être un objectif à long terme, tant pour les nouveaux magistrats que pour ceux déjà en poste (formation continue).

La **formation des directeurs de prison et du personnel administratif aux principes essentiels de la légalité de la détention** pourra aussi contribuer au respect de la procédure et à la réduction de la surpopulation carcérale.

Des réformes organisationnelles qui peuvent renforcer l'efficacité du système

Des améliorations peuvent déjà être apportées au fonctionnement des juridictions sans attendre des réformes de textes ou des augmentations de budget.

Pour **lutter contre les pratiques de corruption**, les tarifs des actes et des procédures devraient être affichés dans tous les locaux concernés, être facilement consultables et être communiqués le plus largement possible. Un renforcement des contrôles, un droit de plainte ouvert aux justiciables et l'application effective de sanctions sévères compléterait ces mesures.

Dans la cadre des enquêtes, des instructions émanant conjointement du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice devraient être formalisées pour **rappeler aux policiers**¹⁴⁰ **qu'ils sont des auxiliaires de justice** et qu'à ce titre, ils sont subordonnés aux magistrats qui mènent les enquêtes. Ceux-ci pourraient par exemple les réquisitionner pour assurer la protection de témoins, pour arrêter des prévenus, pour transmettre des convocations aux parties ou, si les besoins de l'enquête le justifient, pour mettre leurs véhicules à disposition. Afin de garantir l'application de ces dispositions, les magistrats pourraient être associés à l'évaluation annuelle des prestations des officiers de police de leur ressort.

Les **magistrats** (juges, conseillers et officiers du ministère public) **devraient régulièrement visiter les centres de détention** qui se situent dans leur ressort afin de mieux identifier les détenus dont les affaires sont toujours pendantes et de veiller au respect des conditions de détention. En associant les greffiers, les secrétaires de Parquet et les directeurs de prison à ces démarches, les magistrats pourraient mieux planifier le travail du ministère public et des

¹³⁹ Pour l'année 2006, le budget du ministère s'élevait à 5.330.433.084 FBU, soit 1,83% du budget total de l'Etat.

¹⁴⁰ Ceux de la police judiciaire mais aussi des autres services, tel que la police de sécurité intérieure (PSI), mieux équipée en matériel.

juridictions. Dans les juridictions où le transport des détenus serait un obstacle au respect des dispositions sur la détention préventive, des audiences spéciales pourraient être organisées dans les locaux des prisons. Des instructions en ce sens devraient être émises par le CSM. Dans les prisons, les directeurs doivent veiller à ce que les **dossiers d'écrou et les fichiers d'identification des détenus soient tenus à jour**.

Pour accélérer le traitement des dossiers au niveau du Parquet, un **OMP devrait être chargé spécialement de la mise en état des dossiers**.

La **programmation des audiences** doit être réaliste, cohérente (la programmation géographique facilite le transport des témoins et la présence des avocats) et suffisamment anticipée pour avoir le temps de communiquer les convocations aux parties et aux témoins. Si les greffes ne disposent pas de moyens d'acheminer les convocations, les magistrats devraient pouvoir solliciter les services de police ou les autres administrations qui disposent de véhicules.

Des **réunions régulières de coordination**, espaces de confrontation de méthodes et d'échanges, devraient être organisées par les présidents de juridictions entre tous les agents du système judiciaire (en ce compris les OMP, les greffiers et les policiers) d'un même ressort. Les ONG travaillant dans la justice et des représentants du gouverneur de province ou de la mairie pourraient également y être associés pour faciliter la circulation de l'information et la mise à disposition des maigres moyens disponibles.

Enfin, les juridictions devraient s'assurer de la **sécurité de leurs archives** en les inventoriant, en les conservant à l'abri des intempéries, des dégradations et des vols et en contrôlant leur accès et leur consultation. Cette précaution semble particulièrement indiquée pour les dossiers de la crise de 93 ou pour les dossiers judiciaires plus sensibles afin d'éviter les falsifications ou la disparition de certaines pièces.

Des juridictions qui doivent montrer qu'elles peuvent rendre une justice impartiale et efficace

Pour gagner la confiance de la population et affirmer la place du pouvoir judiciaire, les juridictions doivent démontrer qu'elles sont capables de fonctionner de manière exemplaire et impartiale et non « à deux vitesses ». Elles devront se montrer capables de juger les affaires civiles simples et de « routiniser » leur fonctionnement. Dans le domaine pénal, le chemin à parcourir s'annonce plus difficile et devra être soutenu par des appuis extérieurs.

Lorsque les affaires prennent une consonance identitaire collective, elles doivent **aider la société à dépasser le clivage ethnique pour lui permettre d'établir des faits, d'identifier des « auteurs » et des « victimes »**.

