

POSITIONNEMENT D'AVOCATS SANS FRONTIERES PAR RAPPORT A LA MISE EN PLACE DE LA COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION AU BURUNDI

1. LE CONTEXTE

Prévue par les accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation nationale au Burundi signés le 20 août 2000 par les parties prenantes au conflit burundais (« Accords d'Arusha »), la mise en place d'un mécanisme de justice de transition au Burundi vient de franchir une étape décisive après 14 ans de négociations, de consultations, d'hésitations et de tâtonnements.

En date du 03 décembre 2014, l'Assemblée Nationale a désigné les 11 commissaires élus qui composeront la Commission Vérité et Réconciliation conformément à l'article 15 de la loi N°1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la commission vérité et réconciliation (« loi sur la CVR »)¹. La nomination par le Président de la République, suivie de la prestation de serment des 11 commissaires le 10 décembre 2014, marque le début du travail de la Commission pour un mandat de 4 ans avec possibilité d'un renouvellement unique pour une année².

Avocats Sans Frontières (ASF) salue cette **avancée importante** vers la mise en œuvre effective de la Commission Vérité et Réconciliation dont la mission fondamentale sera de contribuer tangiblement au processus réconciliation nationale.

ASF estime cependant essentiel d'attirer l'attention de tous les acteurs, nationaux et internationaux, sur les futurs défis qui attendent la CVR dans l'exécution de son mandat et sur la nécessité d'asseoir la confiance de la population dans son fonctionnement futur.

Tout en réaffirmant son engagement à soutenir la CVR en vue de la réalisation d'un objectif de réconciliation nationale, ASF appelle les partenaires nationaux et internationaux de la CVR à rester vigilants et à suivre au quotidien son évolution et ses travaux.

2. SUR LES PRINCIPAUX PREMIERS DEFIS DE LA CVR DANS L'EXECUTION DE SON MANDAT

La loi sur la CVR) contient un certain nombre de dispositions visant à garantir le respect d'une procédure équitable et conforme aux standards internationaux en matière de justice de transition. Aux termes de son Article 10, la Commission est ainsi « une institution indépendante de tout pouvoir national, neutre dans son fonctionnement », dont la composition doit être représentative et inclusive. La loi contient des dispositions relatives à l'indépendance et l'impartialité de ses membres, notamment par les critères de sélection³, la possibilité d'exclure un membre en cas de

¹ « La Commission ad hoc transmet la liste définitive des candidats à l'Assemblée Nationale qui détermine, à la majorité simple, les 11 membres de la Commission ainsi que son Bureau ».

² Article 4 de la loi sur la CVR.

³ Article 46 : « Au-delà de leurs opinions personnelles, préférences ou affiliations politiques, les Commissaires doivent remplir leur mission avec impartialité et objectivité, en toute bonne foi et sans être soumis à aucune influence. Ils ne peuvent ni solliciter ni accepter faveurs, dons ou

conflit d'intérêt ou obstruction au travail de la Commission⁴ ou encore par l'autonomie financière et de gestion de la Commission⁵. Elle dispose que nul ne peut se prévaloir de sa qualité officielle et/ou d'une immunité, d'une amnistie ou d'une prescription⁶. La loi prévoit également la mise sur pied d'un programme de protection des victimes et témoins⁷ ainsi que la possibilité d'adopter des mesures spéciales pour les témoins (en ce compris par un soutien psychologique ou juridique ; et/ou des mesures garantissant la confidentialité et l'anonymat de victimes et témoins)⁸.

L'affirmation dans la loi du respect de ces standards internationaux est évidemment essentielle⁹. Au-delà de cette position de principe, le respect par la CVR des standards minimaux requis dans la conduite de ses travaux sera en même temps un défi à affronter et un pari à gagner. Elle devra prendre toutes les mesures adéquates pour garantir leur mise en œuvre effective.

A cet égard, ASF note avec satisfaction que le Règlement d'ordre intérieur, adopté en plénière par les Commissaires de la CVR le 19 février dernier, cherche à s'inscrire dans ce sens. Outre certaines dispositions déjà incluses dans la loi, il prévoit la possibilité de récuser l'un de ses membres¹⁰, la publicité des débats et le respect du contradictoire¹¹, la possibilité pour toute personne d'être assistée d'un avocat de son choix ou de toute autre personne de son choix préalablement agréée par la Commission¹².