Les **poursuites** doivent être décidées en tenant d'avantage compte de la gravité des infractions que de la « qualité » (ou de la classe sociale) des prévenus ou des victimes. Même lorsque les auteurs sont inconnus, les victimes doivent pouvoir s'adresser à la justice pour les retrouver et les juger.

Les **enquêtes** doivent être menées avec rigueur, tant à charge qu'à décharge, et dans le respect strict des règles de procédure. Les allégations de torture et de mauvais traitement doivent faire l'objet d'enquêtes et, si elles sont établies, être sévèrement sanctionnées.

Lorsqu'un ensemble de faits semblent liés par des caractéristiques communes (comme c'était le cas des affaires du contentieux de 93), les résultats des enquêtes doivent être recoupés et comparés et des enquêtes spécifiques doivent être menées à des niveaux intermédiaires pour établir l'existence éventuelle d'une chaîne de responsabilité ou de commandement.

Les **décisions de détention préventive** ne doivent pas être systématiques. Elles doivent toujours être justifiées par les dangers pour la société, les risques de fuite des prévenus, d'intimidations des parties ou de destruction de preuves. Cette extension des mesures de liberté provisoire pendant l'enquête et le jugement doit être assortie d'un recours plus systématique aux mesures de contraintes en cas de non-comparution des prévenus.

Les **garanties individuelles** et les droits des parties doivent être respectés. Certains étant intangibles (comme le droit à être défendu par un avocat lorsqu'on le souhaite) alors que d'autres pourraient être mis en balance avec l'avancement des affaires si les parties en abusent pour faire obstacle à la justice (ex. : appel à des témoins non déterminants).

Les **condamnations** ne doivent être prononcées que lorsque la responsabilité pénale individuelle est établie. Les peines doivent être proportionnelles à la gravité des infractions.

Face aux fortes résistances concernant le traitement des crimes du passé, l'appareil judiciaire doit essayer « **d'améliorer le présent pour préparer l'avenir** ». En enquêtant et en sanctionnant des violations récentes des droits de l'homme pour lesquelles les preuves et les témoignages sont plus faciles à recueillir que pour des affaires plus anciennes, les magistrats peuvent démontrer leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif ou aux corps de sécurité et convaincre la population que la justice est capable de les protéger.

Les **jugements** doivent être rédigés dans un délai raisonnable après les délibérés. Ils doivent détailler de manière systématique les faits, les témoignages, les arguments soulevés dans les conclusions et pendant les débats. Ils doivent permettre de comprendre la vérité judiciaire et comment elle a été établie. Leurs dispositifs doivent être clairs et précis, notamment pour faciliter leur exécution. Ils doivent être signifiés aux parties sans attendre que celles-ci fassent elles-mêmes les démarches pour avoir connaissance du jugement.

Sur les **affaires du contentieux de 93**, il apparaît que le décret présidentiel de 2005 et les ordonnances ministérielles de mise en liberté de 2006 n'ont pas défini les effets de l'immunité provisoire et n'ont pas stipulé que les enquêtes devaient être abandonnées. Là où le décret présidentiel mentionne une « immunité » (toujours pas définie), les ordonnances ne précisent pas quel sort il faut réserver aux poursuites et aux affaires non jugées. En théorie, **rien n'empêcherait la poursuite (au moins) des enquêtes**, voire même la comparution, « en liberté provisoire » des prévenus. Il n'est bien sûr pas réaliste de « rouvrir » l'ensemble des dossiers du contentieux de 93 mais il paraît tout à fait possible de concentrer quelques efforts sur certaines affaires symboliques et plus substantielles en termes de preuve. Par ailleurs, on se souviendra que les mesures d'immunité provisoire au bénéfice des responsables politiques adoptées en 2003 prenaient fin avec la période de transition (soit les élections présidentielles). Rien n'empêcherait donc que des enquêtes contre certains de ces responsables soient initiées si des éléments le justifient. En agissant de la sorte, le pouvoir judiciaire contribuerait à entretenir un climat de recherche de la vérité sur les crimes du passé et affirmerait ses fonctions.

Les juridictions pourraient également continuer leur travail sur le contentieux de 93 en poursuivant **l'exécution des décisions rendues en matière de réparation civile**.

Cette « prise de responsabilité par l'exemple » devrait s'accompagner d'une **politique de transparence et d'ouverture vers le public** : visite des tribunaux sous forme de « journées portes ouvertes » au cours desquels les magistrats répondent eux-mêmes aux questions du public, publicité et accessibilité aux procès (par exemple en recourant à du matériel de sonorisation), participation des magistrats et des autres professionnels du droit à des campagnes d'information sur les droits, possibilité pour les citoyens de s'adresser à un « Comité de justice » (qui pourrait être l'instance de coordination du travail judiciaire suggéré plus haut) pour lui faire part de plaintes ou l'interroger sur le fonctionnement des services judiciaires. Beaucoup d'initiatives de ce type ont déjà été mises en œuvres par des ONG nationales ou internationales. Une plus grande coordination, une systématisation de ces initiatives et surtout, leur appropriation progressive par les autorités judiciaires, le Barreau et les ONG burundaises seraient souhaitables.

Un soutien à l'environnement du système judiciaire

D'autres initiatives peuvent jouer un rôle important en entretenant un climat propice aux actions judiciaires.

Les ONG ou les médias peuvent attirer l'attention de l'opinion nationale et internationale en assurant la médiatisation d'affaires « délicates », et ainsi rendre plus difficiles les manœuvres dilatoires ou les manipulations des procédures judiciaires.

La mobilisation d'associations de victimes ou de citoyens peut aussi stimuler la volonté politique de rendre justice ou encourager les juges dans leur travail.

Bien entendu, l'organisation d'un service d'assistance judiciaire accessible à tous renforcera la confiance des citoyens qui recourront davantage à la justice. L'impact de cette activité a d'ailleurs été largement illustré et commenté dans ce rapport. Elle doit impérativement être soutenue et développée.

Quelques recommandations pour la mise en place des institutions de justice transitionnelle

Le sort des décisions rendues par les juridictions burundaises

Si les institutions de transition sont mises en place, l'instrument juridique qui définira leurs statuts et leurs modes de fonctionnement devrait déterminer le sort des décisions rendues par les juridictions burundaises.

Les personnes acquittées pourront-elles être poursuivies à nouveau pour les mêmes faits ? Les personnes condamnées et ayant déjà purgé une partie de leur peine pourraient-elles être condamnées à de nouvelles peines ou subir de nouvelles sanctions pour les mêmes faits (en violation du principe *Non Bis in Idem*) ? Les victimes qui ont pris des risques pour obtenir la condamnation de l'auteur et une décision de réparation doivent-elles tout recommencer ? Toutes ces questions se poseront pour tous les faits déjà jugés par la justice burundaise.

Pour la crédibilité de la justice burundaise, les jugements rendus et passés en force de chose jugée ne peuvent être totalement ignorés si la CVR ou le TS se penchent sur des faits similaires ou sur des faits qui concernent des auteurs déjà poursuivis par les juridictions

burundaises. Ces informations pourraient d'ailleurs constituer une base pour le travail difficile que ces institutions vont devoir mener.

Plusieurs pistes peuvent être évoquées concernant la manière dont la CVR et le TS pourraient en tenir compte :

- Une procédure spéciale imposerait le réexamen de l'ensemble des pièces de la procédure, l'audition des parties (assistée de leurs avocats si elles le désirent), des témoins, des enquêteurs et des magistrats. Sur cette base, la Commission ou le TS mèneraient leur propre enquête. S'il apparaissait qu'une erreur grave de fait ou de droit entachait la décision judiciaire, celle-ci pourrait être annulée. Les motifs de cette annulation devraient bien sûr être communiqués par écrit aux parties.
- Si la décision n'est pas « annulée », les décisions du TS ou les conclusions de la CVR sur ces faits devraient indiquer dans quelle mesure elles ont identifié la même « vérité ».
- Si la décision est annulée et que les faits ne sont pas établis par la CVR ou le TS, les personnes « blanchies » devraient pouvoir obtenir une réparation proportionnelle au temps qu'elles auraient passé en prison, ou à tout le moins, être considérées comme des « victimes » si des réparations non judiciaires sont envisagées.
- Si un auteur déjà poursuivi ou condamné par les juridictions burundaises est condamné par le TS ou reconnu responsable par la CVR pour les mêmes faits, la peine ou la sanction devra tenir compte du temps qu'il a déjà passé en détention.
- Si un auteur déjà poursuivi ou condamné par les juridictions burundaises est condamné par le TS ou reconnu responsable par la CVR pour des faits différents, il serait souhaitable d'examiner la « validité » de la décision des juridictions burundaises, et si elle devait être « annulée », il faudrait déduire de la peine la durée de la détention.
- Pour les affaires qui étaient pendantes devant les juridictions burundaises (pas encore jugées), la durée de la détention préventive déjà encourue devrait être déduite des peines/sanctions prononcées par le TS ou la CVR.
- Les demandes en réparation introduites par des victimes qui ont déjà bénéficié d'une décision judiciaire ordonnant la réparation qui n'avait pas été exécutée devraient être traitées en priorité par l'organe chargé des réparations.