Ce Règlement pose également les jalons pour l'adoption de mesures procédurales essentielles à la mise en œuvre de la loi¹³ et au fonctionnement adéquat de la CVR. Ainsi, il prévoit l'adoption de divers manuels en termes de protection des témoins et victimes ; de prise des dépositions ; de conduite des enquêtes ; relativement aux réparations et au pardon¹⁴.

promesses dans l'exercice de leurs fonctions. Les Commissaires et le personnel ne sont comptables que devant la Commission. [...] » ; voir aussi les Articles 10 et 13 relatifs à la composition de la Commission et les Articles 17 et 18 relatifs au statut des Commissaires (notamment leur immunité).

⁴ Articles 20 et 46 de la loi CVR.

⁵ Article 2, alinéa 4 : « Dans l'accomplissement de sa mission, la commission jouit d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière et de gestion ».

⁶ Article 9.

⁷ Articles 48 de la loi CVR.

⁸ Article 49 alinéa 2 : « Les victimes et les t »moins doivent avoir notamment accès aux conseils et au soutien psychologique et juridique tout au long de ce processus ».

⁹ *Etude sur l'intégration des standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi, Avocats Sans Frontières, J. Nimubona et E. Matignon,*

¹⁰ Article 79 et 80 du Règlement d'ordre intérieur.

¹¹ Article 72 du Règlement d'ordre intérieur.

¹² Article 78 du Règlement d'ordre intérieur.

¹³ Article 51 : « Dès sa mise en place, la Commission accomplit notamment les tâches suivantes : [...]f) élaborer le **guide de recueils des dépositions, des enquêtes et investigations**, former les enquêteurs et les investigateurs » (nous soulignons).

Article 55 : « Article 55 : La Commission met en place des équipes qualifiées pour procéder au dépouillement et à l'analyse des dépositions aux fins de déterminer les dépositions devant faire l'objet d'enquêtes et d'investigations **suivant les critères déterminés par la Commission** » (nous soulignons)

Article 56 : « La Commission établit un **protocole de conduite des audiences** » (nous soulignons).

Article 64 : « Dans l'objectif d'un rapprochement et d'une réconciliation entre les victimes et les présumés auteurs, la Commission élabore **une procédure** par laquelle les victimes peuvent accorder le pardon aux auteurs qui le demandent et expriment des regrets » (nous soulignons).

Article 48 : « La Commission établit et met en œuvre un **programme de protection** des victimes et des témoins ainsi que les membres de leur famille dont la sécurité peut être mise en danger en raison de leur participation à ce processus » (nous soulignons).

¹⁴ Voir Articles 56, 58, 59, 60 du Règlement d'ordre intérieur.

ASF espère cependant que la division de ces tâches au sein de différentes « Sous-commissions Permanentes »¹⁵ et « Commissions Spécifiques »¹⁶ n'entraînera pas un ralentissement du début des travaux de la CVR. Celle-ci veillera également à une coordination et consultation entre ces différentes Commissions pour établir un système procédural complet et cohérent.

Dans l'établissement des règles procédurales de la CVR, ASF encourage cette dernière à être particulièrement attentive

aux droits des personnes physique et morale à l'égard desquelles la Commission pourrait établir des responsabilités¹⁷ et aux droits des victimes, notamment dans la détermination de règles en matière de collecte, présentation et d'admission de preuves (en ce compris leur valeur probante), celles relatives aux prises de dépositions, à la tenue et la conduite des audiences, à la charge de la preuve et aux conclusions finales de la Commission.

Plus particulièrement quant à ses conclusions finales et l'identification de responsables de violations graves des droits de la personne humaine et du droit international humanitaire, la CVR devra adopter des règles qui permettront de préserver la présomption d'innocence des concernés dans l'hypothèse où leur responsabilité pénale serait mise en cause devant des juridictions judiciaires..

A cet égard, ASF tient à rappeler les vives critiques et le boycott du vote qu'a suscité l'adoption de la loi lors des débats parlementaires. Celle-ci ne contient en effet aucune référence à la mise sur pied d'une juridiction pénale chargée de juger celles et ceux à l'égard desquels les enquêtes auront permis d'établir des responsabilités dans les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises au Burundi. Un tel mécanisme était pourtant prévu dans les Accords d'Arusha, en parallèle de la mise sur pied d'une CVR. Certains ont vu dans cette absence de référence à une juridiction pénale une tendance visant à mettre en avant exclusivement le pardon en reléguant au second plan l'établissement des responsabilités. La CVR se devra d'être particulièrement attentive à cette question.