La Commission Vérité et Réconciliation

Sans pouvoir préjuger de son mandat et de ses moyens, les ambitions qui semblent se dessiner pour la CVR paraissent démesurées. Son champ d'investigation est très vaste (depuis l'indépendance) et mal défini (quel degré de précision pour quelle période ?). La durée de son mandat sera sans doute trop courte pour enquêter en profondeur sur tous les crimes graves commis depuis 1962 au Burundi. Beaucoup de preuves et de témoignages se sont détériorés avec le temps. Beaucoup de victimes et de témoins ont été découragés par la lenteur du processus judiciaire et par le résultat de leurs efforts. La Commission agira dans un contexte difficile et méconnu de ses membres internationaux, où la méfiance vis-à-vis des institutions publiques est grande au sein de la population et où une « solidarité négative » au sein des communautés peut faire obstacle à l'établissement des faits. L'environnement politique et sécuritaire est actuellement peu favorable à la recherche de la vérité et pourrait pousser à l'oubli et la réconciliation.

Il est toutefois possible, et souhaitable, que l'aspect non judiciaire du travail de la CVR et les moins grandes craintes qu'elle pourrait inspirer, amènera plus de gens à oser témoigner devant elle. Pour cela, il est primordial que ses enquêteurs aillent vers les acteurs et les témoins et prennent le temps de les entendre. Des entretiens devraient être menés

individuellement, dans un endroit « neutre » et où les victimes seront suffisamment à l'aise pour oser raconter leur histoire. Par la suite, des entretiens de groupe devraient être organisés sur la colline, afin de mieux comprendre la ou les « vérités dominantes » et les rapports de force au sein de la communauté.

Il n'est pas évident que les victimes et les témoins à charge osent encore accuser publiquement les auteurs ou témoigner contre eux. Il est donc impératif qu'ils bénéficient d'une **protection** contre les représailles et les pressions. Celle-ci sera très difficile à organiser. Les mesures garantissant l'anonymat des témoins seraient sans doute peu efficaces dans des affaires où la preuve est essentiellement testimoniale et où l'accusé reconnaîtra aisément son accusateur. Elles entameraient aussi les droits de la défense à répondre aux accusations.

Les personnes appelées à témoigner devraient également bénéficier d'une **assistance** pour le transport et pour la subsistance (nourriture et logement si nécessaire). Pour ne pas retomber dans une gestion logistique compliquée et coûteuse, il serait préférable d'indemniser les personnes en leur donnant une somme d'argent. Pour ne pas provoquer un « appel » à de faux témoignages, les indemnités devraient être proportionnelles aux dépenses réelles (c'est-à-dire très modestes) et ne devraient être totalement payées qu'après avoir recueilli les témoignages. Les faux témoignages établis devraient être strictement sanctionnés.

Les enquêtes menées par des CVR ne sont généralement pas aussi approfondies que des enquêtes judiciaires et ne présentent pas souvent des garanties aussi strictes que celles des enquêtes pénales. C'est ce qui permet au Commission de travailler plus rapidement mais cela peut également mettre en péril les **droits de la défense**. L'étendue de ceux-ci devrait être définie dans les statuts de la CVR, par exemple, sous la forme d'une énumération de garanties minimales ou de principes généraux. L'intervention éventuelle d'avocats pour représenter les auteurs ou les victimes devrait également être clarifiée. Ils pourraient par exemple être associés à certaines étapes de la procédure lorsque les parties le demandent.

Concernant la **composition de la Commission**, les opinions entendues au cours de la présente étude sont très diverses. Un courant important pense que les Burundais doivent se montrer capables d'assumer eux-mêmes leur passé et que les membres de la Commission doivent tous être burundais. Le courant majoritaire (parmi les personnes rencontrées) affirme que les Burundais ne sont pas encore capables d'établir seuls la vérité sur leur passé, qu'ils ont déjà échoué et que la majorité des membres doivent être internationaux. Quelle que soit la solution retenue, le choix de membres doit non seulement porter sur leur expérience et leurs qualités morales, mais il doit également prendre en compte leur « neutralité » dans le débat politique et ethnique. Surtout pour les membres burundais, leur haute autorité morale doit donc être largement connue et reconnue. Certains n'hésitaient pas à dire que même les membres burundais de la Commission devraient être sélectionnés par les Nations Unies pour garantir que les choix soient conformes aux intérêts de tous et pas de l'un ou l'autre des groupes dominants.

Quelles que soient les suites qui seront réservées au rapport de la CVR, et quelle que soit l'issue du processus judiciaire (national ou international), il semblerait opportun d'envisager que des **sanctions administratives** soient imposées aux auteurs de faits graves. La destitution de charges et de mandats publics ou l'inéligibilité pourraient par exemple être ordonnées pour certaines catégories de crimes.

Enfin, il sera essentiel que le rapport de la CVR soit largement diffusé au sein de toutes les couches de la population dans un délai assez court après la fin de ses travaux.

La juridiction spéciale

Concernant la juridiction spéciale qui devrait être mise en place, il est indispensable qu'elle **contribue au renforcement du système judiciaire burundais**.

La proposition formulée dans le rapport Kalomoh¹⁴¹ d'intégrer une **chambre spéciale au sein de l'appareil burundais** répondait d'ailleurs à cette préoccupation. Cette dernière hypothèse semble être écartée dans le cadre des négociations actuelles. Elle présente pourtant aussi l'avantage d'être sans doute moins coûteuse qu'un tribunal spécial. Cet argument, qui nécessiterait une analyse plus approfondie, pourrait être important pour convaincre les bailleurs de fonds de soutenir cette juridiction. Si cette solution était retenue, il faudrait veiller à ce qu'elle bénéficie d'un statut spécial garantissant son indépendance (et celle de son personnel) vis-à-vis de la hiérarchie judiciaire et des autres pouvoirs constitués. Les textes et procédures applicables devant cette juridiction spéciale doivent être précisés, notamment afin d'éviter que des dispositions législatives, réglementaires ou administratives viennent entraver le travail indépendant et impartial de ce tribunal.

La procédure devrait ouvrir aux victimes la possibilité de se constituer **parties civiles**, au moins dans les affaires dont le tribunal est saisi.

Bien entendu, l'indépendance du **Procureur** et de son équipe, y compris par rapport aux travaux et conclusions de la CVR, est indispensable pour garantir que les poursuites ne soient pas entravées par des considérations politiques.

Les **juges** qui y siégeront doivent également être totalement indépendants. Le contexte politique actuel et les faiblesses des institutions garantes de l'Etat de droit au Burundi incitent à penser que les sièges devront être composés d'une majorité de magistrats internationaux. Des juges burundais devraient également y siéger afin de faciliter l'appropriation nationale du processus, de contribuer à la compréhension du contexte local et de renforcer la crédibilité des magistrats burundais. La sélection de ces magistrats devrait être détachée de toute considération politique ou ethnique et ne tenir compte que de leurs compétences, de leurs états de service et de leurs qualités morales. Un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'étude pensent que pour être crédible, cette sélection devrait être menée par les Nations Unies (éventuellement au sein d'une commission mixte de sélection), sur base de critères objectifs. Plusieurs magistrats ont émis l'idée intéressante de faire élire certains des juges présélectionnés par leurs pairs.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les dossiers judiciaires de 93 constituent une des seules traces écrites des crimes commis à cette époque. Malgré leurs imperfections, ils devraient être consultés dans le cadre des enquêtes menées par le Procureur.

Comme la CVR, si le tribunal veut gagner la confiance des **victimes** et des **témoins** de ces événements, il devra démontrer son efficacité et son indépendance, en leur offrant l'assistance nécessaire et en garantissant concrètement leur protection, même après la fin de son mandat.

¹⁴¹ Lettre du Secrétaire Général au Conseil de sécurité des Nations Unies du 11 mars 2005 Doc. S/2005/158.

Les réparations

Il y a fort à parier que même si certaines victimes ont pu et pourront peut-être encore réclamer des indemnités individuelles devant les tribunaux, la grande majorité n'aura pas recours à ces mécanismes. L'indigence de beaucoup de condamnés ne rendra d'ailleurs pas cette voie d'indemnisation très effective, à moins que la législation burundaise n'autorise les réparations en nature, par exemple sous forme de travaux au profit des victimes.

D'autres pistes doivent donc être envisagées. N'ayant pas consacré de recherches approfondies à ce sujet, nous ne formulerons que quelques réflexions.

La **détermination du statut de victime sera une question difficile et sensible**. Le Burundi traverse depuis plus de quarante ans des crises et des conflits dont tous les Burundais ont souffert. Les victimes des crises anciennes, ou leurs ayants droits, pourraient également demander réparation. Concernant la crise de 93, les personnes injustement détenues pourraient aussi prétendre au statut de victimes.

La mise en place d'un fonds d'indemnisation aux victimes souvent cité comme une réponse aux demandes de réparation se heurtera à cet obstacle. Le grand nombre de victimes potentielles et la faiblesse du budget de l'Etat burundais incitent à ne pas s'engager inconsidérément sur la voie des indemnités individuelles.

Les **réparations collectives** présentent l'avantage de rassembler les communautés autour du choix d'un projet qui les rassemblera. Cette approche pourrait d'ailleurs jouer un rôle important dans le processus de réconciliation. Les communautés pourraient ainsi s'entendre sur un projet commun (mise en place d'une coopérative, construction d'un bâtiment à vocation communautaire, travaux d'hygiène et d'assainissement, ...) qu'elles contribueraient à mettre en place grâce à des fonds reçus pour « réparer » la somme des préjudices individuels. Ce fonds d'indemnisation pourrait recevoir l'appui de bailleurs de fonds qui y verraient aussi un outil de développement.

Le recours à des **réparations symboliques**, qui permettent de lutter contre l'oubli et apportent une reconnaissance aux victimes, est une réponse abordable, tout en étant nécessaire. À titre d'exemple, on citera les excuses officielles au nom d'un Etat qui n'a pas pu défendre ses citoyens, les monuments à la mémoire des victimes, les commémorations, etc.