ASF note déjà avec satisfaction l'accent mis dans le Règlement d'ordre intérieur sur le plein respect de la volonté des victimes d'accorder (ou non) le pardon¹⁸. Elle note également que la CVR établira des recommandations quant au sort à réserver aux présumés auteurs et à ceux qui auront bénéficié du pardon¹⁹. Elle espère que ces recommandations s'inscriront dans une approche de réconciliation effective et qu'elles

¹⁵ Article 46 du Règlement d'ordre intérieur : « La Commission s'organise en trois Sous-commissions Permanentes qui couvrent toute la durée du mandat [...] ».

¹⁶ Article 57 du Règlement d'ordre intérieur : « La Commission comprend également des Sous-Commissions qui couvrent des étapes spécifiques [...] ».

¹⁷ Article 6 : « Les missions de la Commission sont les suivantes :

1. Enquêter et établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises durant la période allant de la date de l'indépendance le 1er juillet 1962 au 4 décembre 2008, date de la fin de la belligérance. La Commission prend en compte la gravité et le caractère systématique et collectif des violations.

Les enquêtes visent notamment à :

[...]

b) établir les responsabilités individuelles et celles des institutions étatiques, des personnes morales et des groupes privés ;

[...]

2. **Qualifier toutes les violations** indiquées au point 1 du présent article » (nous soulignons).

¹⁸ Règlement d'ordre intérieur adopté le 19 février 2015 par la plénière des Commissaires, Article 14 :

« [...] 6°. Examiner l'opportunité d'accorder, pour les victimes **qui le veulent** le pardon, aux auteurs des violations qui l'auront demandé et qui auront avoué leurs crimes » (nous soulignons). Voir aussi l'article 83.

¹⁹ Article 60-5° et 60-8° du Règlement d'ordre intérieur.

tiendront compte de l'intérêt exprimé par la société civile de voir la tenue de procès pénaux.

Concernant les réparations, ASF note que la CVR entend également fixer des recommandations en la matière²⁰. A cet égard, elle rappelle qu'aux termes de l'article 62 de la loi sur la CVR, celle-ci peut ordonner des réparations immédiates au cours de ses activités « dans les cas où les circonstances et les moyens le permettent ». Afin de préserver les droits de chacun, il appartiendra à la CVR de préciser d'emblée dans ses règles procédurales, ces circonstances ou, à tout le moins, des critères objectifs permettant de conclure à l'existence de telles circonstances.

Par ailleurs, ASF se réjouit de voir l'engagement de la CVR dans le sens de l'adoption d'un programme de protection des témoins et victimes. Une coordination à tous les étapes de la procédure pour assurer la protection et le bien-être des victimes et des témoins devra être assurée. A cet égard, ASF encourage une coordination des Sous-commissions impliquées dans ce processus aux termes du Règlement d'ordre intérieur (à savoir tant la Sous-commission Genre, protection des victimes et des témoins, que la Sous-commission Enquêtes, Investigations, Audiences et Recherche Documentaire)²¹.

La mise sur pied d'un programme de protection efficace des témoins et des victimes est un pré-requis indispensables pour garantir le succès des travaux de la CVR. Les droits des témoins et victimes doivent être un souci permanent de la CVR.

3. SUR LA COMPOSITION DE LA CVR ET LA NECESSITE D'ASSEOIR LA CONFIANCE DANS SON FONCTIONNEMENT FUTUR

La loi prévoit une série de garde-fous dans le processus de sélection des membres de la CVR, notamment leur indépendance à l'égard du pouvoir national, leur représentativité (en ce compris en termes de genre), leur impartialité, leur probité, leur intégrité, leurs compétences techniques et leur bonne moralité²².

Le processus de sélection des membres de la CVR a cependant évolué sur fond de controverses et de mésententes entre le gouvernement, d'une part, et la société civile burundaise et les partis politiques de l'opposition, d'autre part. Tout au long du processus, ces derniers ont dénoncé un manque de transparence et de concertation lors de la présélection des Commissaires.

Au final, ASF note que les Commissaires élus sont effectivement issus d'origine géographique, ethnique et professionnelle diversifiée. Ceux-ci sont cependant issus soit de groupe politique soit de groupes religieux, ce qui ne semble pas nécessairement suffisamment représentatif de l'ensemble de la société burundaise. Par ailleurs et surtout, ASF regrette que la composition de la CVR n'ait inclus aucun représentant de la société civile, contrairement aux vues majoritairement exprimées par la population lors des consultations nationales en 2009.