Une recommandation sur les réponses judiciaires à des crises comme celle de 93

Nous terminerons ce rapport par une recommandation sur la manière dont sont organisées les réponses judiciaires à des crises comme celles qu'a traversées le Burundi en 1993. L'assistance judiciaire est évidemment un aspect primordial de la crédibilité des décisions rendues par les juridictions. Elle renforce les garanties offertes à ceux qui sont poursuivis, elle offre aux victimes une meilleure représentation de leurs intérêts et elle renforce la confiance des uns et des autres. Un autre volet fondamental de l'action judiciaire n'a par contre reçu presque aucun soutien de la part de la Communauté internationale : les enquêtes. Ni la PJ, ni le Parquet n'ont bénéficié d'une expertise technique ou d'un appui logistique suffisant. Et c'est pourtant au stade de l'enquête, plus proche des événements, que les preuves doivent être rassemblées. C'est aussi à ce stade de la procédure que les violations les plus préoccupantes des droits des prévenus ont été commises. Un appui aux officiers du ministère public et aux inspecteurs de la PJ aurait pu se concrétiser par la venue d'enquêteurs internationaux

(magistrats, policiers) qui auraient appuyé leurs homologues burundais (comme les avocats internationaux et les équipes ASF l'ont fait pour les avocats).

Il aurait sans doute fortement contribué à l'efficacité des enquêtes, à la qualité des preuves recueillies et au respect des droits des personnes poursuivies.

Sachant que la volonté politique de laisser la justice poursuivre les criminels fait souvent défaut dans les mois et les années qui suivent des crises ou des conflits de ce type, une stratégie à plus long terme pourrait s'articuler en deux phases :

1. Préserver au plus vite et au mieux les preuves par un appui aux enquêteurs et garantir la défense des intérêts des parties – prévenus et victimes - par un programme d'assistance judiciaire.
2. Lorsque la volonté politique de confier le jugement des crimes à la justice se concrétise, peut-être plusieurs années plus tard, suite à un changement des rapports de force, soutenir la phase de jugement.

Comme on l'a vu dans d'autres contextes, le temps n'est pas toujours un ennemi de la lutte contre l'impunité. Dans le cas du Burundi, en voulant trop tôt forcer le chemin vers une réponse judiciaire, alors que les enquêtes étaient faibles et les juridictions peu préparées, on a peut-être hypothéqué pour longtemps les chances de voir les faits établis, les auteurs identifiés et sanctionnés, les victimes reconnues. Il est maintenant primordial de maintenir un climat de recherche de la vérité en faisant pression sur le gouvernement et les institutions burundaises. C'est le rôle des Burundais, c'est aussi le devoir de la Communauté internationale et des ONG.

9. Annexes

Liste des personnes rencontrées

1. Honorable Didace Kiganahe, deuxième Vice-président à l'Assemblée Nationale et ancien Ministre de la Justice
2. Mr Fulgence Dwima Bakana, Président de la Cour des comptes et ancien Ministre de la Justice
3. Mr Eugène Nindorera, Consultant indépendant et ancien Ministre chargé des droits de l'Homme.
4. Mr Léonard Gacuko, membre de la Cour Suprême et ancien Président de la Cour d'Appel (CA) de Bujumbura
5. Mr Patrice Ntawe, membre de la Cour Suprême et ancien Président de la CA de Gitega
6. Mr Diomède Vyizigiro, Président de la CA de Ngozi.
7. Mr Aloys Habonimana, Vice –Président de la CA de Ngozi
8. Mr Fulgence Ruberintwari, Président de la CA de Gitega
9. Mr Tharcisse, Vice –Président de la CA de Gitega
10. Mr Prime Barasukana, Président du Tribunal de grande instance (TGI) de Ngozi
11. Mme Florence Nsengiyumva, Président du TGI de Gitega
12. Me Emmanuel Nzobonimpa, ancien Président du TGI de Ngozi
13. Mr Denis Ndayisaba, ancien Président du TGI de Muyinga
14. Mr P Claver Hakizimana, ancien Président du TGI de Gitega
15. Mr Elysé Ndaye, Procureur général de la république et ancien Président de la commission sur les prisonniers politiques
16. Mr Edouard Ndiokubwayo, Procureur général près la CA de Gitega
17. Mme Thérèse, Substitut général près la CA de Gitega
18. Mme Désidérate Mukerabirori, Greffière à la CA de Gitega
19. Mr Emery Ndibanje, Procureur de la république à Gitega
20. Mme Jacqueline Kaneza, Greffière pénale principale auprès du TGI de Gitega
21. Mme Yvonne Kamariza, Greffière au TGI de Ngozi
22. Mr Domitien Nimpagaritse, Greffier à la CA de Ngozi
23. Mr Gérard Singoye, ancien Procureur Général et Substitut Général près la CA de Ngozi
24. Mr Déo Ntibagwiga, Officier de la police judiciaire (OPJ) de Gitega
25. Mr Jean Claude Sindayihebura, Juge au TGI de Gitega
26. Mr Salvator Muyuku, ancien Procureur de la république de Ngozi.
27. Mr Audace Ndikunkiko, Substitut général près la Cour Suprême
28. Mr Joseph Mugoyagi, OPJ de Ngozi
29. Mr Firmin Biraho, OPJ de Ngozi
30. Mr Jean Baptiste Nimbona, Directeur de la prison de Gitega
31. Mr Louis Nzeyimana, Directeur de la prison de Ngozi
32. Neuf détenus (crise de 93) de la prison de Gitega
33. Cinq détenus (crise de 93) de la prison de Ngozi
34. Mr J M Vianney Kavumbagu, Président de la Ligue des droits de l'homme ITEKA
35. Mr Pierre Claver Mbonimpa, Président de l'association APRODH
36. Mr Laurent Gahungu, Président de l'association ABDP
37. Mr Stany Mbazumutima, Antenne Ligue ITEKA à Ngozi
38. Mr Thadée Ntunzwenimana, Antenne APRODH à Ngozi
39. Mr Ernest Kamwenubusa, Association APDH à Ngozi

40. Mr Joas Nduwayo, Antenne Ligue ITEKA à Gitega
41. Mr Gaëtan Bwampamye, Antenne ABDP à Gitega et ancien détenu.
42. Me Tharcisse Ntakiyica, Bâtonnier du Barreau du Burundi
43. Me Laurent Nzeyimana, Avocat, ancien Ministre de la Justice et ancien Magistrat
44. Me Etienne Ntiyankundiye, Avocat, ancien collaborant ASF
45. Me Guido Habonimana, Avocat collaborant ASF
46. Me Analet Ntwari, Avocat collaborant ASF
47. Me J Bosco Nduwimana, Avocat collaborant ASF
48. Me Boubacar Diabira, Ancien chef de mission ASF
49. Mr Louis Marie Nindorera, Représentant Légal de Global Rights
50. Dr Sylvestre Barancira, Coordonnateur de projet RCN Justice et Démocratie
51. Mr André Faust, Représentant de l'ONG Terre des hommes
52. Mme Marie Burnett, Représentante de Human Rights Watch
53. Mme Véronique Parqué, ancien membre du PREBU
54. Mme Margueritte Bukuru, membre de l'OHCDH
55. Mr Alain Mabushi, membre de l'OHCDH
56. Mr Pie Ntakarutimana, membre de l'OHCDH
57. Mr Marcel Zinsou, Antenne de l'OHCDH à Gitega
58. Mr Claude Bouaka, Antenne de l'OHCDH à Ngozi
59. Mr Ismaël A. Diallo, Représentant de l'Office du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme
60. Mr Marc George, Confédération Suisse
61. Mme Annemie Wittocks, Premier Secrétaire Ambassade de Belgique
62. Mr Yves Nindorera, Coopération Belge
63. Mr Pontien Ndayishimiye, Responsable du Bureau ASF à Ngozi
64. Mr Jean Nsenziyunda, Responsable du Bureau ASF à Gitega
65. Mr Sistor Habonimana, Chargé de projet Assistance judiciaire, ASF
66. Mr Prudence Bugondo, Responsable de la base de données, ASF
67. Me Fidel Luvengika Nsita, Chef de mission ASF
68. Mlle Valérie Dumoulin, ancienne responsable du PAJ de ASF au Burundi
69. M. Jean Jacques Badibanga, ancien chargé de programme Burundi pour ASF
70. Mlle Indra Van Ginsbergen, ancienne chargée de programme Burundi pour ASF
71. Mlle Francesca Bonniotti, responsable des opérations au siège de ASF et chargée de programme Burundi
72. Cinquante cinq personnes (anciens prévenus, parties civiles, témoins à charge et à décharge) ont été entendues à Ngozi.
73. Cinquante personnes ont été entendues à Gitega.