Au vu de ces éléments, il sera donc essentiel que les Commissaires évitent des comportements qui pourraient laisser croire qu'ils agissent comme des représentants de leurs tendances politiques ou religieuses. Ils devront également veiller à afficher une neutralité continue dans leurs travaux, notamment lors des enquêtes ou auditions. A défaut, la CVR ne pourra pas gagner la confiance des victimes, des témoins, des présumés auteurs et, plus largement, de la société burundaise qu'elle doit servir. Cette crise de confiance conduirait inévitablement à un **blocage de la CVR**.

²⁰ Article 60-1° du Règlement d'ordre intérieur.

²¹ Articles 56 et 59-7° du Règlement d'ordre intérieur.

²² Articles 10 à 14.

Outre la nécessité d'un savoir-faire (en termes de compétences techniques) et d'un savoir-être (du point de vue comportemental) des Commissaires, d'autres conditions préalables devront être remplies pour que le travail attendu de la CVR soit fait à la satisfaction de tout le monde. Elles sont liées à l'indépendance de son fonctionnement (en ce compris financière) ainsi qu'à l'impartialité et aux capacités techniques de tout le personnel, aux outils de fonctionnement adéquats qui veilleront à respecter les droits des victimes et des présumés auteurs (notamment dans la conduite d'enquêtes, les mécanismes de participation des victimes etc.). ASF note avec satisfaction que le Règlement d'ordre intérieur semble s'inscrire dans cette lignée. Elle espère que les démarches de la CVR s'inscriront dans un souci de concertation et d'ouverture aux contributions techniques notamment de la société civile, des milieux d'experts et d'autres partenaires impliqués sur la justice de transition.

Un vaste programme de communication et de transparence des travaux de la Commission et de sensibilisation des victimes devra être garanti afin de contribuer à construire la confiance de l'ensemble des acteurs et destinataires dans ses travaux. La mise sur pied d'une stratégie de communication par le Règlement d'ordre intérieur de la CVR est un signe positif en ce sens²³.

Enfin, ASF estime qu'une clarification des rapports entre les travaux de la CVR et ceux de la Cour spéciale des terres et autres biens devra avoir lieu, particulièrement en ce qui concerne les réparations pour les victimes.

4. LES APPUIS ET CONTRIBUTIONS POSSIBLES D'ASF

ASF, à travers son projet *Intersections*, souhaite continuer à appuyer la constitution d'une Commission, telle la CVR, qui pourra promouvoir le processus de réconciliation et de justice transitionnelle au Burundi. Suivant l'expertise d'ASF en la matière, cet appui pourrait principalement être orienté vers le renforcement des capacités techniques des membres de la CVR (les Commissaires et le personnel d'appui), des professionnels de la justice et de la société civile qui accompagnent et/ou qui font un travail de monitoring des activités de la CVR. Des activités de recherches juridiques sur les thématiques de la justice de transition, et notamment sur l'intégration des standards internationaux des droits humains dans les mécanismes de justice de transition au Burundi et la question de la victimisation seront également proposées pour apporter des éclairages sur ces sujets mais aussi pour servir de base pédagogiques pour les formations. Par ailleurs, le projet *Intersections* vise à apporter son appui technique pour l'élaboration des outils de fonctionnement ou de travail de la CVR, notamment quant à ses règles procédurales, les fiches d'enquête et/ou de consultation des victimes, des témoins ou des accusés. Enfin, le projet permettra de fournir une assistance juridique aux victimes et présumés auteurs devant la CVR. Enfin et toujours dans la mesure des moyens dont ASF pourra disposer, celle-ci sera disposée de mettre son expertise et expérience à disposition pour donner plein effet aux dispositions relatives à la protection et au bien-être des victimes et des témoins.

5. CONCLUSION

Au vu de l'ensemble de ces éléments, ASF restera attentive aux développements futurs. Elle suivra au quotidien les préparatifs du fonctionnement de la CVR (notamment les recrutements, budget, adoption des règles et outils de fonctionnement, promulgation et mise en œuvre de la loi sur la protection des victimes et témoins, sensibilisation de la population, etc.). Elle appelle également les autres partenaires nationaux et internationaux de la CVR à rester vigilants et à suivre au quotidien son évolution et ses travaux.

²³ Articles 53 du Règlement d'ordre intérieur.

Mission permanente d'ASF au Burundi

Quartier Zeimet, Avenue Nzero, n°18

B.P. 2782

Bujumbura, Burundi

Tél : +257 22 24 16

bur-cm@asf.be

Coordonnées de contact au siège d'ASF

Rue de Namur, n°72

1000 Bruxelles

Tél : +32 (0)2 223 36 54

Site Internet d'ASF : www.asf.be

Site Internet du projet *Intersections* : www.roadtojustice.eu