Liste des documents consultés

Documents ASF

1. Les plans d'actions de 1999 à 2006
2. Note complémentaire au plan d'action 2003-2005
3. Rapports annuels de 1999 à 2006
4. Rapport de fin de mission sur le Programme Assistance judiciaire, Valérie Dumoulin, Février 2006
5. Table ronde sur le déroulement des audiences criminelles relatives aux dossiers de la crise devant les TGI, 16 Décembre 2005. Rapport d'activité.
6. Procès verbal (PV) de la réunion des ONG partenaires Justice et le Ministère de la Justice du 16/02/2004
7. PV de la réunion des partenaires AJ avec le Président de la Cour Suprême du 18/08/2004
8. PV de la réunion de planification des audiences criminelles du ressort de la Cour d'Appel de Ngozi du 24/08/2004
9. PV de la réunion des partenaires AJ avec le président de la Cour Suprême du 22/12/2004
10. PV de la réunion d'évaluation et programmation des audiences criminelles devant les TGI de la CA Ngozi du 6/01/2005
11. PV de la réunion d'évaluation et programmation des audiences criminelles devant les TGI de la CA de Gitega du 7/01/2005
12. PV de la réunion de programmation des audiences criminelles devant les TGI de la CA de Gitega du 23/03/2005
13. PV de la réunion de programmation des audiences criminelles devant les TGI de la CA de Ngozi du 29/03/2005
14. PV de la réunion des partenaires AJ avec le président de la Cour Suprême et les présidents des CA du 5/08/2005
15. PV de la réunion d'évaluation et programmation des audiences criminelles devant les TGI du ressort de la CA de Gitega du 10/08/2005
16. PV de la réunion d'évaluation et programmation des audiences criminelles devant les TGI de la CA de Ngozi du 11/08/2005
17. Newsletter 2005-IV « Burundi : L'assistance judiciaire pour les prévenus et les victimes de la crise de 93 », 13 Décembre 2005.
18. Séminaire sur la Justice Internationale et l'organisation du cabinet, du 14 au 17 Octobre 2003. Rapport d'activité.
19. Note sur la JT au lendemain des dernières négociations entre le Gouvernement et les Nations Unies du 5 au 10 Mars 2007.

Autres documents

20. Loi no 1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour Suprême
21. Ordonnance ministérielle no 550/18 du 09/01/2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la république du Burundi
22. Ordonnance ministérielle no 550/116 du 10/02/2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenues dans les maisons de détention de la république du Burundi

23. Ordonnance ministérielle no 550/245 du 14/03/2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la république du Burundi
24. Ordonnance ministérielle no 550/330 du 20/04/2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la république du Burundi.
25. Ministère de la Justice, Plan de réforme et de modernisation du Système judiciaire et pénitentiaire burundais, Mars 1999.
26. Ministère de la Justice et ASF, Recueil de la Jurisprudence Burundaise, Octobre 2002.
27. Ministère de la Justice, Politique sectorielle 2002-2004
28. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28/08/2000
29. Mémoire de la Délégation gouvernementale du 26/03/2006
30. Lettre datée du 11/03/2005 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies (Document S/2005/158)
31. Mémoire du Parti CNDD-FDD sur les mécanismes de JT du 5/05/ 2007
32. Mémoire du Parti UPRONA sur les mécanismes de JT du 18/04/2007
33. Eugène Nindorera, « L'agencement et l'applicabilité des différentes lois en matière de lutte contre l'impunité au Burundi », article du 13/10/2003
34. Eugène Nindorera, « Le long chemin vers la réconciliation au Burundi », article du 4/06/2002
35. Eugène Nindorera, « La réconciliation au Burundi est –elle en marche ? », article du 25/07/2004
36. Eugène Nindorera, « Le défi de l'impunité et les mécanismes de Justice transitionnelle », article du 3/02/2005
37. Eugène Nindorera, « Pas de réconciliation véritable sans Justice », article du 30/06/2006
38. Global Rights, « Etat du processus officiel justice et réconciliation », Juillet 2007
39. Stef Vandeginste, « Transitional justice for Burundi: A long and winding road », Avril 2007
40. Coopération belge, Avis général du plan d'action ASF 2003-2005
41. Coopération belge, Avis définitif du plan d'action ASF 2003-2005
42. Coopération belge, Addendum du plan d'action ASF 2006-2007
43. Coopération belge, Avis et commentaires sur la demande de financement de 2005
44. Coopération belge, Avis et commentaires sur la demande de financement de 2006
45. Coopération belge, Avis et commentaires sur la demande de financement de 2007
46. Coopération belge, Note complémentaire au plan d'action ASF de 2003-2005, DGCD
47. Les rapports de la Ligue ITEKA de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005 et 2006
48. OHCDH, Séminaire national de réflexion sur « L'assistance judiciaire comme instrument de réalisation des droits de l'homme », du 2 au 3 Mars 2005. Rapport d'activité.
49. Université d'Anvers, Rapport d'évaluation du programme 2001-2003 d' ASF en Afrique Centrale, Novembre 2004.
50. Union Européenne, Evaluation intermédiaire de l'action « Appui à la Justice et secteurs pénitentiaires » d'ASF et Penal Reform International (PRI) ; 27 Février 2004. Rapport final.
51. Serge Rumin, Mission d'évaluation de la mission ASF au Burundi, du 8 au 15 Octobre 2003. Rapport final.
52. CADH, Décision de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples « Affaire Bwampamye », du 4 Novembre 2000.
53. Union Européenne, Rapport narratif final du 01/08/2001 au 31/03/2004.